Банах Сергій Володимирович. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження.- Дисертація канд. юрид. наук: 12.00.02, Маріуп. держ. ун-т. - Маріуполь, 2014.- 236 с.

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

*На правах рукопису*

БАНАХ Сергій Володимирович

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

ФУНКЦІЇ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Спеціальність 12.00.02 - конституційне право; муніципальне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник: Батанов Олександр Васильович

доктор юридичних наук, професор

Маріуполь - 2014

ЗМІСТ

[ВСТУП 3](#bookmark0)

РОЗДІЛ І. ОСНОВИ ТЕОРІЇ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ 16

1. Поняття та ознаки функцій омбудсманів 16
2. [Генезис функцій омбудсманів 34](#bookmark1)
3. Співвідношення функцій омбудсманів і функцій

інших правозахисних інститутів 67

[Висновки до першого розділу 93](#bookmark3)

РОЗДІЛ ІІ. КЛАСИФІКАЦІЯ ФУНКЦІЙ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ 97

1. Критерії класифікації функцій омбудсманів 97
2. [Система функцій омбудсманів 124](#bookmark4)
3. [Механізм здійснення функцій омбудсманів 150](#bookmark5)
4. Основні напрями розвитку і вдосконалення здійснення функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

у контексті зарубіжного досвіду 174

[Висновки до другого розділу 185](#bookmark7)

ВИСНОВКИ 190

198

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Вступ

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Необхідною складовою будь-якої демократичної правової держави є права й свободи людини і громадянина, визнання і захист яких є її безпосереднім обов’язком. Як зазначено у Документі Копенгагенської наради Конференції по людському виміру ОБСЄ від 29 червня 1999 року, «правова держава означає не просто формальну законність, котра забезпечує регулярність й послідовність у досягненні й підтримці демократичного порядку, а й справедливість, засновану на визнанні й повному прийнятті вищої цінності людської особистості і гарантовану установами, що утворюють структури, котрі забезпечують її найбільш повне вираження». Україна, будучи повноправним членом світового співтовариства, також проголосила права людини найвищою цінністю. Так, у ст.3 Конституції України визначено: «Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Відповідно до цього, держава взяла на себе зобов’язання створити необхідні умови та визначити механізм належної реалізації проголошених прав і свобод, передбачити і встановити порядок захисту порушених прав тощо.

В багатьох країнах світу дієвою і невід’ємною частиною механізму захисту прав людини є інститут омбудсмана, який є додатковим органом у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів та їх посадових осіб та інституціонально відноситься до системи позасудового захисту прав людини. Правовий статус омбудсманів у різних країнах встановлюється по-різному. Він має суттєві відмінності, на які впливають суб’єктивні й об’єктивні фактори, як-то вид правової системи, до якої належить та чи інша країна, правові культура і традиції, період заснування тощо.

Втім, об’єднуючим фактором у визначенні структури правового статусу будь-якого омбудсмана є виокремлення його функцій, як важливих елементів, що визначають найважливіші якісні характеристики даного інституту й віддзеркалюють його роль й соціальне призначення. Тобто, саме функції омбудсмана дозволяють визначити його сутність, видову характеристику, характер та основні нормативно-регламентовані напрями його діяльності та надають можливість найбільш чітко розкрити сутність політико-правової природи цього інституту.

Становлення і розвиток інституту омбудсмана у світі відбувався у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, в зв’язку з чим його функції в різних країнах можуть мати різне наповнення. Функції інституту омбудсмана у країнах з стабільним демократичним режимом полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні та покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвиткові демократії і утвердженні верховенства закону. Вони формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв’язку із викликами часу та розвитком суспільних відносин. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.

В Україні, в умовах реформування соціально-економічної, політичної і духовної сфер життя та активним формуванням інститутів громадянського суспільства, актуальною залишається проблема удосконалення конституційно- правового механізму захисту прав людини. Саме для цього, наслідуючи правовим традиціям демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмана - Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став субсидіарним способом забезпечення прав людини у нашій країні.

Функції омбудсмана спрямовані, передусім на захист й поновлення порушених прав людини й громадянина, попередження й присікання їх порушень з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. При цьому він виконує широкі контрольні функції, що сприяють удосконаленню механізму державного регулювання й покращенню адміністративної практики. Однак, не дивлячись на постійно зростаючий доктринальний інтерес до проблем організації та функціонування даного інституту з боку вітчизняних вчених та громадськості, процес становлення й розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ускладнюється проблемами концептуального характеру, пов’язаними, передусім, із визначенням функціонально-діяльнісних аспектів його статусу, адекватним розумінням місця його функцій у системі функцій інших правоохоронних та правозахисних інститутів, що обумовлює необхідність вивчення та рецепції позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері.

У цьому контексті слід зазначити, що у сучасному світі відбувається переосмислення завдань та функцій омбудсмана, продиктоване розвитком суспільних відносин, в тому числі, активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини і громадянина тощо. Через те деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується і врегулювання правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій. Зазначені обставини викликають необхідність ґрунтовного наукового дослідження функцій омбудсманів з метою внесення пропозицій щодо інституціонального й функціонального розвитку даного інституту як особливої форми позасудового контролю й визначення їх місця у системі інших засобів й способів захисту прав людини, що і обумовлює актуальність теми даного дослідження.

Дана проблематика не отримала достатньої розробленості у юридичній літературі й розглядалася, переважно, фрагментарно у рамках загальної проблеми визначення правового статусу омбудсманів, історії становлення та розвитку цього інституту. Вироблення науково-теоретичної моделі функцій омбудсманів та визначення їх місця у системі функцій інших правозахисних структур не були предметом комплексного самостійного дослідження. Недостатність наукових розробок у даній сфері обумовлює необхідність подальших досліджень та вироблення пропозицій щодо удосконалення механізму здійснення функцій омбудсмана.

У формуванні власних наукових положень й висновків щодо функцій омбудсманів автор спирався на теоретичні розробки науковців у галузі конституційного права, загальної теорії держави і права, міжнародного права та інших галузей права, присвячених захисту прав людини й громадянина та теорії функцій як юридичної категорії. Питання розвитку громадянського суспільства, визначення конституційно-правового статусу неурядових та громадських правозахисних організацій, захисту прав і свобод людини розглядалися у фундаментальних дослідженнях таких представників юридичної науки, як А. С. Автономов, Н. Г. Александров, С. С. Алексеєв, М. М. Антонович, М. В. Баглай, О. М. Ващук, М. В. Витрук, А. В. Гайсина, Л. Ю. Г рудцина,

1. М. Колодій, В. В. Лазарєв, О. А. Лукашева, М. В. Мархгейм, В. С. Нерсесянц, Ю. М. Новгородова, П. М. Рабінович, Ю. С. Шемшученко та інших.

В рамках теорії держави й права при розгляді проблем визначення функцій різних суб’єктів публічно-владних відносин та правових явищ і процесів використовувалися праці А. І. Абрамова, О. М. Андрусенко, С. В. Бабаєва, М. Й. Байтіна, О. В. Батанова, І. Л. Бачило, А. В. Венедиктова, В. М. Дмитрука, І. А. Курцева, Б. М. Лазарева, М. І. Матузова, М. М. Марченко, О. В. Мурзи,

1. В. Оксамитного, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, Т. М. Радько, І. М. Ситара, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомирова, В. М. Хропанюка та інших.

На висвітлення окремих питань дисертаційної роботи вплинули підходи й позиції авторів, які досліджували становлення, розвиток й статус омбудсмана, таких як Є. М. Аметістов, Р. Р. Амірова, К. М. Амосов, А. А. Бегаева, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова, О. С. Буянкина, Р. Г. Вагізов, І. Ф. Вершинина, Л. В. Голяк, М. Д. Дадашева, О. М. Дороніна, М. А. Доспаев, Н. Ю. Заворотнюк, К. О. Закоморна, В. І. Засипалова, Ю. Л. Корабельникова, Н. В. Корнєєва, Л. К. Лазарь, Є. А. Лохматов, Н. Ф. Лукашева, А. Г. Майоров, О. Г. Маркєлова, О. В. Марцеляк, А. В. Мєлєхін, І. А. Мелік-Дадаєва, Н. С. Наулік,

А. Ю. Семенова, Ю. Г. Спичак, А. Ю. Сунгуров, М. Т. Тимофєєв,

Н. Ю. Хаманєва, В. В. Еміх та інших, а також праці науковців країн дальнього зарубіжжя, таких як П. Бромхед, Д. М. Готтерер, Р. Грегорі, Ж. Дельбофф,

А. Жузжоний, Є. Лєнтовська, М. Г. А. Хіль-Роблес, М. Остінг, К. Фернандес- Турегано та ін.

Не дивлячись на колосальний науковий інтерес до функціонування інституту омбудсмана, у наукових дослідженнях, присвячених різних аспектам діяльності даного інституту збереглися окремі проблемні питання, які потребують більш ретельної уваги та поглибленого розкриття. До таких питань належить і з’ясування еволюції і трансформації функцій інституту омбудсмана як визначальних у розумінні сутності даного інституту й причин його поширення в різних правових системах, визначення поняття, критеріїв класифікації та місця функцій омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету «Формування правового механізму забезпечення європейських стандартів в умовах міждержавної інтеграції України» (державний реєстраційний номер 0111U010449).

Мета і завдання дослідження. Основна мета дисертаційної роботи полягає у створенні науково-теоретичної моделі функцій омбудсманів та, на підставі визначення їх місця у системі функцій органів захисту прав і свобод людини і громадянина, вироблені основних напрямів розвитку та практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності цього інституту в Україні.

Визначена мета дослідження зумовила постановку і розв’язання таких завдань:

- на основі узагальнення розповсюджених дефініції функцій суб’єктів публічно-владних відносин сформулювати визначення поняття функцій омбудсманів;

* дослідити еволюцію функцій омбудсманів та факторів, що впливають на їх модифікацію в різних політико-правових системах;
* визначити місце функцій омбудсманів у системі функцій інших правозахисних інститутів та виявити проблеми їх взаємодії;
* визначити систему критеріїв класифікації функцій омбудсманів;
* розробити систему та розкрити зміст основних функцій омбудсманів;
* проаналізувати особливості механізму здійснення функцій омбудсманів;
* визначити основні принципи реалізації функцій омбудсманів;
* виявити основні проблеми практичної реалізації функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та визначити основні напрями їх розвитку у контексті зарубіжного досвіду

Об’єктом дисертаційного дослідження є конституційно-правовий статус омбудсманів у сучасному світі.

Предмет дисертаційного дослідження складають функції омбудсманів у сучасному світі.

Методологічну основу дослідження склали як загальнонаукові, такі як діалектичний, порівняльно-правовий, формально-юридичний, історичний й логічний методи пізнання, так і спеціальні й приватноправові.

Діалектичний метод наукового пізнання дозволив всебічно й об’єктивно дослідити теоретичну розробленість поняття та класифікації функцій омбудсманів. Історичний метод пізнання використовувався у дослідженні становлення й еволюції функцій омбудсманів та факторів, що вплинули на їх розвиток й модифікацію. Порівняльний та метод діалектичної логіки дозволив виявити сталі закономірності та загальні тенденції розвитку функцій омбудсманів, зокрема, метод порівняльного аналізу дозволив виділити характерні риси та ознаки функцій різних моделей інституту омбудсмана в зарубіжних країнах. Також порівняльний метод разом із формально-юридичним застосовувались при виявленні джерел й аналізі законодавчих актів, регламентуючих функціональні обов’язки омбудсманів різних країн. Системно- структурний та системно-функціональний методи дозволили виробити авторську позицію щодо поняття функцій омбудсмана, типології критеріїв їх класифікації та здійснення систематизації, основних підходів до визначення місця функцій омбудсманів у системі функцій інших правозахисних інститутів, елементів їх взаємозв’язку і взаємодії. Для опису, аналізу та уточнення понятійного апарату, зокрема, визначення поняття функцій омбудсманів, було використано загальнонауковий метод термінологічного аналізу та формально-логічний метод. Соціологічний метод використано при аналізі внутрішніх і зовнішніх чинників та суспільних процесів, що зумовили визнання та закріплення функцій омбудсманів. При розробці пропозицій стосовно шляхів, засобів і методів удосконалення законодавства України щодо визначення функцій омбудсманів використано методи моделювання та прогнозування.

Усі зазначені методи дослідження застосовувались у взаємозв’язку, що має забезпечити всебічність, повноту й об’єктивність дослідження, коректність, обґрунтованість, переконливість і достовірність наукових результатів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що представлена робота є першим дослідженням монографічного характеру, у якому здійснена спроба комплексного компаративного аналізу теоретичних і практичних проблем функціонування омбудсманів у зарубіжних країнах. Теоретичні висновки які містяться у дисертації являють собою авторську концепцію функцій омбудсманів у сучасному світі.

Наукову новизну дисертаційного дослідження становлять такі основні положення, висновки та рекомендації:

*вперше:*

- сформульоване авторське визначення поняття функцій омбудсмана, під якими розуміються основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність й призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисті прав і свобод людини і громадянина;

* обґрунтовується авторська позиція щодо головної мети функцій омбудсманів, яка полягає в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні і покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади та, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвиткові демократії і утвердженні верховенства права;
* доведено, що тенденція сучасної спеціалізації та диференціації функцій омбудсманів полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих видів прав громадян;
* доведено, що генезис та модифікація функцій омбудсманів пов’язані із розвитком інституту омбудсмана в цілому та його становленням у різних правових системах і країнах з різними формами правління та політичного устрою, яке відбувалося з урахуванням правових і культурних традицій відповідної держави, в зв’язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу мають різне змістовне наповнення;
* визначені основні етапи генезису функцій омбудсманів: «скандинавський» період - зародження інституту омбудсмана й закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів; «класичний» період - розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління» (maldministration), сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольно-наглядових функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих; «посттоталітарний» період - розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, право відновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів,

функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва,

консультативні й координаційні функції; «новітній» період - розвиток

інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин та різних найбільш вразливих категорій населення, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів вади і управління;

* обґрунтовується позиція щодо місця функцій омбудсмана у системі функцій інших органів, що здійснюють захист прав та свобод людини й громадянина, що дозволило уточнити зміст правової природи та функціонального призначення даного інституту, шляхи та способи взаємодії даних органів, від підвищення якості якої залежить рівень забезпеченості та захищеності прав людини;

*удосконалено:*

* типологію критеріїв класифікації функцій омбудсманів, які, з метою побудови теоретичної моделі функцій омбудсманів, доцільно класифікувати за такими критеріями: за головною метою та завданнями їх діяльності; за об’єктною основою - сферою суспільних відносин, на які омбудсмани впливають в процесі своєї діяльності; за суб’єктним складом - суб’єктами, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність омбудсманів; основними напрямами, видами та елементами діяльності; територіальною спрямованістю їх діяльності; способами, засобами та методами реагування;
* підходи щодо систематизації функцій омбудсманів;
* вчення про механізм здійснення функцій омбудсманів, який являє собою сукупність засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсманів, що застосовуються ними у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, для забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення;
* підходи до розуміння способів і засобів здійснення функцій омбудсмана, що полягає у виділенні *основних засобів* здійснення функцій омбудсмана, до яких відноситься проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов’язаних за службовим обов’язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод, та *основних способів* здійснення функцій, до яких належать розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо;
* теоретико-методологічні підходи щодо форм і методів реалізації функцій омбудсманів, як, по-перше, зовнішніх проявів безпосередніх видів практичної діяльності омбудсманів, спрямованих на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини та громадянина, до яких відносяться звернення у державні органи та органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді тощо, та, по-друге, конгломерату прийомів та способів, спрямованих на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом, до яких відносяться методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо;

*набули подальшого розвитку:*

* концептуальні засади співвідношення категорії «функція» і таких явищ, як «цілі», «завдання», «принципи діяльності», «компетенція», «повноваження» омбудсманів;
* аналіз основних загальносвітових чинників наділення омбудсманів функціями контролю за діяльністю публічної адміністрації та функцією захисту прав і свобод людини й громадянина, серед яких: політично-правові, соціально- економічні та культурні чинники, розвиток яких вплинув на виникнення нових функцій держави, посилення державного втручання у сфери приватного й громадського життя, ускладнення взаємовідносин між державою та членами суспільства й окремою особою, у першу чергу, розширення каталогу визнаних світовим співтовариством прав і свобод людини та громадянина;
* теоретико-методологічні підходи до розуміння сутності та класифікації основних принципів здійснення функцій омбудсманів;
* пропозиції щодо удосконалення законодавства, що встановлює функції та повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Практичне значення одержаних результатів визначається його

актуальністю, новизною і висновками як загальнотеоретичного, так і

практичного характеру. Дослідження спрямоване на вдосконалення

функціонування інституту омбудсмана в цілому та механізму здійснення його функцій й підвищення ефективності їх реалізації.

Сформульовані у дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані:

у правотворчій роботі - як теоретичний матеріал для вдосконалення правового статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зміни концепції омбудсманівської служби в Україні;

у правозастосовній діяльності - для поліпшення правозахисної роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших правозахисних органів, форм і методів їх контролю за діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадових та службових осіб щодо дотримання ними прав і свобод людини та громадянина;

у науково-дослідній сфері - для подальшої розробки теорії правової природи інституту омбудсмана, досліджень його конституційно-правового статусу;

у навчальному процесі - при підготовці відповідних розділів підручників та навчальних посібників із конституційного права України і конституційного права зарубіжних країн; викладанні відповідних навчальних дисциплін і спецкурсів; у науково-дослідній роботі студентів;

у правовиховній роботі - для виховної роботи серед населення, його ознайомлення з правозахисною діяльністю омбудсманівських служб у зарубіжних країнах, підняття загального рівня правової культури громадян України.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, всі сформульовані в ньому положення та висновки обґрунтовані на базі особистих досліджень автора. Всі наукові праці, в яких відображено зміст дисертації, написані без співавторів, окрім статті «Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини», яка написана у співавторстві з С. Штогуном (Банах C. Особливості повноважень слідчого судді щодо захисту прав людини / C. Банах, С. Штогун // Вісник Національної академії прокуратури України. - 2013. - № 4 (32). - С. 61-66.). Особистий внесок здобувача в цій статті полягає в обґрунтуванні функціональних характеристик слідчого судді щодо захисту прав людини.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення і висновки, практичні рекомендації були обговорені і схвалені на засіданні кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету. Результати дослідження оприлюднені у доповідях на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях, круглих столах, зокрема, «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпропетровськ, 5-6 вересня 2014 р., тези опубліковано), «Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права» (м. Братислава, Словацька Республіка, 19-20 вересня 2014 р., тези опубліковано).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено у 12 публікаціях, з яких 10 наукових статей у фахових виданнях з юридичних наук, в т. ч. одна з яких опублікована у виданні, включеному до міжнародних наукометричних баз даних «Index Copernicus International», Польща та «Российский индекс научного цитирования» (РИНЦ), Росія) та 2 тез виступів на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Вона складається із вступу, двох розділів, які об’єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг становить 236 сторінок, список використаних джерел - 39 сторінок (331 найменування).

Висновки

У дисертаційній роботі запропоновано наукові положення, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему в галузі конституційного права щодо правової природи, системи та механізму реалізації функцій омбудсманів у сучасному світі. Реалізовані мета і завдання дослідження дають підстави для формулювання таких висновків і рекомендацій:

1. Функції є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій. Як основні нормативно-регламентовані напрями діяльності омбудсманів, вони визначають сутність цього інституту та його видову характеристику.

Під функціями омбудсмана слід розуміти основні напрями та види нормативно-регламентованої й організаційно-забезпеченої правозахисної діяльності омбудсмана, а також способи його впливу на суспільні відносини, що розкривають якісну характеристику даного інституту, його соціальну сутність й призначення, визначають його місце і роль у забезпеченні реалізації й захисті прав і свобод людини і громадянина. Основними ознаками функцій омбудсмана є те, що вони спрямовані на досягнення й реалізацію головної мети даного інституту, розкривають його соціальне призначення, визначають способи й особливості організації різних типів і видів омбудсманів та форми і методи їх діяльності й реагування.

1. Генезис та модифікація функцій омбудсмана пов’язані із розвитком інституту омбудсмана в цілому та його становленням у різних правових системах і країнах з різними формами правління та політичного устрою, яке відбувалося з урахуванням правових і культурних традицій відповідної держави, в зв’язку з чим його функції в різних країнах та у різні періоди часу мають різне наповнення. Дослідження історії розвитку інституту омбудсмана дозволяє виділити основні етапи (періоди) генезису його функцій:

* «скандинавський» період - зародження інституту омбудсмана й закріплення функцій контролю за діяльністю судів та адміністративних органів:
* «класичний» період - розвиток функцій виявлення фактів «неналежного управління» (maldmimstration), сприяння підвищенню якості надання публічних послуг й посилення парламентського контролю за діяльністю адміністрації, розвиток функції медіатора, розповсюдження контрольно-наглядових функцій на органи місцевої адміністрації, зникнення функцій контролю за судовою владою, віднесення функцій сприяння реалізації прав окремих громадян до категорії опосередкованих;
* «посттоталітарний» період - розвиток функцій посередника між суспільством і владою, функції поновлення цілісності соціальної системи країни, функції нагляду за дотриманням прав людини органами влади і управління, правовідновлювальної функції та позасудового розгляду конфліктів, функцій удосконалення законодавства, сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення, розвитку міжнародного співробітництва, консультативні й координаційні функції;
* «новітній» період - розвиток інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин та різних найбільш вразливих категорій населення, розповсюдження функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів вади і управління.

1. Функції інституту омбудсмана полягають, передусім, в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин в управлінні та покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади та, в кінцевому результаті, захисті прав і законних інтересів громадян, розвиткові демократії і утвердженні верховенства закону. Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян.
2. Інститут омбудсмана належить до недержавних національних правозахисних інститутів, які створюються для контролю над діяльністю органів державної влади з метою дотримання ними прав та свобод людини й громадянина й приймає участь в усіх елементах механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Місце функцій інституту омбудсмана у системі функцій інших правозахисних установ дозволяє більш чітко зрозуміти природу і призначення даного інституту, шляхи та способи взаємодії даних органів, від підвищення якості котрої залежить рівень забезпеченості та захищеності прав людини. Відмінності виконання функцій омбудсманом від виконання аналогічних функцій іншими державними правозахисними органами полягають в наступному:

* функції омбудсмана направлені на сферу взаємовідносин держави й громадянина, управлінську діяльність держави з метою підвищення якості надання публічних послуг органами державної влади й управління та їх посадовими особами та дотримання ними прав і свобод людини;
* функція попередження порушень прав людини надає омбудсману можливість діяти за власною ініціативою;
* можливістю при виконанні покладених на омбудсмана функцій керуватися не лише нормами права, а й нормами моралі та етики, принципами справедливості та доцільності;
* відсутністю правових гарантій, що забезпечують обов’язковість рішень омбудсмана, юридична сила яких ґрунтується не на законі, а на переконливості доводів й силі авторитету самого омбудсмана як особистості.

1. На доктринальному рівні критерії класифікації функцій інституту омбудсмана є мало дослідженими й не мають одностайності щодо важливих моментів класифікації. Спираючись на загальнонаукові позиції щодо критеріїв класифікації функцій інших правових інститутів, явищ, суб’єктів публічної влади та інших суб’єктів суспільних відносин, можна запропонувати наступну типологію критеріїв класифікації функцій омбудсманів, які, з метою побудови теоретичної моделі функцій омбудсманів, доцільно класифікувати: за головною метою та завданнями їх діяльності; за об’єктною основою - сферою суспільних відносин, на які омбудсмани впливають в процесі своєї діяльності; за суб’єктним складом - суб’єктами, на захист прав і інтересів яких спрямована діяльність омбудсманів; основними напрямами, видами та елементами діяльності; територіальною спрямованістю їх діяльності; способами, засобами та методами реагування.
2. Основні напрями й види діяльності омбудсмана визначають широту діапазону здійснюваних ним функцій, які у своїй сукупності складають

органічну систему, направлену на вирішення основних цілей й завдань даного інституту. На основі проведеного аналізу функцій, які виконуються

омбудсманами різних країн, пропонується наступна система основних функцій омбудсмана: 1) об’єктні функції: (а) загальні, обумовлені змістом окремих груп прав (політичних, економічних соціальних, екологічних тощо) та (б) спеціальні - спрямовані на захист конкретних прав людини (на здоров’я, інформацію, якісне надання споживчих послуг, рівність прав і можливостей чоловіків та жінок тощо); 2) суб’єктні функції, обумовлені змістом та формою правозахисної діяльності омбудсманів: (а) універсального характеру (функції

загальнодержавних омбудсманів, що спеціалізуються на усьому діапазоні прав людини) або (б) які мають певну спеціалізацію у сфері забезпечення й охорони прав окремих соціально незахищених груп й верств населення (функції омбудсманів з питань прав неповнолітніх, людей похилого віку, інвалідів, військовослужбовців, національних меншин, мігрантів тощо); 3) за основними напрямами, видами та елементами діяльності та способами, засобами та

методами реагування (правозахисна, правовідновлювальна, превентивна

(попереджувальна), нормотворча функція; контрольно-наглядова; правовиховна; інформаційно-консультативна; 4) територіальні функції (функції загальнодержавних, регіональних, муніципальних омбудсманів).

1. Механізм здійснення функцій омбудсмана - це сукупність засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсмана, які застосовуються ним у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності уряду й його офіційних осіб перед громадськістю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення. Використовуючи метод аналогії, при виробленні теоретичної моделі здійснення функцій омбудсмана було використано наукові дослідження щодо реалізації функцій органів державного управління та інших суб’єктів суспільних відносин, що здійснюють повноваження у сфері захисту прав людини, та досвід практичної діяльності омбудсманів з урахуванням їх видів та специфіки правового статусу.
2. До основних засобів здійснення функцій омбудсмана відноситься проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур та правомочних осіб, зобов’язаних за службовим обов’язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.
3. До основних способів здійснення функцій омбудсмана відносяться розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян та проведення розслідувань за фактами зазначених в них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів та морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проектів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо.
4. Формами реалізації функцій омбудсмана є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмана, направлених на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини й громадянина, до яких відносяться звернення у державні органи й органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді та інші. Характерною особливістю актів реагування омбудсмана являється відсутність імперативного характеру, що не дозволяє омбудсманові безпосередньо коригувати, призупиняти чи відміняти рішення будь-яких органів та посадових осіб, які, на його думку, в тій чи іншій мірі порушують чи можуть порушити права людини. Для забезпечення виконання прийнятих рішень омбудсманом використовуються спеціальні методи, що уявляють собою сукупність прийомів й способів, направлених на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом. До таких методів відносяться методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо. Основним вважається метод переконання, котрий, за допомогою впливу на свідомість осіб з використанням різних роз’яснювальних і виховних заходів, стимулює до формування внутрішнього переконання у доцільності дотримання юридичних приписів щодо захисту прав людини й, у кінцевому результаті, до належного виконання своїх обов’язків та правомірної поведінки.
5. Основним підґрунтям механізму здійснення функцій омбудсмана є визнані світовим співтовариством є правові, ідеологічні й етичні принципи його діяльності. До основних принципів здійснення функцій омбудсмана відносяться принципи незалежності, політичної нейтральності, конституційності і законності, поваги до гідності особистості, терпимості й толерантності, чесності й об’єктивності, безперервності функціонування, відкритості та публічності, субсидіарності та координації, вільного доступу до інформації, звітності й прозорості.
6. З метою підсилення й стимулювання розвитку механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина та налагодження зв’язків і більш чіткої координації взаємодії омбудсманів з іншими правозахисними установами, усунення дублювання окремих функцій пропонується запроваджувати практику укладання двосторонніх чи багатосторонніх угод про співпрацю та обмін інформацією, а також закріпити на законодавчому рівні основні направлення й принципи взаємодії між даними органами, конкретні форми, методи й механізм реалізації такої взаємодії й співробітництва.
7. Для більш повного забезпечення дотримання та захисту прав людини у системі правосуддя пропонується наділити парламентського омбудсмана функціями щодо розгляду скарг громадян з питань дотримання їхніх прав на справедливий судовий розгляд (на процесуальний порядок розгляду справ), проведення моніторингу дотримання прав людини у сфері правосуддя та направлення пропозицій в органи державної влади щодо усунення виявлених недоліків та удосконалення законодавства й правозастосувальної практики, здійснення інформаційно-просвітницької діяльності з даного питання.
8. Для впорядкування форм здійснення функцій омбудсмана доцільним є внесення змін до законодавства України з прав людини, якими передбачити положення про види, загальні вимоги до оформлення й змісту, порядок прийняття й опублікування актів омбудсмана, терміни виконання, наслідки невиконання тощо.
9. З метою розширення можливостей омбудсмана впливати на законодавство про права людини та підвищення ефективності реалізації функції з удосконалення законодавства й приведення його у відповідність до принципів міжнародного права доцільним є наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини правом законодавчої ініціативи з питань, пов’язаних із забезпеченням реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина.
10. Зважаючи на сучасні світові тенденції розвитку й інституціональної спеціалізації функцій омбудсмана доцільним вважаємо прийняття окремого законодавчого акту, який би передбачав принципи створення, організації

діяльності та визначення функцій спеціалізованих, регіональних та муніципальних омбудсманів, та розроблення типових положень про даного виду омбудсманів.

Список використаних джерел

1. Абрамов А. И. Проблемы реализации регулятивной функции права : автореф. дис. на соиск. уч. степени канд. юрид. наук : спец. - 12.00.01 - «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» /А. И. Абрамов; Самарская государственная экономическая академия - Самара, 2005. - 26 с.
2. Абрамов А. И. Регулятивная функция права в системе функций права и в системе социальной регуляции. [Электронный ресурс] /А. И. Абрамов - режим доступа: [http://www.jourclub.m/33/1639/4](http://www.jourclub.ru/33/1639/4)
3. Абрамов А. И. Понятие и значение регулятивной функции права /А. И. Абрамов // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. - Серия: Юриспруденция / Отв. ред. Р. Л. Хачатуров. - Тольятти, 2002. - Вып. 25. - С. 3-17.
4. Аверкиев И. В. Защита прав человека в России 1996-2003: сборник статей /И. В. Аверкиев - Пермь: Пермская гражданская палата, 2003. - 110 с.
5. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления /В. Б. Аверьянов - К.: Наукова думка, 1979. - 150 с.
6. Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты /Перевод с немецкого //Сост.: Морщакова Т.Г.; Редкол.: Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П. (Под ред., вступ. ст.), Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А., Чиркин В.Е. - М.: Прогресс, 1985. - 429 c.
7. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий /А. С. Автономов; Фонд развития парламентаризма в России.

- М.: ООО "Фирма Инфограф" ,1999. - 383 с.

1. Азаров А. Я. Система защиты прав и свобод человека. Учебное пособие /А. Я. Азаров - М.: Московская школа прав человека, 2007. - 341 с.
2. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма /Н. Г. Александров — М.: Госюриздат, 1961. - 271 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. / С. С. Алексеев. - М. : Юридическая литература. - Т.1. - 1981. - 359 с.
4. Альварес Мануэл Г арсиа. Опыт деятельности регионального Уполномоченного по правам человека / Мануэл Гарсиа Альварес // Развитие института Уполномоченного по правам человека в российских регионах : В 2 т. / под ред. А.Ю. Сунгурова. - СПб. : “БОРВИК СПб”, 1999. - Т. 2 : Региональный омбудсман. - С. 73-83.
5. Аметистов Э. М. Защита прав и свобод человека внесудебными органами /Э. М. Аметистов //Обеспечение прав и свобод человека в

национальном праве: Сб.обзоров. - М., 1989. - С.27-38