

Данило Юрійович **РЯБУЩЕНКО**

студент, Національний Юридичний Університет ім. Ярослава Мудрого

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6279-1966>

e-mail: d.yu.ryabuschenko@nlu.edu.ua

ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА У МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено дослідженню інституту омбудсмена або уповноваженого, як спеціального суб'єкта правозахисної системи. Встановлено ключові історичні передумови зародження інституту омбудсмана та тенденції подальшого загального поширення даної структури. Визначено вичерпну дефініцію поняття «омбудсмен» та охарактеризовано найхарактерніші особливості та риси інституту, крізь призму національного та зарубіжного погляду. Зазначено деякі типи та форми інституту омбудсмена та встановлено комплект прав та повноважень відповідної посадової особи, залежно від країни світу. Крім того, у статті охарактеризовано вимоги до кандидатів на посаду омбудсмена.

Ключові слова: права людини, інститут омбудсмена, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, правозахисний суб'єкт, гарантії охорони та захисту прав людини

ВСТУП

Права людини є найвищою та фундаментальною соціальною цінністю. Вони окреслюють орієнтири для діяльності системи органів державної влади та здійснюють вплив на міжнародний авторитет країни, виступаючи критерієм оцінки загального розвитку. Це визначає основоположне завдання будь-якої демократичної та правової держави, а саме – забезпечення та захист законних прав та свобод людини та додаткове формування та реалізацію дієвих гарантій відповідного захисту, тобто створення ефективної правозахисної системи. Одним з елементів цієї системи є інститут уповноваженого або інакше – омбудсмена, який зі шведської мови (саме у Швеції зародився інститут омбудсмена) перекладається як «представник інтересів». На даному етапі, інститут омбудсмена є нормативно закріпленою та функціонуючою структурою в понад 100 країнах світу, на національному, регіональному та місцевому рівнях. Це є спеціальний та стійкий суб'єкт, котрий має реальні важелі та механізми стосовно охорони та контролю за дотриманням законних прав та інтересів людини та громадянина у відносинах з органами державної влади.

На теренах радянської та ранньої пострадянської України сам термін «омбудсмен» був відомий досить вузькому загалу правників. У радянські часи не було потреби запроваджувати самостійний вид органів державної влади інститут, який би був арбітром між людиною та владою. Уже в 1990-х рр. на хвилі процесів демократизації та лібералізації у Східній Європі та на пострадянському просторі виникає інтерес до такої моделі захисту прав особи, як інститут народного представника або омбудсмена, що вже сформувався у межах європейської правової традиції. Це знайшло подальший розвиток та поступове нормативне закріплення на найвищому рівні. Ст. 101 Конституції України закріплює посаду Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та визначає, що дана особа здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина [1]. До того ж ст. 55 Основного Закону визначає право кожної особи звертатися за захистом своїх порушених

прав до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. У грудні 1997 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини», що визначає основи організації діяльності Уповноваженого, його повноваження та правовий статус.

Відповідне нормативне закріплення насамперед вказує на актуальність дослідження достатньо нового для нашої країни інституту Уповноваженого з прав особи, а особливо в умовах вітчизняної реальності. До того ж це визначається прагненням суспільства та держави до створення та ефективного функціонування демократичних, незалежних, правозахисних інститутів у нашій країні, та сприянням до становлення західно-європейських цінностей та моделей розвитку.

Тематика еволюції та функціонування інституту омбудсмена була об'єктом досліджень багатьох вітчизняних та закордонних вчених, зокрема: О.О. Майданик, О.І. Косілової, Ю.М. Тодика, О. Марцеляка, Н.І. Стахової, В.М. Михальчука, В.І. Озель, О.Л. Стасюка, О.В. Льницької, Ф.Бернарда.

МЕТА роботи полягає у висвітленні та аналізі основних особливостей інституту омбудсмена, на міжнародному та національному рівні, з'ясуванні головних функцій та загального призначення такого інституту та визначенні ключових історичних аспектів формування заданого органу.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічним підґрунтям роботи є загальнонаукові методи дослідження процесів та фактів, а саме комплексні методи аналізу та синтезу, а також науково-емпіричні методи – збір та порівняння інформації, додатково застосовується методика логічного узагальнення та системний підхід. Теоретичною основою статті є наукові праці передових вітчизняних та закордонних вчених у галузі конституційного та державного права, законодавча та нормативна база України та ЄС.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розпочати дослідження слід насамперед з ключових історичних передумов. Фундамент для ство-

рення інституту омбудсмена як повноцінної та незалежної системи стосовно захисту порушеного права виокремлювався вже у XIX ст. У 1709 р. у Швеції засновано посаду Королівського Омбудсмена, який мав здійснювати нагляд за виконанням законів та указів з боку посадових осіб. Але ця посада мала вираз досить несамоїсної та значно залежної від короля інституції, а згодом взагалі була перейменована на канцлера юстиції. На початку XIX ст. у процесі напружених відносин та боротьби між шведським парламентом та королем утворився інститут парламентського уповноваженого, який мав реалізовувати контроль за діяльністю органів адміністрації та суду, для захисту прав народу Швеції та головне – був парламентським представником [8, с. 58]. Ця посада знайшла свій вираз у Конституції Швеції 1809 р. та отримала назву «омбудсман юстиції» – це, крім того, було рішучою відповіддю на протигагу посади королівського канцлера юстиції. Варто зазначити, що інститут омбудсмена у Швеції й наразі має досить широкий спектр повноважень, крім нагляду за дотриманням прав особи в органах державної влади, уповноважений також здійснює контроль за додержанням прав людини у судах, а також у місцевих адміністраціях, може мати право законодавчої ініціативи, та має певні повноваження відносно обвинувачення посадових осіб у судовому порядку за невиконання ними своїх обов'язків.

Отже, зародившись на полі боротьби парламентаризму та абсолютизму, інститут уповноваженого з прав особи почав розповсюджуватися й на інші осередки нових демократичних держав, комплексно розвиваючись. На початку XX ст. інститут уповноваженого запроваджується у Фінляндії, де омбудсмен також мав досить широкі повноваження.

Ю.М. Тодика, та О. Марцеляк наголошують, що інститут омбудсмена як представника захисту прав особи набув найбільшої уваги після Другої світової війни [8, с. 57]. Збільшення ролі виконавчої влади у суспільній сфері життя потребувало запровадження нових гарантій контролю за її функціонуванням. Уже у 1950-х рр. інститут омбудсмена формується у Данії та Норвегії. У 1967 р. внаслідок великої кількості скарг на погіршення стану адміністрування виникає інститут омбудсмена у Великій Британії [14, с. 204]. У подальшому нормативне закріплення та введення інституту омбудсмена стало тенденцією у розвитку всіх передових демократій континентальної Європи та Америки.

У 1993 р. відповідно до ст. 195 Маастрихтського договору запроваджено посаду Євроомбудсмана, який має основним завданням приймати скарги від будь-яких фізичних чи юридичних осіб. Повноваження цієї посадової особи розповсюджуються на територію всього Європейського Союзу. Закріплено, що Омбудсман є цілком незалежним суб'єктом у виконанні своїх обов'язків [7].

Появу нового правозахисного інституту в Східній Європі, пов'язують із падінням «залізної завіси», поваленням тоталітарних режимів та демократизацією та лібералізацією державних процесів та суспільного життя. Новатором у цій сфері стала Польща, яка запровадила посаду народного представника у 1988 р., що було досить успішним та сміливим кроком. Біль-

шість країн Східної Європи використали цей вдалий досвід шляхом формування та законодавчого закріплення інституту омбудсмена як національної гарантії захисту прав особи [14, с. 204].

Для того щоб визначити повноцінний зміст поняття «омбудсмен», доцільно звернутися до праці Б. Франка. Зазначається, що омбудсменом є незалежний державний службовець, який отримує скарги на державні органи та посадових осіб від постраждалих сторін, чиї законні права були порушені, проводить розслідування, якщо скарги є обґрунтованими та дає рекомендації з усунення практичних проблем, з якими стикаються органи державної влади. Крім того, акцентується увага на тому, що дана дефініція має сприйматися крізь призму базової концепції, котра говорить, що інститут омбудсмена є істотною системою, необхідною для суспільства з утвердженням принципом верховенства права, для соціуму, в якому основоположні права та свободи нормативно закріплені на найвищому рівні. Тому в обговоренні тематики інституту народного уповноваженого, основним орієнтиром є права людини, та питання захисту цих прав [13, с. 467]. Важливим моментом також є розрізнення понять «омбудсман» та «омбудсмен». Перший термін слід використовувати, коли йдеться про конкретну посадову особу, а другий – коли мається на увазі певна сукупність представників даної професії у відповідній країні [6, с. 63].

Головною рисою інституту омбудсмена є те, що він сформувався вже в організованій системі органів державної влади, адаптуючись до культурних, правових, національних, соціальних та політичних особливостей тієї чи іншої країни. Тому певні аспекти діяльності та функціонування інституту тією чи іншою мірою різняться. Крім того, залежно від країни, інститут омбудсмена може мати досить різні офіційні родові назви. Наприклад, в Україні це є Уповноважений Верховної Ради з прав людини, у Грузії – «народний захисник», у Литві – «контролер сейму», у Франції – «посередник Французької Республіки», а у Польщі – «речник громадянських прав» [10]. Але усе ж таки загальним призначенням, що властиве усім посадовим особам, які є представниками цього роду діяльності в різних країнах світу є те, що безпосередньо вони очолюють та здійснюють контроль за діяльністю виконавчих та інших державних органів із забезпечення та дотримання законних прав та інтересів людини, шляхом розгляду скарг на дії певних посадових осіб чи органів, що мало наслідком порушення прав особи [10].

Поступове зростання авторитету та ваги інституту омбудсмена як органу, що забезпечує контроль за додержанням прав особи пов'язано насамперед з певними чинниками. Передусім – це зростання владних повноважень та функцій, які можуть зосереджуватися у колі представників певного державного органу або безпосередньо певної посадової особи гіпотетично можуть призвести до зловживань даним положенням з подальшим порушенням прав та законних інтересів особи. Відповідно зараз відбувається стадія усвідомлення певної важливості існуючих гарантій з охорони прав, що має виразом утворення нових механізмів їх забезпечення. Слід зазначити, що на площині міжнародної

спільноти правам людини надається колосальна увага, що підтримується та забезпечується різноманітними політико-правовими інститутами, зокрема також системою уповноваженого з прав особи. Ця тенденція має досить поширений та загальнознаний характер, що визначається тим, що більшість демократично спрямованих та цивілізованих країн сприяють утвердженню зазначених міжнародних стандартів [8, с. 59].

Інститут омбудсмена має характеризуватися такими рисами, як: незалежність від органів державної влади, відсутність певної формалізованої процедури подання скарг громадянами чи іншими особами, безоплатне надання допомоги, деполітизований характер органу [8, с. 59].

Типи та форми інституту омбудсмена у різних країнах не є цілком однаковими, що спричинено різним соціальним, політичним та економічним розвитком тієї чи іншої країни. Взагалі у світі існує декілька моделей функціонування інституту уповноваженого з прав особи. Їх можна класифікувати за позицією інституту у державно-правовій системі, способом призначення на посаду, відповідальністю перед тим чи іншим органом або гілкою влади [6, с. 63–64]. Модель омбудсмена парламентського типу є найпоширенішою серед усіх форм функціонування інституту омбудсмена у світі. У цьому випадку саме парламент тієї чи іншої країни призначає кандидата на посаду Уповноваженого. Винятковими є країни, де Омбудсман призначається поза парламентом, – як приклад у Франції цей обов'язок покладений на Раду міністрів, а у Великій Британії на Королеву [6, с. 64]. Відповідно до ст. 5 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» Уповноважений призначається і звільняється з посади Верховною Радою, таємним голосуванням [2, ст. 5].

Інститут Омбудсмена в країнах із федеративною формою устрою характеризується наявністю федерального та регіонального омбудсменів. Наприклад, у Канаді та Австралії діють уповноважені з прав особи на загальнофедеральному та на місцевому рівні [6, с. 64]. В Італії, яка за формою управління не є федеративною, посаду громадського захисника запроваджено на рівні кожної політико-територіальної одиниці. У США інститут уповноваженого створений та функціонує в штатах, містах, окремих установах – школах, університетах, лікарнях, незважаючи на той факт, що сама організація уповноваженого на федеральному рівні законодавчо не закріплена [3, с. 14]. Взагалі система інституту омбудсмена в США є досить різнобічним механізмом захисту прав особи. Саме у США цей інститут набув найбільшої прихильності. Уже у 1977 р. задля координації та співпраці регіональних омбудсменів створено Американську асоціацію омбудсменів. Слід зазначити, що у механізмі захисту прав працівників сформовано посаду корпоративного омбудсмена, який має діяти у різних корпораціях та установах, з метою врегулювання конфліктів між робітниками. Ця форма діяльності омбудсмена є досить своєрідною структурою, вона відрізняється від моделі класичного уповноваженого і є частиною адміністративного апарату, а також може існувати як у державних, так і в недержавних установах [6, с. 64].

Слід акцентувати увагу на тому, що в деяких країнах інститут омбудсмена діє на основі діяльності

спеціалізованих омбудсменів із певних питань. Наприклад, у Швеції наявний омбудсмен юстиції, омбудсмен із прав споживачів, омбудсмен з питань економічної свободи, омбудсмен у справах преси, у Німеччині функціонує омбудсмен із питань оборони, а у Фінляндії – омбудсмен із питань контролю за конкуренцією та омбудсмен із питань рівності чоловіків та жінок [3, с. 14]. Формування ланки спеціалізованих омбудсменів сприяє зменшенню навантаження на загального Уповноваженого з прав, а також збільшує продуктивність функціонування інституту уповноваженого загалом [6, с. 65].

Доречно зазначити, що ст. 11 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» все ж закріплено, що Уповноважений може призначати собі представників, організація діяльності та функціонування яких визначається Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, яке затверджується Уповноваженим [2, ст. 11]. Представники уповноваженого з метою здійснення парламентського контролю за додержанням прав та свобод особи, отримують певні делеговані повноваження. Зокрема, представники в межах своїх повноважень можуть здійснювати керівництво за діяльністю відповідного підрозділу Секретаріату Уповноваженого або регіонального представництва [4]. Між іншим, регіональні представництва є досить новою ланкою у структурі інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Дані підрозділи запроваджено Положенням про регіональні представництва Уповноваженого, яке було затверджено Уповноваженим у січні 2013 р., та мають на своїй меті забезпечення ефективної діяльності Уповноваженого та реалізацію доступності даного інституту для осіб, які перебувають у тих чи інших територіальних одиницях. Крім того, варто наголосити, що регіональні представництва здійснюють моніторинг додержання конституційних прав і свобод людини на відповідних територіях, можуть брати участь у розробці проєктів конституційних подань до вищих посадових осіб та органів державної влади, а також забезпечують організацію та здійснення прийому громадян [5].

О. Майданник, зауважує, інститут Уповноваженого в Україні має вдосконалюватися та розвиватися, шляхом створення спеціалізованих представників омбудсмена з певних питань або спеціалізованих Уповноважених, що забезпечить більш ефективну реалізацію прав деяких груп населення та посилить співпрацю інституту омбудсмена з різними громадськими організаціями [3, с. 14]. Зараз в Україні поряд із парламентським омбудсменом є також функціонуючі спеціалізовані омбудсмени, зокрема: при Президентові – Уповноважений із захисту державної мови, Уповноважений із прав дитини та Уповноважений у справах кримськотатарського народу. При Кабінеті Міністрів діють Освітній Омбудсмен України та Бізнес-Омбудсмен.

Стосовно питання призначення на посаду, то в деяких країнах, зокрема, у Польщі, Швеції, Фінляндії, перевага надається особам, які мають юридичну освіту та діяльність яких пов'язана з правовою сферою. У США та Великій Британії першість надається особам, які мали досвід роботи в державному апараті [6, с. 64]. Аналізуючи українське законодавство, доцільно

зазначити, що на посаду Уповноваженого Верховної Ради з прав людини може претендувати особа, яка досягла 40 років, має досвід правозахисної діяльності, проживає в Україні упродовж останніх 5 років, володіє високими моральними якостями та державною мовою [2, ст. 5]. Водночас особа, котра бажає зайняти посаду Уповноваженого, не може мати будь-якого представницького мандата або обіймати будь-який пост в органах державної влади або місцевого самоврядування, або бути членом політичної партії [2, ст. 8].

Сучасне розуміння поняття інституту омбудсмена не обмежується захистом прав особи, шляхом контролю за діяльністю органів державної влади, це є превентивний суб'єкт всевладдя держави, система стримування державного механізму від надмірного втручання в суспільне життя [11, с. 100]. А отже можна розглядати даний інститут не просто представником парламенту у захисті прав особи, а й дієвою моделлю з обмеження надмірного тиску влади. Тут варто зазначити про широкий діапазон повноважень та прав омбудсмена, а також гарантій його діяльності. Предмети відання та функції уповноваженого з прав людини залежно від тієї чи іншої країни дуже варіюються. Від загальної компетенції, а саме контроль за дотриманням прав особи органами державної влади, діяльність омбудсменів у деяких країнах поширюється на судову владу, муніципальну адміністрацію, пенітенціарну систему. Омбудсмени мають право доступу до баз даних та інформації різних органів державної влади. Найширший обсяг прав мають Уповноважені країн Скандинавії, де модель інституту народного захисника विकарбовувалася століттями та наразі є реальним та ефективним механізмом захисту прав особи. Наприклад, у Фінляндії, Уповноважений має обов'язок наглядати також за діяльністю міністрів уряду [9, с. 100]. У Швеції омбудсмен має право порушити кримінальну справу проти судді, якщо є підстави вважати, що відповідна особа порушила права та законні інтереси відповідача або позивача, водночас омбудсмен не втручається у сам процес судочинства [14, с. 205].

Розглядаючи українське законодавство на предмет повноважень Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, доцільно зазначити, що Уповноважений має право бути присутнім на засіданнях вищих державних органів країни, зокрема, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, також на засіданнях Верховного Суду, Конституційного Суду, спеціалізованих судів та інших колегіальних органів. Уповноважений може безперешкодно відвідувати та сприяти проведенню перевірок органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від їхніх форм власності. Уповноважений має право вимагати ознайомлення або надання документів, зокрема і з інформацією обмеженою для доступу. Крім того, Уповноважений може здійснювати перевірку спеціальних місць утримання осіб, зокрема, інтернатів, психіатричних закладів, притулків, геріатричних пансіонатів тощо, без попереднього на те повідомлення, та проводити опитування стосовно умов перебування та стану повождення з особами, котрі перебувають у відповідних закладах [2, ст. 13].

Формами реагування Уповноваженого Верховної

Ради з прав людини є конституційне подання Уповноваженого та подання Уповноваженого. Відповідні форми реагування створюються з фактом порушення положень Конституції, Законів, міжнародних актів, та висуваються до органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, підприємств, установ незалежно від форм власності. Конституційне подання є формою реагування Уповноваженого до Конституційного Суду з метою перевірки відповідності Конституції Закону чи іншого нормативно-правового акту. Дане повноваження є досить цінним та вагомим у комплекті прав Уповноваженого. Він може виступати додатковим суб'єктом перевірки нормативно-правових актів, що є дуже доцільним та ефективним у сучасній вітчизняній державно-політичній реальності. Крім цього, Уповноважений видає подання, які є актами реагування на звернення громадян з порушень їх прав, відповідні акти кореспондуються органам державної влади, місцевого самоврядування, їхнім посадовим особам для реалізації певних заходів з усунення виявлених порушень прав і свобод громадянина [2, ст. 15].

Особливою формою діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини є щорічні та спеціальні доповіді стосовно стану додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина. Щорічна доповідь має підсумовувати, характеризувати та аналізувати проблеми та систематичні порушення у роботі державних органів та установ з подальшим поданням методів їхнього вирішення. Доповідь містить рекомендації та висновки для ефективності роботи офісу Уповноваженого та впровадження певних засобів усунення порушень прав та інтересів осіб із боку органів державної влади. У деяких випадках за ініціативою Уповноваженого або Верховної Ради можуть бути зроблені спеціальні доповіді Уповноваженого з окремих питань додержання прав і свобод людини і громадянина в Україні [2, ст. 18].

Варто зауважити, що одним з елементів здійснення правозахисної діяльності та організаційних гарантій Уповноваженого є «імперативні повноваження», тобто здатність використовувати до публічних та приватних суб'єктів права заходи адміністративного примусу. Даної функції в українському законодавстві відносно Уповноваженого з прав людини не передбачено, попри те вважається доцільною законодавча регламентація адміністративно-правового примусу у комплекті прав Уповноваженого за невиконання певних вимог омбудсмена, ігнорування настанов та рекомендацій, надання недостовірної інформації тощо [12, с. 145]. Відповідний крок сприятиме більшій ефективності функціонування механізму Уповноваженого та головне, – буде підтримувати авторитет та статус цього дуже вагомого правозахисного інституту у площині органів державної влади, у вітчизняних реаліях.

Однією з головних особливостей посади Уповноваженого є його комунікація з особами, які подають скаргу або заявляють про порушення свого права. Але в цьому аспекті винятковими рисами вирізняються Англія та Франція, де скарги подаються омбудсмену лише через дозвіл депутатів парламенту – так званий «парламентський фільтр». Як відомо, омбудсмен здійснює саме парламентський контроль за додер-

жання прав і свобод людини. Встановлення системи «фільтрування» викликано бажанням парламенту дотримуватися традицій звичної практики, які визначають саме цей представницький та законодавчий орган як відповідального суб'єкта перед суспільством, а також потребою у полегшенні тиску на самого омбудсмена, через велику кількість скажників. Практичний досвід показує, що у країнах, де не наявний «парламентський фільтр», існує більший ризик повноцінного незалучення омбудсмена в ту чи іншу справу, тобто неможливості розгляду всіх справ [3, с. 13].

М. Тодика та О. Марцеляк наголошують на тому, що діяльність інституту Уповноваженого втілює значну соціальну функцію. Здійснюючи правозахисну діяльність, як незалежний представник парламенту, інститут омбудсмена усвідомлюється простими громадянами як демократичний, незаангажований та справедливий суб'єкт захисту, тим самим послаблюючи тиск між особою та державою [8, с. 57].

Аналізуючи, можна відмітити, що інститут народного представника також виконує значну превентивну функцію. Здійснюючи розв'язання різноманітних конфліктів між особами, права котрих порушено, та органами державної влади, можна глобально виявити найпоширеніші систематичні порушення, з якими стикаються органи чи посадові особи, виносити їх на законодавчу площину вирішення, тим самим остерігати та попереджувати інших владних суб'єктів від неправомірного повторення таких дій. В українському законодавстві не закріплені прямі повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини стосовно законодавчої ініціативи, але передбачається можливість здійснювати у відповідному порядку певні пропозиції та рекомендації з удосконалення та покращення законодавства України у сфері захисту прав і свобод особи [2, ст.13]. Наприклад, за 2019 р. Уповноважений Верховної Ради з прав людини і громадянина здійснив внесення близько 1800 позицій до проєктів нормативно-правових актів, зокрема законопроектів та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів [15, с. 340]. Але зазначена функція безпосередньо залежить від співпраці Уповноваженого з Парламентом, вищими органами виконавчої влади, парламентськими комітетами, комісіями.

Продуктивність інституту Уповноваженого залежить від взаємодії з іншими органами державної влади та правозахисними органами [14, с. 203]. Слід зазначити, що також ефективність інституту омбудсмена як правозахисного суб'єкта залежить і від належного виконання своїх функцій іншими структурами захисту прав особи, наприклад, органами юстиції, судовими органами, їх тісним зв'язком із громадськими інститутами. Загалом інститут омбудсмена постає додатковим суб'єктом контролю та забезпечення прав особи, доповнюючи інші засоби національного захисту та компенсуючи певні прогалини у відповідних засобах.

Відповідно до щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини за 2020 р. винесено

близько 250 рекомендацій органам державної влади та місцевого самоврядування за додержання та захист прав та свобод людини. Прикрим свідченням є те, що 46 % від загальної кількості рекомендацій, органами державної влади та місцевого самоврядування виконано не було [15, с. 340]. Втім, варто зауважити, що структура інституту омбудсмена залишається ефективною та дієвою. Обнадійливим фактом є те, що приблизно із 22 тис. звернень осіб 92 % вирішено шляхом поновлення порушеного права, вжиття певних заходів чи наданням роз'яснень [15, с.333].

Отже, неможна категорично стверджувати, що фактичний стан дотримання та забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами державної влади, знаходиться на достатньому рівні у вітчизняній реальності. Наслідком цього є нагальна потреба модернізації діяльності інституту омбудсмена на засадах основоположних західноєвропейських принципів, стандартах та досвіді функціонування інституту уповноваженого у різних країнах світу, розширенні повноважень інституту омбудсмена та зміцненні його статусу на державно-владній площині.

ВИСНОВКИ

Резюмуючи, доцільно зазначити, що інститут омбудсмена або уповноваженого з прав людини є обов'язковим правозахисним елементом у демократичній реальності. Ця інституція здійснює контроль та забезпечення дотримання прав та законних інтересів осіб у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Функціонуючи в різних країнах світу організація уповноваженого з прав людини пристосувалася до різноманітних національних особливостей, сформувавши різноманітні типи та форми своєї діяльності. Система уповноваженого є лакмусовим папірцем, який вказує на рівень розвитку демократичного суспільства та держави, котрий визначається повноцінним забезпеченням та реалізацією своїх прав особою та нормативним закріпленням різноманітних гарантій у захисті цих прав зі сторони держави. Діяльність інституту уповноваженого є вагомою часткою системи правового захисту прав і свобод людини, що забезпечує рівність та справедливість у суспільстві. Вона полягає у реалізації передових ідей та засад у площині забезпечення прав та законних інтересів людини та громадянина, встановленні сприятливих та практичних відносин громадян із державними органами та їх посадовими особами. Діяльність Уповноваженого Верховної ради з прав людини є досить вагомою та ефективним механізмом у сфері дотримання та захисту прав та законних інтересів особи, що підтверджено статистикою. Попри те, органи державної влади не охоче виконують рекомендації інституту Уповноваженого, що вимагає розширення компетенції, прав та гарантій діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини для отримання стійкого та авторитетного положення.

Список використаних джерел

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996. № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>

2. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text>
3. Майданик О.О. Інститут омбудсмена в механізмі забезпечення прав людини в Україні. *Адвокат*. 2010. № 7. С. 12–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2010_7_1
4. Про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Положення Уповноваженого ВР із прав людини від 26.07.2012 р. № 7/8–12. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v07_8715-12#Text
5. Про затвердження Положення про регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Наказ Уповноваженого ВР із прав людини від 19.02.2013р. № 14/02–13. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13#Text
6. Косілова О.І. Сучасний стан і тенденції розвитку інституту омбудсмена у світі та в Україні. *Правова інформатика*. 2013. № 4. С. 62–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pinform_2013_4_11
7. Договір про заснування Європейської Спільноти. Міжнародний документ від 25.03.1957. № 994_017. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text
8. Тодика Ю.М., Марцеляк О. Інститут омбудсмена: світові моделі й досвід. Вісник Академії правових наук України. 1998. № 2(13). С. 57–66. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4169>
9. Стахова Н.І., Михальчук В.М. Роль та функції Уповноваженого з прав людини в державному управлінні України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 16. С. 97–103. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7569&i=14>
10. Інститут омбудсмена. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://old.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/institute/>
11. Озель В.І. Тенденції розвитку інституту омбудсмена. *Dictum factum*. 2020. № 3 (8). С. 98–106. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/170>
12. Стасюк О.Л. Адміністративно-правові засади діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері реалізації правозахисної функції держави. *Право й суспільство*. 2018. № 5(2). С. 142–146. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/5_2018/part_2/26.pdf
13. Bernard F. Ombudsman and human rights. URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/admin22&div=34&id=&page>
14. Ільницька У.В. Політико-правовий статус омбудсмена в системі інституційно-організаційних гарантій реалізації прав і свобод особи в демократичних державах. *Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького*. 2011. № 2(3) (48). С. 201–209. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravoviy-status-ombudsmena-v-sistemi-institutsiyno-organizatsiynih-garantiy-realizatsiyi-prav-i-svobod-osobi-v-demokratichnih>
15. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2020 р. Офіційний сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. URL: https://dpsu.gov.ua/upload/file/zvit_2020_rik.pdf

References

1. The Constitution of Ukraine: Law of June 28, 1996. № 254к / 96 VR. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> [In Ukrainian].
2. On the Ombudsman for Human Rights of the Verkhovna Rada: Law of Ukraine of December 23, 1997 № 776/97–VR. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр#Text> [In Ukrainian].
3. Maidannyk O.O. The Ombudsman Institute in the mechanism of ensuring human rights in Ukraine. *Lawyer*. 2010. № 7. pp. 12–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2010_7_1. [In Ukrainian].
4. On the representatives of the Ombudsman for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine: Regulations of the Verkhovna Rada Ombudsman for Human Rights of July 26, 2012 № 7/ 8–12. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v07_8715-12#Text [In Ukrainian].
5. On approval of the Regulation on regional representations of the Ombudsman for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine: Order of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights dated 19.02.2013. № 14 / 02–13. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v4_02715-13#Text [In Ukrainian].
6. Kosilova O.I. The current state and trends of the ombudsman in the world and in Ukraine. *Legal informatics*. 2013. № 4. pp. 62–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pinform_2013_4_11 [In Ukrainian].
7. Treaty on the Establishment of the European Community. International Document of 25.03.1957. № 994_017. *Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text [In Ukrainian].
8. Todyka Y.M., Martselyak O. The Ombudsman Institute: world models and experience. *Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 1998. № 2 (13). pp. 57–66. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4169> [In Ukrainian].
9. Stakhova N.I., Mykhalchuk V.M. The role and functions of the Commissioner for Human Rights in public administration of Ukraine. *Investments: practice and experience*. 2021. № 16. pp. 97–103. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7569&i=14> [In Ukrainian].
10. Ombudsman Institute. Official site of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights. URL: <https://old.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/history/institute/> [In Ukrainian].
11. Ozel V.I. Trends in the development of the ombudsman institute. *Dictum factum*. 2020. № 3 (8). pp. 98–106. URL: <https://df.duit.in.ua/index.php/dictum/article/view/170> [In Ukrainian].
12. Stasiuk O.L. Administrative and legal bases of activity of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for human rights in the sphere of realization of human rights function of the state. *Law and society*. 2018. № 5 (2). pp. 142–146. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2018/5_2018/part_2/26.pdf [In Ukrainian].
13. Bernard F. Ombudsman and human rights. URL: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/admin22&div=34&id=&page>
14. Ilnytska V.V. Political and legal status of the ombudsman in the system of institutional and organizational guarantees for the realization of individual rights and freedoms in democratic states. *Scientific Bulletin of Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnology named after S.Z. Gzhytsky*. 2011. № 2 (3) (48). pp. 201–209. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravoviy-status-ombudsmena-v-sistemi-institutsiyno-organizatsiynih-garantiy-realizatsiyi->

prav-i-svobod-osobi-v-demokratichnih [In Ukrainian].

15. Annual report of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada on the state of observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine in 2020. Official site of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights. URL: https://dpsu.gov.ua/upload/file/zvit_2020_rik.pdf [In Ukrainian].

Danylo RIABUSHCHENKO

student, Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6279-1966>

e-mail: d.yu.ryabuschenko@nlu.edu.ua

**INSTITUTE OF OMBUDSMAN IN THE MECHANISM OF PERSONAL RIGHTS PROTECTION:
NATIONAL AND FOREIGN ASPECTS**

Introduction. It is established that the fundamental task of any democratic and legal state is to ensure and protect legal human rights and freedoms and the additional formation and implementation of effective guarantees of adequate protection, the creation of an effective human rights system. One of the elements of this system is the institution of the ombudsman. As an object of the European legal tradition, the institution of ombudsman has gradually become established in Eastern Europe, including Ukraine.

The purpose of the paper is analysis and determination of the peculiarities of the ombudsman institution at the national and foreign level.

Result. Emphasis is placed on the key historical preconditions for the emergence of the ombudsman institution and trends in the further general spread of this structure. An exhaustive definition of the term "ombudsman" is defined and the most characteristic features and features of the institute are characterized, through the prism of national and foreign point of view. Some types and forms of the ombudsman institution are indicated and the set of rights and powers of the respective official is established, depending on the country of the world. In addition, the article describes the requirements for candidates for the position of ombudsman. Emphasis is placed on the importance of such an institution as specialized ombudsmen. The comments and recommendations of qualified scientists on improving the functioning of the ombudsman institution in the domestic realities are analyzed. The forms of response of the Verkhovna Rada Ombudsman for Human Rights were emphasized, in particular, the constitutional submissions of the Ombudsman and the submissions of the Ombudsman. Such a special form of activity of the Ombudsman is described as annual and special reports, which are quite important. Statistics on the effectiveness of the Verkhovna Rada Ombudsman for Human Rights and indicators of implementation of the Ombudsman's Office's recommendations by public authorities are presented.

Conclusion. The system of the Commissioner is a litmus test that indicates the level of development of a democratic society and the state, which is determined by the full provision and realization of their rights by the individual and the normative enshrinement of various guarantees for protection of these rights by the state. However, in the domestic reality there is a need to modernize the ombudsman institution for its more efficient functioning.

Keywords: human rights, the institution of the ombudsman, the Verkhovna Rada Ombudsman for Human Rights, a human rights subject, guarantees for the protection and defense of human rights