

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

О. В. БАТАНОВ

Олександр Васильович Батанов, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

МУНІЦИПАЛЬНИЙ ОМБУДСМАН ЯК ЕЛЕМЕНТ ЛОКАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ

Права людини сьогодні стали однією з ключових наукових проблем, які досліджуються з самих широких та різноманітних позицій – з філософсько-гуманістичної точки зору, в аспекті сутності та явища публічної влади, принципів модернізації політичної та правової системи, проведення соціально-економічної та культурної політики, боротьби з екологічними загрозами, злочинністю тощо.

Важливість та актуальність даної теми не треба доводити, оскільки права людини є органічним компонентом демократичного політичного простору, інструментом гуманізації суспільних відносин, формування творчої особистості та становлення постіндустріального людства. На права людини покладають вирішення ряду внутрішніх, міжнародних та глобальних завдань. Права знаходять свою присутність практично в кожній сфері життєдіяльності людини, відображаючи її життя в особливому якісному стані, пов'язаному із затвердженням у громадській свідомості та практиці ідеї свободи особистості.

На наш погляд, найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особистості, її суб'єктивних прав на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесів інституціоналізації муніципальної влади. Адже визнання та становлення в Україні місцевого самоврядування, глибокі економічні і політичні перетворення в суспільстві і формування на цій основі нової демократичної державності безпосередньо пов'язані з виробленням і практичною реалізацією принципово нових для нас підходів до прав людини, до вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері.

Саме місцеве самоврядування фіксує в собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Також на цьому рівні реалізації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами територіальних громад, які стають не лише первинним суб'єктом локальних конституційно-правових відносин, а й основним суб'єктом адміністративно-правових та господарсько-економічних відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування. При цьому, на локальному рівні в межах територіальних громад не лише реалізується, а й гарантується переважна більшість прав людини.

Слід зазначити, що гарантованість прав людини у сфері місцевого самоврядування – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля місцевих чиновників, а також централістських «випадків» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності в усіх сферах життя. У зв'язку з тим необхідно постійно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання владою. Вдосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування – важливе завдання демократичної держави.

Захист прав людини органічно пов'язаний з усім комплексом їх взаємовідносин з публічно-владними структурами та повною мірою можливий лише у контексті принципів демократичної, соціальної, правової держави, які розвивають та доповнюють одне одного. Ці принципи розповсюджуються на захист усієї системи прав людини: громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних.

У зв'язку з цим особливий інтерес являє конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмана, який успішно функціонує в багатьох країнах світу. Так, відповідно до визначення, яке запропонувала Міжнародна асоціація юристів, омбудсман – це служба, передбачена конституцією чи актом законодавчої влади і очолювана незалежною публічною посадовою особою високого рангу, котра відповідальна

перед законодавчим органом, отримує скарги від потерпілих осіб на державні органи, службовців, наймачів або діє за своєю ініціативою і яка уповноважена проводити розслідування, рекомендувати коригуючі дії та подавати доповіді¹.

На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмана став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. Нині більш ніж у 90 країнах існує біля 150 різних органів та структур, які виконують функції омбудсмана. В одних державах ця посадова особа має назву омбудсман (скандинавські країни), в інших – посередник, або медіатор (Франція), парламентський уповноважений, або комісар (Велика Британія), речник з прав громадян (Польща), громадський захисник (Італія), народний захисник (Іспанія, Панама), локайюктам (Індія), проведор юстиції (Португалія), посередник республіки (Сенегал) тощо².

Правовий статус омбудсмана як персоніфікованого деполітизованого інституту регулюється нормами публічного права. На конституційному рівні регламентованість цього інституту досить різна: від цілої глави у конституції Намібії, підрозділів, які об'єднують кілька статей в конституції Польщі (ст. 208–212) та конституції Австрійської Республіки (ст. 148а–148j) до достатньої лапідарної формули в основному законі (ст. 101 Конституції України) або звичайного згадування у повноваженнях представницького органу, який його призначає (ст. 103 Конституції Російської Федерації).

По суті інститут омбудсмана не знайшов свого визнання лише в конституціях та законодавстві арабських країн та держав в яких існують комуністичні режими. Хоча і тут обережні спроби утворити такого роду інституції мають місце. Так, в Йорданії, наприклад, був прийнятий закон, який передбачав утворення так званого «Центру демократії та прав людини в арабському світі». Можливо Центр за своєю суттю далекий від класичної моделі омбудсмана як незалежного публічного органу, однак, безумовно, не можна недооцінювати позитивного потенціалу такого роду інституції³. Ще на початку 2000-х років розглядалася можливість утворення інституту омбудсмана в Республіці Куба⁴.

Особлива популярність та авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінюваністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, у ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безоплатністю надання допомоги тощо. Всі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб. Так, професор Оттавського університету Д. Роует писав, що причину широкого інтересу до інституту омбудсмана знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі»⁵. Також, важко не погодитись з оцінкою, даною цьому інституту австрійським професором В. Піклем: його утворення та діяльність відкрило нову главу у відносинах між державою та громадянином, між особами, які наділені владою, та тими ким управляють⁶.

Незважаючи на зростаючу в усьому світі критику державної діяльності, аксіоматичним залишається той факт, що інститут омбудсмана сприяє зростанню довіри до публічної адміністрації. Тому сьогодні цей інститут справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності та правової основи в діяльності публічної влади, формою позасудового контролю. Його основний принцип – функціональне призначення як інструменту захисту прав людини, відмінного від парламентського, судового, прокурорського, адміністративного та інших форм контролю та нагляду.

Як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому в деяких країнах світу передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад.

Прикладами функціонування першого роду інститутів є Італія, де у відповідності з обласними законами № 8 та № 17 1974 р. запроваджено пост громадського захисника в Тоскані та Лікурії, а у відповідності з Законом про устрій місцевої автономії 1990 р. взагалі в кожній політико-територіальній одиниці обов'язково запроваджується інститут омбудсмана – громадського захисника (*difensore civico*)⁷, а також ФРН, де у землі Рейнланд-Пфальц з 1974 р. діє Повірений громадян, який підпорядковується Зборам цієї землі⁸.

Щодо утворення інституту місцевих омбудсманів, цікавим є досвід Цюриха (Швейцарія), де з 1971 р. діє муніципальний закон міста, яким і запроваджено такий інститут. Тут уповноважений обирається Муніципальною радою (законодавчий орган міста) на чотири роки та може бути переобраним. Він є повністю незалежним від Муніципальної ради та виконавчого органу міської влади. Омбудсман повністю зайнятий виконанням своїх обов'язків, які несумісні з ніякою іншою роботою та діяльністю, якщо на це немає спеціального дозволу президії ради. Доступ до нього безпосередній, без будь-якого посередництва з боку фізичних чи юридичних осіб. Єдина умова – проблеми з будь-яким органом адміністрації міста Цюриха. Доступ до уповноваженого мають навіть іноземці, які проживають за кордоном, але у них виникли такі проблеми. До нього можуть звертатися чиновники, у тому числі – з внутрішніх питань державної служби. Скарга може бути як у письмовому виді, так і усною, яка супроводжується свідченнями омбудсману, що тягне порушення справи та розслідування. Доказування наявності прямого інтересу по справі не є обов'язковим; можна навіть клопотати про втручання омбудсмана «просто на підставі присутності ознак адміністративного порушення»; у

таких випадках омбудсман залишає за собою право відхилити скаргу, якщо вона недостатньо підкріплена громадським інтересом. Він «пояснює громадянину його дії у випадку ускладнень, оказує коректуючі впливи та в корні запобігає виникненню конфліктів». По суті, основна місія Цюрихського омбудсмана – «посередництво між громадянином та адміністрацією». Він позбавлений будь-яких каральних або звинувачувальних повноважень перед судом, а також права на виправлення адміністративних актів або навіть на дії за власною ініціативою. Його інструмент – доповіді депутатам міської ради. Після цього їх розглядає контрольна комісія, і вони стають надбанням преси та городян. Слід відзначити, що омбудсман втручається лише в справи, по яких ще не винесене остаточне адміністративне рішення. Якщо скарга відповідає цієї вимозі та прийнята до розгляду, омбудсман у ході перевірки вправі вимагати від даного органу адміністрації повного сприяння. Йому ні в якому разі не може бути відмовлено у свідченнях або в доступі до документів «по міркуванням секретності». Результати перевірки відображаються у доповіді, яка містить рекомендації, які висуває омбудсман та розсилаються заявнику, «винуватому» чиновнику та його вищестоящому начальнику. Також відзначаємо, що діяльність уповноваженого обмежена вимогою про те, що скаржником вичерпані судові та адміністративні заходи.

Заслуговує на увагу досвід функціонування місцевих омбудсманів в США. Так, в Буффало за ініціативою колективу юридичного факультету, протягом 71 тижня (1967–1969 рр.) працював міський омбудсман. Хоча діяв він напівофіційно, ним було отримано 1244 скарги. Цей експеримент мав велике значення для наступної розробки проектів місцевих інститутів омбудсмана, які стали реальністю на всій території США. Так, в Атланті (Джорджія) на основі Хартії міста з 1974 р. діє Бюро омбудсмана, кандидатура якого пропонується мером та затверджується міською радою; в Детройті (Мічиган) з 1973 р. працює омбудсман, який обирається двома третинами голосів міської ради на строк десять років; в Лексінгтоні (Кентуккі) діє Бюро громадського захисника. У деяких містах та графствах США місцевий омбудсман знаходиться в дуже тісному зв'язку з мером або в цілому з органом виконавчої влади (внаслідок порядку його призначення, режиму роботи тощо): так, в місті Чесапек (Вірджія) є помічник міського управляючого, який займає одночасно посаду омбудсмана; в Ері (Пенсільванія) діє омбудсман з апаратом у 20 співробітників, який підпорядковується меру; у Гонолулу (Гавайї) міська та окружна хартія 1959 р. передбачає формування при мері Бюро з інформації та скарг; у графстві Джексон (Міссурі) функціонує Комісія з міжособових відносин та скаргах громадян у складі 8 членів, які призначаються окружним органом виконавчої влади. Голова Комісії фактично є омбудсманом; міська хартія Омахи (Небраска) передбачає утворення при мері бюро з скарг платників податків для роботи у сфері оподаткування. Аналогічні інституції утворені в багатьох містах США⁹, хоча США в цієї галузі дають досить заплутану картину.

Динамічність американської моделі захисту прав людини зумовлює виникнення великої кількості псевдоомбудсманів, які, по-суті, є слухняними чиновниками уряду штату. Так, в 1974 р. псевдоомбудсмани діяли в наступних штатах: Вірджія і Вірджинські острови, Джорджія, Іллінойс, Кентуккі, Округ Колумбія, Юта тощо. Зокрема, у Вірджинії працює Бюро помічника служби штату з питань громадян, який призначається губернатором та спирається на допомогу різних державних адміністративних відомств; у Пенсільванії діє Business Ombudsman, посаду якого запроваджено Департаментом торгівлі; в Юті працюють Black Ombudsman та Chicano Ombudsman, засновані губернатором спеціально для вирішення расових проблем. Показовим фактом, який свідчить про рівень інтересу до інституту, є те, що американські політики систематично включають питання про омбудсмана у свої передвиборні програми¹⁰.

У Великій Британії Законом про місцеве управління від 8 лютого 1974 р. передбачалося призначення місцевих уповноважених для розслідування скарг на адміністративні порушення в установах та органах місцевої влади Англії та Уельсу. Вагомою особливістю цих інститутів було забезпечення безпосереднього доступу громадян до омбудсмана. Хоча закон і закріплював порядок звернення до уповноваженого через членів місцевої ради (муніципалітету), однак при відмові останніх дати скарзі рух автоматично відкривався канал прямого доступу.

Британське законодавство про місцевих уповноважених передбачає закритий перелік місцевих органів, на які розповсюджується компетенція місцевих омбудсманів: графські ради, міські, муніципальні ради, внутрішні лондонські органи освіти, лондонські районні ради, Загальна рада Лондона, рада островів Сіллі, будь-який координаційний орган місцевої влади, в тому числі органи Національного парку, будь-який політичний орган, окрім міністра внутрішніх справ, органи водопостачання, комісія для Нью-Сіті та міські виробничі корпорації. Повноваження британських місцевих омбудсманів не виходять за межі формули «досліджувати та рекомендувати». Вони не вправі розглядати скарги, віднесені до компетенції парламентського уповноваженого, судів та муніципальних влад, хоча дана заборона не є абсолютною: місцевий уповноважений може прийняти до свого розгляду скаргу, якщо в нього є підстави вважати, що його допомога буде доцільною. Рекомендації британських місцевих уповноважених не є імперативними для місцевих органів, однак переважно вони виконуються¹¹.

У Канаді інститут омбудсмана запроваджено фактично в усіх провінціях. Зокрема, «Білль провінції Альберта про омбудсмана» до його повноважень відносить проведення розслідування з «будь-яких рішень або рекомендацій, у тому числі рекомендації міністру, або з будь-яких випадків дій або бездіяльності, пов'язаних з адміністративними питаннями, які торкаються правоздатності будь-якої особи або групи осіб та які виходять від відомства, органу, посадової особи, службовця або співробітника при виконанні повноважень чи обов'язків, наданих йому законом». Така регламентація компетенції провінціального омбудсмана

фактично означає, що його наглядова діяльність розповсюджується на всі акти міністерств та відомств. Аналізуючи Канадський досвід, можна зробити висновок про переважно регіональний характер функціонування канадських омбудсманів, хоча і існують деякі виключення. Зокрема, закон № 222 від 1973 р. розповсюдив компетенцію омбудсмана Альберти також і на місцевий рівень; «Закон про право на інформацію» провінції Нью-Брансуїк 1978 р. передбачає процедури, які б полегшували громадянам ознайомлення з документами адміністративних органів за «можливою участю місцевого омбудсмана»¹².

В Іспанії питання щодо запровадження інституту омбудсмана обговорювалися ще в 70-і роки. Особливо активізувалася робота по утворенню даної інституції після прийняття Конституції 1978 р. (ст. 54 Основного закону Іспанії вводила інститут Народного захисника), якою поновлювався парламентський демократичний устрій. Регіональні нормативні акти андалузької, баскської, каталонської і галісійської автономії (Закон парламенту Андалузії № 9 від 1983 р. «Про Захисника андалузького народу», ст. 15 баскського Статуту, ст. 35 каталонського Статуту, ст. 14 Статуту Галісії) передбачають утворення інститутів, аналогічних загальнодержавному Народному захиснику. Так, ст. 35 Статуту Каталонії говорить: «Без збитку для інституту, передбаченого ст. 54 Конституції, та взаємодіючи з ним, парламент може призначати уповноваженого з прав людини для захисту основних прав і свобод громадян, з цією метою він може здійснювати нагляд за діяльністю уряду автономії». Дана норма націлює регіонального уповноваженого на здійснення нагляду за діями адміністрації автономії з метою захисту прав і свобод громадян, слідуючи загальнодержавному зразку. При цьому відкрито визнається взаємодія між двома інститутами. Однаковим чином, у середовищі муніципальної адміністрації в різних територіальних одиницях висуваються напівофіційні проекти запровадження муніципального омбудсмана¹³.

Посаду регіонального омбудсмана було запроваджено і в Австрійській землі Тіроль, правовий статус котрого визначається Конституційним законом землі Тіроль. Зокрема, в цьому законі зазначається, що Народний адвокат землі (омбудсман) обирається строком на шість років за пропозицією президента ландтага (законодавчого органу), ним може бути тільки особа, яка наділена відповідними особистими і професійними якостями і він не може входити у склад федерального уряду землі чи загального представницького органу¹⁴. Цікавим є досвід обрання омбудсмана ще однієї з земель Австрії – Форарльберг, де у відповідності із законом «Про адвоката землі» (омбудсмана), виборам омбудсмана повинен передувати публічний конкурс на заміщення цієї посади, повідомлення про який публікується в офіційному віснику землі Форарльберг і в щоденних газетах, видавництво яких знаходиться у Форарльберзі¹⁵.

У Голландії такі «омбудс-інститути» розглядають як скарги на поліцію, органи місцевого самоврядування, психіатричні лікувальні заклади, установи страхування здоров'я тощо, так і на будь-які інші скарги «незалежно від ступеню їх неформальності». Підставою скарги може бути не тільки «порушення права», але й «неналежне поведіння». «Омбудс-інститути» не обмежуються індивідуальними скаргами; вони можуть виступати «вихідним пунктом» дослідження групових скарг. І хоча фактично задовольняються лише 2–3 % заяв, авторитет таких місцевих структур досить великий. Популярність цих «неформальних» інститутів, які функціонують паралельно з офіційними адміністративними процедурами, зумовлена їх доступністю та повною відсутністю бюрократичної заформалізованості, їх діяльність сприяє «вибуховому» росту адміністративного прецедентного права¹⁶.

Таким чином, ми бачимо, що світова практика йде шляхом локалізації та муніципалізації інституту омбудсмана. Це робиться для того, щоб даний інститут мав можливість в повну силу, миттєво реалізувати свої контрольно-наглядові функції у випадку порушення прав людини, у тому числі й у першу чергу в рамках територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що тенденції в становленні муніципальних омбудсмановських служб намітилися й в сучасній Україні. Так, ще ст. 26 проекту Статуту територіальної громади міста Києва, підготовленого за участі автора у 2002 р. Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, передбачалося запровадження посади Міського уповноваженого з прав територіальної громади міста Києва, до сфери відання якого пропонувалося віднести контроль за додержанням прав та свобод жителів – членів територіальної громади міста Києва та захист прав і свобод кожного на території міста Києва і в межах юрисдикції територіальної громади міста Києва. На жаль, дані проектні пропозиції не знайшли свого відображення у Статуті територіальної громади міста Києва, прийнятому Київською міською радою 28 березня 2002 року. Водночас така ініціатива була підхоплена під час розробки проектів статутів територіальних громад і локальних нормативних актів суб'єктів місцевого самоврядування інших міст. Так, у одній з концепцій Статуту територіальної громади міста Одеси, а також підготовленому на її основі проекту Статуту (ст. 14) запропоновано запровадити інститут Уповноваженого міської громади з прав людини (міського омбудсмана) за аналогією з державним омбудсманом¹⁷.

Позитивним дієвим прикладом запровадження інституту місцевого омбудсмана в Україні є й досвід Нової Каховки. У 2004 р. Новокаховська міська рада прийняла положення про уповноваженого з прав людини. Омбудсманом є депутат міської ради, який призначається за рішенням міської ради і є підзвітним тільки їй, а не виконавчому органу міської ради чи міському голові. Новокаховський досвід вказує, що лише за перші п'ять місяців його роботи до уповноваженого звернулося понад 300 громадян із скаргами на поневіряння по різних інстанціях. Є скарги на протиправні дії працівників міліції, на бездіяльність міської прокуратури, санітарно-епідеміологічної станції тощо¹⁸.

Заслуговує на увагу ідея запровадження локальних омбудсманівських служб не тільки у рамках територіальних громад та місцевих рад, а й в системі органів виконавчої влади. Так, безпрецедентною та такою яка

заслужує на підтримку є пропозиція відомого вітчизняного правозахисника, Президента Інституту демократії та прав людини (утворений у 2000 році в Одесі) О. Г. Мучника заснувати посаду уповноваженого Одеської обласної державної адміністрації з прав людини. Відповідна пропозиція була оформлена у вигляді листа-звернення до голови Одеської обласної державної адміністрації М. Н. Саакашвілі. Ініціатори цієї ідеї вважають, що така інституція та створена під його керівництвом на території Одеської області мережа правозахисних організацій могла б забезпечити вирішення основних стратегічних завдань у сфері захисту прав людини, у тому числі й щодо правової просвіти, локальної нормотворчості (розробки проектів нормативних актів з питань захисту прав людини), інституційного забезпечення правового захисту населення та сприяння формуванню сприятливого правового клімату в регіоні для створення і захисту інститутів громадянського суспільства і тощо¹⁹.

На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприяло б покращенню управління територіями та гуманізації відносин «особа – орган місцевого самоврядування – держава», що, з одного боку, безумовно мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій місцевого самоврядування, а, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

¹ American Bar Association. 2001. «Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombuds-toa.org/downloads/ApprABAStand.doc>

² Хаманева Н. Ю. Роль омбудсмена в охране прав граждан в сфере государственного управления // Советское государство и право. – 1990. – № 9. – С. 141.

³ Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : Учеб. пос. – М. : Изд-во Российского университета дружбы народов, 2002. – С. 49–50.

⁴ Луканская А. На Кубе будет своя Карпачева // Голос Украины. – 2002. – 2 февраля.

⁵ Rowat, Donald C. The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? // International Review for Administrative Sciences. – 1962. – v. 28. – P. 402.

⁶ Pickl V. The Protection on Human Rights by the Office of the Austrian Ombudsman (Volksanwaltschaft) // Austrian – Soviet Round Table on the Protection of Human Rights. Arlington, 1992. – P. 156–157.

⁷ Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4-х томах : Т. 3. Особенная часть : Страны Европы / Авт. кол. : И. А. Алябасрова, Г. Н. Андреева, И. А. Андреева и др. ; Рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1997. – С. 338.

⁸ Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией : Институт омбудсмана / Пер. с исп. А. Казачкова. – М. : Ad Marginem, 1997. – С. 174.

⁹ Там само. – С. 175–180

¹⁰ Там само. – С. 132, 134

¹¹ Бойцова В. В. Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. – М. : БЭК, 1996. – С. 233

¹² Хиль-Роблес А. Парламентский контроль за администрацией : Институт омбудсмана / Пер. с исп. А. Казачкова. – М. : Ad Marginem, 1997. – С. 126.

¹³ Там само. – С. 227–239.

¹⁴ Konstitutionelles Gesetz des Bodens Tirol? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tirol.gv.at/bezirke>

¹⁵ Advokat des Bodens Forarl'berg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vorarlberg.at>

¹⁶ Правовая система Нидерландов / Авт. кол. : Э. Р. Бланкенбург, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова и др. ; Отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. – М. : Зерцало, 1998. – С. 218.

¹⁷ Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания ; [под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского]. – О. : ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 31.

¹⁸ Горбенко Ю. Права громадян обстоє омбудсмен – міський // Партнери. – 2004. – червень. – № 6 (63).

¹⁹ Алексеева Д. Местный омбудсмен // [Електронний ресурс]. – Вечерняя Одесса. – 2016. – № 30–31 (10291–10292). – 17 марта. – Режим доступу: <http://vo.od.ua/gubrics/politika/35243.php>; Обретет ли Одесса своего омбудсмена? // [Електронний ресурс]. – УСИ. Украинская служба информации. Одесса. – Режим доступу: <http://usi.online/2016/03/07/obretet-li-odessa-svoego-ombudsmena/>; Правозащитник и губернатор – получится ли диалог? // Газета «2000». – 2016. – № 11 (764). – 18–24 марта.

Резюме

Батанов О. В. Муніципальний омбудсман як елемент локальної системи захисту прав людини: інституційні та функціональні аспекти.

У статті висвітлюються доктринальні та прикладні проблеми становлення та розвитку інституту муніципальних омбудсманів. Доводиться, що інститут муніципальних омбудсманів дозволяє ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, є важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприяє покращенню управління територіями та гуманізації відносин «особа – орган місцевого самоврядування – держава».

Ключові слова: муніципальний омбудсман, місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальна влада, муніципальні права особи, децентралізація.

Резюме

Батанов А. В. Муниципальный омбудсман как элемент локальной системы защиты прав человека: институциональные и функциональные аспекты.

В статье освещаются доктринальные и прикладные проблемы становления и развития института муниципальных омбудсманов. Доказывается, что институт муниципальных омбудсманов позволяет ликвидировать существующие пробелы в сфере функционирования механизмов защиты прав человека, является важным шагом в развитии демократических процессов, направленных на укрепление системы местного самоуправления, защиты личности – члена территориальной громады, усиления гарантий реализации муниципальных прав человека, способствует улучшению управления территориями и гуманизации отношений «человек – орган местного самоуправления – государство».

Ключевые слова: муниципальный омбудсман, местное самоуправление, территориальная громада, муниципальная власть, муниципальные права человека, децентрализация.

Summary

Batanov O. Municipal ombudsman as an element of the local system of protection of human rights: institutional and functional aspects.

The article highlights the doctrinal and practical problems of formation and development of the institution of municipal ombudsman. It is proved that the institution of municipal ombudsman allows to eliminate existing gaps in the functioning of the human rights protection mechanisms is an important step in the development of democratic processes aimed at strengthening the system of local self-government, protection of the individual – the territorial community members, strengthening guarantees of municipal human rights, contributes to better governance territories and humanization of relations «human – the local self-government – the state».

Key words: municipal ombudsman, local self-government, territorial hromada, municipal power, municipal human rights, decentralization.

УДК 342.728

Н. П. ГАЄВА

Надія Петрівна Гаєва, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ДО ПИТАННЯ РОЗУМІННЯ ПРИНЦИПУ САМОВРЯДНОСТІ УТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ

В юридичній літературі проблематика розуміння принципу самоврядності утворення та діяльності громадських об'єднань має епізодичний характер вивчення. Правники, напевно, вважають це питання не надто актуальним, про що свідчить необґрунтовано низький науковий інтерес до зазначеної проблематики. Лише окремі аспекти досліджувались у працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як С. А. Авак'яна, Є. В. Гакало, І. С. Сопелкіна, І. Т. Темеха. При цьому однотайності у поглядах науковців щодо розуміння даного принципу не вироблено. Втім, принцип самоврядності є тією вихідною ідеєю, яка відображає демократичні засади утворення та діяльності громадських об'єднань, чим пояснюється актуальність його дослідження.

Враховуючи вищевикладене та зазначаючи важливість осмислення сутності принципу самоврядності, в цій науковій роботі, яка є логічним продовженням попередніх¹, ми ставимо за мету узагальнити погляди вчених на дану проблематику та проаналізувати змістовні характеристики принципу самоврядності як окремого принципу утворення й діяльності громадських об'єднань. Увагу також приділено аналізу проблеми співвідношення термінів «самоврядність», «самоврядування», «самостійність», «самоуправління», «самоорганізація», «сагодіяльність», «внутрішня демократія» при їх нормативному та доктринальному використанні в працях Н. В. Богашевої, О. М. Ващук, М. Ю. Віхляєва, О. О. Даркова як однієї з ознак громадських об'єднань.

Відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання» (далі – Закон) принцип самоврядності трактується як «право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом»². Саме з даного законодавчого положення випливає, що поняття принципу самоврядності є збірним і включає дві складові (тобто форми свого вираження): перша – право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей) та визначати напрями діяльності; друга – невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання. При цьому термін «самоврядність» необхідно використовувати у тому значенні, в