

*about some abstract state education, but about quite specific state in which lines and signs of the democratic, constitutional and social state are inherent. In this sense, development of civil society demands reforming of all system of the government, and also specific state mechanisms, for the purpose of increase of efficiency of its functioning and reduction in compliance with requirements of the present. Basic Elements of the constitutional system allow us to define these or those systems of the organization of the government as democratic, and their functioning as it which is performed by rules of "democratic action" that in turn develops in space of interaction with civil society. Subordination of the power of the law is considered the main sign of the constitutional state which defines the condition of the government.*

*The government is characterized by internal separation of functions between its parts, but it works as the uniform mechanism. The specified systemacity of the government in Ukraine is shown, first of all, that all bodies of this system work jointly and are in the relations of interrelation, interaction and interdependence. Within this system one bodies of uniform system are chosen or appointed by other bodies, one direct others, one accountable, under control and responsible before others and so forth. That is the principle of systemacity of the government provides no other than availability of organizational and legal unity of this power.*

*In article the author points to availability of a number of the defining constitutional legal principles characterizing the organization and activity of system of the democratic government in the conditions of introduction to practice state and social and political life of the concept of the constitutional state. At the same time it is important to note that the specified principles are significant both for separate branches of the government, and for system of the government in general that allows to remove the element of opposition between separate functions in sales process of the government. At the same time, each of the specified constitutional principles needs the further scientific development. In the context of modern Ukrainian state processes it especially concerns questions of systemacity of functioning of the government, ensuring the principles of control, differentiation of functions and powers. All this will promote not only to process of modernization of the Constitution of Ukraine, but also will allow to provide stability of the constitutional process, to create in Ukraine actually democratic and effective system state of the power.*

**Keywords:** *constitutional state, constitutional system, legal acts, principles of the organization of the government, democracy, human rights, supremacy of law.*

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

**О. В. БАТАНОВ,**  
доктор юридичних наук

## **МУНІЦИПАЛЬНІ СЛУЖБИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕНДЕНЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

*У статті висвітлюються доктринальні та прикладні проблеми становлення та розвитку інституту муніципальних омбудсманів. Доводиться, що інститут муніципальних омбудсманів дає змогу 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.

**Батанов А. В. Муниципальные службы защиты прав человека: тенденции становления в Украине в контексте зарубежного опыта**

*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.

**Batanov O. V. Municipal services of protection of human rights: trends in the formation of Ukraine in the context of foreign experience**

*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».*

**Keywords:** municipal ombudsman, local self-government, territorial hromada, municipal power, municipal human rights, decentralization.

Права людини сьогодні є однією з ключових наукових проблем, які досліджуються з 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 нашу думку, найбільш рельєфно проявляється та знаходить свою апробацію ідея цінності людської особистості, її суб'єктивних прав на локальному рівні – у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципальної влади. Адже визнання та становлення в Україні місцевого само-

врядування, 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, вирішення як загальнодержавних, так і регіональних, а також місцевих проблем у даній сфері.

Саме місцеве самоврядування фіксує політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у 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 у 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 «випадів» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх 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 поширюються на захист усієї системи прав людини: громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних.

У зв'язку з цим особливий інтерес становить 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 доповіді<sup>1</sup>.

На сьогодні у багатьох державах інститут омбудсмана став невід'ємною складовою юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. У даний час понад у 90 країнах існує близько 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) тощо <sup>2</sup>.

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 у Конституції Польщі (ст. 208–212) та Конституції Австрійської Республіки (ст. 148а–148j) до доволі лапідарної формули у 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 набув визнання лише в конституціях та законодавстві арабських країн і держав, в яких існують комуністичні режими. Хоча і тут обережні спроби утворити такого роду інституції мають місце. Так, у 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 інституції <sup>3</sup>. Ще на початку 2000-х років розглядалася можливість утворення інституту омбудсмана в Республіці Куба <sup>4</sup>.

Особлива популярність і авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним статусом у системі державних органів; незмінністю 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 і посадових осіб.

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 свідчить 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 у 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 відповідно до обласних законів № 8 та № 17 1974 р. запроваджено пост громадського захисника у Тоскані та Лікурії, а відповідно до Закону про устрій місцевої автономії 1990 р. взагалі в кожній політико-територіальній одиниці обов'язково запроваджується інститут омбудсмана – громадського захисника (*difensore civico*)<sup>5</sup>, а також ФРН, де у землі Рейнланд-Пфальц з 1974 р. діє Повірений громадян, який підпорядковується Зборам цієї землі<sup>6</sup>.

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 на з якою 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 вигляді, так і усною, яка супроводжується свідченнями омбудсману, що зумовлює порушення справи та розслідування. Доказування наявності прямого інтересу у справі не є обов'язковим; можна навіть клопотати про втручання омбудсмана «просто на підставі присутності ознак адміністративного порушення»; в таких випадках омбудсман залишає за собою право відхилити скаргу, якщо вона недостатньо підкріплена громадським інтересом. Він «пояснює громадянину його дії у разі ускладненя, справляє корегуючі впливи та докорінно 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 зазначити, що омбудсман втручається лише в справи, у яких ще не винесене остаточне адміністративне рішення. Якщо скарга відповідає цій вимозі та прийнята до розгляду, омбудсман у ході перевірки вправі вимагати від даного органу адміністрації повного сприяння. Йому в жодному разі не може бути відмовлено у свідченнях або у доступі до документів «з міркувань секретності». Результати перевірки відображаються у доповіді, яка містить рекомендації, які висуває омбудсман та розсилаються заявнику, «винуватому» чиновнику та його вищестоящому начальнику. Також зазначимо, що діяльність уповноваженого обмежена вимогою про те, що скаргником вичерпані судові та адміністративні заходи.

Заслужовує на увагу досвід функціонування місцевих омбудсманів у США. Так, у 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, у Атланті (Джорджія) на основі Хартії міста з 1974 р. діє Бюро омбудсмана, кандидатура якого пропонується мером та затверджується міською радою; у Детройті (Мічиган) з 1973 р. працює омбудсман, який обирається двома третинами голосів міської ради на строк десять років; у Лексінгтоні (Кентуккі) діє Бюро громадського захисника. У деяких містах і графствах США місцевий омбудсман перебуває в дуже тісному зв'язку з мером або в цілому з органом виконавчої влади (внаслідок порядку його призначення, режиму роботи тощо): так, у місті Чесапек (Вірґінія) є помічник міського управляючого, який займає одночасно посаду омбудсмана; в Ері (Пенсильванія) діє омбудсман з апаратом у 20 співробітників, який підпорядковується меру; у Гонолулу (Гавайї) міська та окружна хартія 1959 р. передбачає формування при мерії Бюро з інформації та скарг; у графстві Джексон (Міссурі) функціонує Комісія з міжособистісних відносин та скарг громадян у складі 8 членів, які призначаються окружним органом виконавчої влади. Голова Комісії фактично є омбудсманом; міська хартія Омахи (Небраска) передбачає утворення при мерії бюро зі скарг платників податків для роботи у сфері оподаткування. Аналогічні інституції утворені в багатьох містах США <sup>7</sup>, хоча США в цій галузі дають доволі заплутану картину.

Динамічність американської моделі захисту прав людини зумовлює виникнення великої кількості псевдоомбудсманів, які, по суті, є слухняними чиновниками уряду штату. Так, у 1974 р. псевдоомбудсмани діяли в таких штатах: Вірґінія і Вірґінські острови, Джорджія, Іллінойс, Кентуккі, округ Колумбія, Юта тощо. Зокрема, у Вірґінії працює Бюро помічника служби штату з питань громадян, який призначається губернатором та спирається на допомогу різних державних адміністративних відомств; у Пенсильванії діє Business Ombudsman, посаду якого запроваджено Департаментом торгівлі; в Юті працюють Black Ombudsman та Chicano Ombudsman, засновані губернатором спеціально для ров'язання расових проблем. Показовим фактом, який свідчить про рівень інтересу до інституту, є те, що американські політики систематично включають питання про омбудсмана у свої передвиборні програми <sup>8</sup>.

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 за відмови останніх дати скаргі рух автоматично відкривався канал прямого доступу.

Британське законодавство про місцевих уповноважених передбачає закритий перелік місцевих органів, на які поширюється компетенція місцевих омбудсманів: графські ради, міські, муніципальні ради, внутрішні лондонські органи освіти, лондонські районні ради, Загальна рада Лондона, рада островів

Сілли, будь-який координаційний орган місцевої влади, у 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 виконуються<sup>9</sup>.

У Канаді інститут омбудсмана запроваджено фактично у всіх провінціях. Зокрема, Білл 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 стосуються 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 поширюється на всі акти міністерств та відомств. Аналізуючи канадський досвід, можна зробити висновок про переважно регіональний характер функціонування канадських омбудсманів, хоча й існують деякі винятки. Зокрема, закон № 222 від 1973 р. поширив компетенцію омбудсмана Альберти також і на місцевий рівень; «Закон про право на інформацію» провінції Нью-Брансвік 1978 р. передбачає процедури, які б полегшували громадянам ознайомлення з документами адміністративних органів за «можливою участю місцевого омбудсмана».

В Іспанії питання щодо запровадження інституту омбудсмана обговорювалися ще в 1970-х роках. 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 андалузської, баскської, каталонської і галісійської автономії (Закон парламенту Андалузії № 9 від 1983 р. «Про Захисника андалузського 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 орієнтує 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. Рівним чином, у середовищі муніципальної адміністрації в

різних територіальних одиницях висуваються напівофіційні проекти запровадження муніципального омбудсмана<sup>10</sup>.

Посаду регіонального омбудсмана було запроваджено і в Австрійській землі Тіроль, правовий статус якого визначається Конституційним законом землі Тіроль. Зокрема, у 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 органу<sup>11</sup>. Цікавим є досвід обрання омбудсмана ще однієї з земель Австрії – Форарльберг, де відповідно до закону «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, видання яких перебуває у Форарльберзі<sup>12</sup>.

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 ступеня їх неформальності». Підставою скарги може бути не тільки «порушення права», а й «неналежне поводження». «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 доволі великий. Популярність цих «неформальних» інститутів, які функціонують паралельно з офіційними адміністративними процедурами, зумовлена їх доступністю та повною відсутністю бюрократичної заформалізованості, їх діяльність сприяє «вибуховому» розвитку адміністративного прецедентного права<sup>13</sup>.

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

Слід зазначити, що тенденції в становленні муніципальних омбудсманівських служб намітилися й у сучасній Україні. Так, ще ст. 26 проекту Статуту територіальної громади міста Києва, підготовленого за участю автора у 2002 р. Центром місцевого самоврядування при Інституті держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, передбачалося запровадження посади Миського 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 набули відображення у Статуті територіальної громади міста Києва, прийнятому Київською міською радою 28 березня 2002 р. Водночас така ініціатива була підхоплена під час розробки проектів статутів територіальних громад і локальних норма-



тивних актів суб'єктів місцевого самоврядування інших міст. Так, у одній з концепцій Статуту територіальної громади міста Одеси, а також підготовленому на її основі проекті Статуту (ст. 14) запропоновано запровадити інститут Уповноваженого міської громади з прав людини (міського омбудсмена) за аналогією з державним омбудсманом<sup>14</sup>.

Позитивним дієвим прикладом запровадження інституту місцевого омбудсмена 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 свідчить, що лише за перші п'ять місяців його роботи до уповноваженого звернулося понад 300 громадян зі скаргами на поневіряння по різних інстанціях. Є скарги на протиправні дії працівників міліції, на бездіяльність міської прокуратури, санітарно-епідеміологічної станції тощо<sup>15</sup>.

Заслужує на увагу ідея запровадження локальних омбудсманівських служб не тільки у рамках територіальних громад та місцевих рад, а й у системі органів виконавчої влади. Так, безпрецедентною та такою, яка заслуговує на підтримку, є пропозиція відомого вітчизняного правозахисника, президента Інституту демократії та прав людини (утворений у 2000 р. в Одесі) О. Г. Мучника заснувати посаду уповноваженого Одеської обласної державної адміністрації з прав людини. Відповідна пропозиція була оформлена у вигляді листа-звернення до колишнього 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 освіти, 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 тощо<sup>16</sup>. Втім, ці ініціативи були проігноровані та залишилися без своєї реалізації.

На нашу думку, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дало б змогу 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, а й стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їхніх 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 омбудсмана 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. Москва : Изд-во РУДН, 2002. С.49–50; 4. *Луканская А.* На Кубе будет своя Карпачева // Голос Украины. – 2002. – 2 февраля; 5. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран* : в 4-х томах : Т. 3. Особенная часть : Страны Европы / авт. кол. : И. А. Алебастрова, Г. Н. Андреева, И. А. Андреева и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. Москва : БЕК, 1997. С. 338; 6. *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией : Институт омбудсмана / пер. с исп. А. Казачкова. Москва : Ad Marginem, 1997. С. 174; 7. *Там же*. – С. 175–180; 8. *Там же*. – С. 132, 134; 9. *Бойцова В. В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. Москва : БЭК, 1996. С. 233; 10. *Хиль-Роблес А.* Парламентский контроль за администрацией : Институт омбудсмана / пер. с исп. А. Казачкова. Москва : Ad Marginem, 1997. С. 126, 227–239; 11. *Konstitutionelles Gesetz des Bodens Tirol* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.tirol.gv.at/bezirke>; 12. *Advokat des Bodens Forarl'berg* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vorarlberg.at>; 13. *Правовая система Нидерландов* / авт. кол. : Э. Р. Бланкенбург, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова и др. ; отв. ред. В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова. Москва : Зерцало, 1998. С. 218; 14. *Устав территориальной громады города Одессы.* Основные этапы создания ; / под ред. В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловського. Одесса : ХОББИТ ПЛЮС, 2007. С. 31; 15. *Горбенко Ю.* Права громадян обстоює омбудсмен – міський // Партнери. – 2004. – червень. – число 6(63); 16. *Обретет ли Одесса своего омбудсмана?* [Электронный ресурс]. – УСИ. Украинская служба информации. Одесса. – Режим доступа : <http://usi.online/2016/03/07/obretet-li-odessa-svoego-ombudsmena/>

***Batanov O. V. Municipal services of protection of human rights: trends in the formation of Ukraine in the context of foreign experience***

*The article highlights the doctrinal and practical problems of formation and development of the institution of municipal ombudsman.*

*Warranty rights in local government – a kind of external mechanism limiting the arbitrariness of local officials and centralist “attacks” of the government which always seeks to expand and strengthen its presence in all areas of life. Due attention is focused on the need to create new and improve existing mechanisms of organizational and legal nature against the abuse of power. Improving procedures and mechanisms to protect the rights of local self-government – an important task of a democratic state.*

*Human rights are organically connected with all their complex relationship with the public and government officials fully possible only in the context of the principles of a democratic, social state of law, which develop and complement each other. These principles apply to the protection of the entire system of human rights: civil, political, economic, social and cultural.*

*In this regard, of particular interest is the constitutional-legal institute of the Public Defender, or Ombudsman, who successfully operated in many countries.*

*As international experience shows, national ombudsman as one person is not always able to cover all areas of its activities and the level of state and local life, which violated (may be broken) the rights of the individual. Therefore, some countries provided national ombudsmen office representatives on the ground, and therefore special interest is the Institute of regional and local commissioner communities.*

*Proved that international practice is moving towards localization and municipalization ombudsman. This is to ensure that this institute had the opportunity in full force, instantly realize their oversight functions in case of violation of human rights, including and especially within local communities as the primary subjects of local self-government.*

*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 342.727

**Т. А. КОСТЕЦЬКА,**  
кандидат юридичних наук

### **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА (КОМУНІКАТИВНІ АСПЕКТИ)**

*У публікації розглядаються окремі комунікативні аспекти формування й застосування якісних механізмів взаємозв'язку влади і суспільства у вирішенні завдань та проблем, що стоять перед ними. Такими є прийняття зважених владно-управлінських рішень, упровадження контролю громадянського суспільства з метою підвищення відповідальності органів публічної влади за їх результати. Йдеться про докорінні зміни характеру комунікативних зв'язків органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.*

*Особлива роль у відповідних процесах відводиться ЗМІ – інструменту цілеспрямованого формування громадської думки у відповідних взаємовідносинах, важливому інституту громадянського суспільства, посереднику між органами влади та громадянським суспільством. Виокремлюються певні зрушення у напрямі вдосконалення діяльності сучасних вітчизняних ЗМІ, а також існуючі негативні тенденції.*

*Приділена увага з'ясуванню окремих проблемних питань чинного законодавства, пропонуються шляхи подолання.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, держава, взаємодія, комунікація, засоби масової інформації.

#### **Костецкая Т. А. Актуальные вопросы взаимоотношений органов публичной власти и институтов гражданского общества (коммуникативные аспекты)**

*Раскрываются отдельные аспекты формирования и применения качественных механизмов взаимосвязи власти и общества в решении задач и проблем, поставленных перед ними. Такими являются, например, принятие выверенных властно-управленческих решений, внедрение контроля гражданского общества с целью повышения ответственности органов публичной власти за их результаты.*

*Речь идет о коренных изменениях характера коммуникативных связей органов публичной власти и институтов гражданского общества.*

*Особое место в этих процессах принадлежит СМИ – инструменту целенаправленного формирования общественного мнения в соответствующих взаимоотношениях, важному институту гражданского общества, посреднику между органами публичной власти и структурами гражданского общества.*