

information. So, the article contains the view that the Basic Law of the State is not sufficient for securing the right to information.

Besides this, the author has determined the shortcomings of the national legislation in the regulation of the right of access to information. What is more, the author has indicated gaps in the legislation which violate the principle of transparency in the activities of public authorities. Based on this, suggestions to overcome the abovementioned problems have been provided in the article.

Apart the research of normative legal acts of the European Union that regulate public access to information, the author has reviewed the European experience of implementing effective public programs and activities of certain institutions aimed at implementing the right of access to information.

The peculiarities of public access to information during informatization of society have been highlighted in the article. A series of European countries carry out active policy on informatization of society.

The author has appropriately noted that further informatization of society of Ukraine will be an essential process that will require the openness and transparency of state activities.

Facilitation of the access to resources, data and other information promotes transparency and accountability of government and expands participation of citizen in the governance as well as contributes the economic growth of the state.

As a result the author considers that mandatory and permanent reporting of public authorities regardless of requests and appeals of citizens is the first step to improve national legislation.

In the conclusion the author has identified priority ways of improving procedures that will ensure the transparency and openness of the government in Ukraine, which will positively affect to the realization of the right of access to information.

Key words: information, access to information, european experience, regulation, improvement.

УДК 342.5

О. Д. АГЄЄВ

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОМБУДСМАНА З ПИТАНЬ МІГРАЦІЇ

Досліджено принципи регламентації правового статусу омбудсмана з питань міграції, які визначають основний зміст, форми і методи його діяльності та мають особливе значення для виконання ним функції захисту прав і свобод людини мігранта від зловживань і свавілля з боку державного апарату і по-

© АГЄЄВ Олександр Дмитрович – викладач кафедри історії та теорії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом

садових осіб. Принципи розглядаються як ідеологічна основа діяльності омбудсмана, як засадничі підвалини юридичного характеру, що охороняються державою і правом. Дається коротка характеристика окремих принципів.

Ключові слова: омбудсман, глобалізація, права людини, міграція, мігрант, принципи, законність, незалежність, субсидіарність, неупередженість, справедливість.

Ageev A. D. Принципы организации деятельности омбудсмана по вопросам миграции

Исследованы принципы регламентации правового статуса омбудсмана по вопросам миграции, которые определяют основное содержание, формы и методы его деятельности и имеют особое значение для выполнения им функции защиты прав и свобод человека мигранта от злоупотреблений и произвола со стороны государственного аппарата и должностных лиц. Принципы рассматриваются как идеологическая основа деятельности омбудсмана, как основы юридического характера, охраняемые государством и правом. Дается краткая характеристика отдельных принципов.

Ключевые слова: омбудсман, глобализация, права человека, миграция, мигрант, принципы, законность, независимость, субсидиарность, беспристрастность, справедливость.

Ageev Oleksandr. The principles of organization of the ombudsman for migration

The article investigates the principles of the regulation of the legal status of the Ombudsman for Migration, which define the basic content, forms and methods of its activity and are of particular importance for the performance of the functions of protection of human rights and freedoms of migrants from abuse and arbitrariness on the part of the state apparatus and officials. The principles are regarded as the ideological basis of the activities of the Ombudsman, as the basis of a legal nature, and protected by the state law.

Key words: Ombudsman, globalization, human rights, migration, the migrant, the principles of legality, independence, subsidiarity, equity, justice, institute of specialized ombudsman, elements of the status.

В сучасний період глобальна міграція являє собою один з основних побічних результатів глобалізації, що є складним процесом структурної перебудови з безліччю міждисциплінарних аспектів, який впливає на здійснення громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав¹, визначає спрямованість прогресу і розвитку людства.

Міграційні процеси актуалізують питання захисту прав людини мігранта. Термін «мігрант» розглядається в якості родового поняття

по відношенню до понять «біженець», «вимушений переселенець», «іноземний громадянин, особа без громадянства, яким надано тимчасовий притулок» тощо. Права даної категорії осіб визнані багатьма універсальними й регіональними міжнародними документами, що проголошують принципи демократії, поваги прав людини, наголошують на необхідності сприяння захисту соціально незахищених категорій населення, таких як мігранти.

Державний захист прав мігрантів реалізується легітимними представниками державної влади на засадах і в формах, визначених правовими актами. Крім того, у вирішенні проблем мігрантів широко застосовуються й позасудові способи захисту. Одним із засобів законодавчого забезпечення міграційної політики держави може стати узаконення правового інституту омбудсмана з питань міграції. У визначенні правового статусу омбудсмана вирішальну роль відіграють принципи організації діяльності інституту, що обумовлює актуальність і важливість проведеного дослідження.

Дослідженню інституту омбудсмана присвячено велика кількість наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних авторів, таких як В. Бойцова, Р. Вагізов, Н. Заворотнюк, К. Закоморна, Л. Лазарь, А. Майоров, О. Марцеляк, А. Мелехин, Н. Наулік, А. Семенова, А. Сунгуров, Н. Хаманева, В. Еміх, П. Бромхед, Є. Лентовська, Хіль Роблес Альваро та багатьох інших. Але, висвітлюючи правовий статус парламентських та спеціалізованих омбудсманів в цілому, в даних роботах не приділено достатньо уваги омбудсману з питань міграції. Це обумовлено, передусім, відсутністю законодавчого закріплення та практики діяльності даного виду омбудсманів.

Історія інституту омбудсмана виникла з правових і політико-адміністративних систем скандинавських країн. Омбудсман, на переконання багатьох фахівців, уявляє собою складний соціально-правовий феномен: він є не тільки юридичним інститутом чи органом, а й певним типом політичної і правової культури, сукупністю суспільних зв'язків і відносин, завоюванням та надбанням світової юридичної культури, яке гарантує безконфліктне (толерантне) узгодження інтересів управлінців та громадян, якими вони управляють².

Сучасний омбудсман з органу контролю за адміністрацією, поступово перетворився в правозахисний інститут з функціями дер-

жавного органу, який сприяє реалізації загальноновизнаних принципів і норм права, в інститут, який грає профілактичну роль в запобіганні порушення прав і свобод громадян³.

Фундаментальною основою організації інституту омбудсмана з питань міграції, як й інших видів омбудсманів, виступають принципи, які визначають основний зміст, форми і методи їх діяльності та мають особливе значення для виконання ним функції захисту прав і свобод людини від зловживань і свавілля з боку державного апарату і посадових осіб. Ці принципи ґрунтуються на прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН у 1993 році «Принципах, пов'язаних зі статусом національних організацій» (відомих як «Паризькі Принципи») – набору міжнародних стандартів, які формують і визначають роботу національних правозахисних установ, в тому числі й інституту омбудсмана. Міжнародно-узгоджені Паризькі принципи визначають роль, склад, статус і функції національних правозахисних установ. Національні правозахисні установи повинні відповідати принципам, які визначають їх завдання в області прав людини і передбачають їх незалежність, широкий мандат з прав людини, достатнє фінансування і інклюзивні та прозорі процеси відбору та призначення. Принципи широко визнаються в якості критеріїв законності та надійності установ⁴. У Паризьких принципах перерахований ряд обов'язків національних інститутів, які поділяються на п'ять категорій. По-перше, інститут повинен проводити моніторинг будь-якої ситуації порушення прав людини, якою він вирішує зайнятися. По-друге, інститут повинен мати можливість консультувати уряд, парламент і будь-яку іншу компетентну установу з приводу особливих порушень, з питань, що стосуються законодавства і загального дотримання та виконання міжнародних договорів з прав людини. По-третє, інститут мав би відноситись до регіональних і міжнародних організацій. По-четверте, інститут мав би мати дозвіл на навчання та інформування в області прав людини. По-п'яте, деяким установам надається квазісудова сфера компетенції⁵.

Ці принципи були додатково уточнені Резолюцією 67/163, прийнятою Генеральною Асамблеєю «Роль омбудсмана, посередника та інших національних правозахисних інститутів з просування і захисту прав людини» від 20 грудня 2012 року, яка закликає держави-учасники: заснувати незалежні і автономні інститути омбудсмана;

забезпечити омбудсману відповідною законодавчою базою та фінансуванням; активно посилювати інформування про важливу роль омбудсмана⁶.

Про принципи діяльності регіональних, місцевих та спеціалізованих омбудсманів говориться також у резолюції 80(1999) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи «Про роль уповноважених/омбудсманів у захисті прав громадян»⁷.

У наукових правових дослідженнях висвітлюються питання значення принципів як «синтезуючих засад, об'єднувальних зв'язків, ідеологічної основи для виникнення, становлення і функціонування»⁸ різних видів омбудсманів. Так, Д. Феоктістов вважає, що основними принципами, що забезпечують ефективне функціонування омбудсмана, є: законність, незалежність, субсидіарність, неупередженість, справедливість, гласність, доступність, принцип співпраці, перманентність, конфіденційність, принцип мови діловодства. Дані принципи він класифікує на наступні групи: матеріальні - принципи, що стосуються лише статусу омбудсмана (незалежність, субсидіарність, перманентність); процесуальні – принципи, які стосуються процесуальних питань діяльності омбудсмана (гласність, доступність, принцип співпраці, принцип мови діловодства); суміжні – принципи, що поєднують в собі елементи статусу омбудсмана та окремих процесуальних аспектів його діяльності (законність, неупередженість, справедливість, конфіденційність)⁹.

Н. Наулік пропонує класифікувати принципи діяльності омбудсманів, поділяючи їх на загальні (гуманізму, законності, незалежності, демократизму, рівності) та спеціальні принципи (самостійності, виборності, недоторканності, деполітизованості, несумісності посад, субсидіарності, об'єктивності й неупередженості, обов'язковості співпраці, відкритості і гласності, конфіденційності відомостей щодо особи у справі, професіоналізму)¹⁰. Схожої думки дотримується й Л. Голяк, котра поділяє принципи омбудсмана на загальні для всіх правозахисних інститутів у сфері прав людини – гуманізму; законності; демократичності; рівності; справедливості; поділу влад; інтеграції у міжнародну систему захисту прав людини; галузеві, що властиві всім омбудсманам, зокрема, спеціалізованим – незалежності (інституціональної, функціональної та

персональної), деполітизованості, доступності (інформаційної та організаційної), об'єктивності (неупередженості), відкритості (гласності), публічності (широке освітлення діяльності омбудсмана у засобах масової інформації); взаємодії з іншими державними органами щодо забезпечення прав людини; безперервності функціонування інституту омбудсмана; субсидіарності; оперативності (повнення порушених діями адміністрації прав особи за мінімальний строк із початку провадження у справі); спеціальні, що властиві окремим видам спеціалізованих омбудсманів – відносної самостійності; попередження дискримінації, поваги до традицій і звичаїв (наприклад, для омбудсманів із захисту прав національних меншин), рівного поводження (для омбудсманів із рівних можливостей), можливості суміщення посад (наприклад, Уповноважений з прав дитини Іванівської області РФ є членом Іванівської обласної комісії з прав людини на правах заступника голови комісії)¹¹.

Іншими науковцями при дослідженні інституту омбудсмана дається лише перелік принципів його діяльності без визначення їх класифікації. Так, А. Семенова до принципів діяльності омбудсманів відносить: незалежність, доступність (інформаційна, організаційна), оперативність, законність, справедливість, гласність, взаємодія з іншими державними органами, що забезпечують права і свободи людини і громадянина, відповідність поставлених перед омбудсманом завдань і наданих йому повноважень¹². Ю. Спичак, визначаючи принципи омбудсмана як засадничі підвалини юридичного характеру, що охороняються державою і правом, на основі яких здійснюється регламентація правового статусу омбудсмана, а також реалізація його повноважень, виділяє такі принципи, як: незалежність; безперервність функціонування; політична нейтральність; конституційність і законність; повага гідності особистості; відкритість; конфіденційність розслідувань; субсидіарність і неантагоністичне ставлення до підконтрольних органів публічної влади¹³.

Як бачимо, серед принципів, що пропонуються науковцями, виокремлюється низка найбільш часто згадуваних – це незалежність, законність, політична нейтральність (деполітизованість), відкритість, публічність і доступність, субсидіарність та взаємодія з іншими органами щодо забезпечення прав людини. Всі вони мають важливе значення у забезпеченні ефективного функціонування ін-

ституту омбудсмана. Адже, як справедливо зазначає О. Лукашова, такі демократичні риси інституту омбудсмана, як незалежність, відкритість, доступність для громадян, сприяють тому, що омбудсман набуває міцних позицій у механізмі адміністративно-правового захисту прав людини¹⁴.

Втім, з огляду на специфіку діяльності інституту омбудсмана з питань міграції, яка полягає у більш тісних контактах з іноземним елементом, на наш погляд, слід акцентувати також увагу й на таких моральних (етичних) принципах омбудсмана, як принципи гуманізму, справедливості, недискримінації та толерантності, професіоналізму та компетентності, дотримання у роботі норм міжнародного права, мобільності та вміння переконувати.

Вважаємо, що принципи діяльності омбудсмана з питань міграції можна класифікувати на такі групи: принципи, що стосуються порядку заснування інституту омбудсмана; принципи функціонування інституту; принципи професійної етики омбудсмана. До першої групи відносяться такі принципи, як принцип правової (конституційної) гарантії; загальні критерії для вибору і призначення омбудсмана; наділення статусом органа державної влади або службовця високого рангу; принцип незалежності (від інших державних та політичних структур, фінансова та матеріально-технічна незалежність). До другої – принципи законності та верховенства права; демократичності; політичної нейтральності; загальної поваги до прав людини; доступності й гласності; принцип субсидіарності та взаємодії з іншими правозахисними органами. До третьої – принципи толерантності й недискримінації, запобігання расизму й ксенофобії, неупередженості, чесності й справедливості.

Отже, діяльність омбудсмана ґрунтується на принципах, які мають особливе значення для виконання ним функції захисту прав і свобод людини від зловживань і свавілля з боку державного апарату і посадових осіб. Принципи організації діяльності омбудсмана з питань міграції, як й інших омбудсманів, дозволять підвищити ефективність своїх дій у сфері захисту прав і свобод людини, у даному випадку людини мігранта, нададуть можливість працювати на перспективу, передбачати й попереджувати проблеми, що створюють загрози правам і свободам людей, на основі особистого при-

кладу омбудсмана дозволять посилити вплив етичного фактору у діяльності суб'єктів державної влади і управління.

1. *Глобализация и ее воздействие на осуществление в полном объеме всех прав человека / Резолюция ГА ООН от 20 декабря 2012 г. – С. 2.* 2. *Бойцова В. В. Правовой институт омбудсмана и системе взаимодействия государства и гражданского общества: автореф. дис... д-ра юрид. наук. Москва, 1995. С. 20;* 3. *Вагизов Р. Г. Понятие омбудсмана (Уполномоченного по правам человека) в современной правовой доктрине // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 2.* 4. *Парижские принципы: ориентир для национальных правозащитных учреждений на протяжении 20 лет. URL: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/ParisPrinciples20yearsguidingtheworkofNHRI.aspx>* 5. *Резолюция 48/134 «Национальные институты для продвижения и защиты прав человека» принята Генеральной Ассамблеей 4 марта 1994 г. URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=E&Area=RESOLUTION* 6. *Резолюція 67/163 ГА ООН «Роль омбудсмана, посередника та інших національних правозахисних інститутів з просування і захисту прав людини» від 20 грудня 2012 р. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/488/38/PDF/N1248838.pdf?OpenElement>* 7. *Резолюция 80(1999) Конгресса местных и региональных властей Совета Европы «О роли уполномоченных/омбудсменов в защите прав граждан» // Московский журнал международного права. 1999. № 3. С. 106–112.* 8. *Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2007. С. 8.* 9. *Феоктистов Д. Е. Конституционно-правовой статус Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. нау : спец. 12.00.02 . Саратов, 2012. С. 11.* 10. *Наулік Н. С. Інститут омбудсмана в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2007. С. 7–9.* 11. *Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів: Видавництво «ЗУКЦ», 2011. С. 72–73.* 12. *Семенова А. Ю. Уполномоченные по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Тюмень, 2006. С. 9.* 13. *Стичак Ю. Г. Інститут омбудсмана в державах Східної Європи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2006. С. 11.* 14. *Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. Москва: Норма; Инфра-М, 2010. С. 434.*

Ageev Oleksandr. The principles of organization of the ombudsman for migration

The article investigates the principles of the regulation of the legal status of the Ombudsman for Migration, which define the basic content, forms and methods of

its activity and are of particular importance for the performance of the functions of protection of human rights and freedoms of migrants from abuse and arbitrariness on the part of the state apparatus and officials. The principles are regarded as the ideological basis of the activities of the Ombudsman, as the basis of a legal nature, and protected by the state law.

In the process of becoming a modern constitutional state, which began in the nineteenth century and which continues to this day, there is a need for an effective control and protection mechanisms that would ensure adequate implementation of human rights and fundamental freedoms. This process is accompanied by the development and the gradual development of parliamentary control mechanisms and protection and extra-parliamentary control. This explains the focus on new, innovative mechanisms, which do not duplicate the functions of existing ones, and can operate in parallel with them, to complement their activities. Among these mechanisms are particularly important place institution "ombudsman". National human rights institutions should comply with the principles defining their tasks in the field of human rights and providing for their independence, a broad human rights mandate, sufficient funding and inclusive and transparent process of selection and appointment. The principles are widely recognized as the criteria of legality and soundness concerns. Universal units for the activities of non-governmental organizations dealing with human rights, are The Paris Principles, adopted in 1991 and approved by the UN General Assembly in 1993. The Paris Principles contain provisions on the organization and structure non-governmental organizations. The primary principle of national institutions, as the content of the Paris Principles, is an independent institution, is ensured through legal and operational autonomy. The second important component is a unit of the Paris Principles relating to the competence of the Ombudsman three requirements: a wide range of powers enshrined in the constitutional or other legislation, clear regulation. In this connection, the national institution shall have a maximum degree of freedom in relation to their functions: freely consider any questions falling within its competence, hear any person and obtain any information, refer to the public, create working groups to consult and cooperate with NGOs. Equally important are the availability requirements, cooperation with other organizations, speed. The independence of the institute must be balanced by means of a special system of accountability: the national institution responsible both to society and the state for their work, which includes the preparation of annual reports to Parliament or the Government, as well as the regular dissemination of information on its work.

Key words: Ombudsman, globalization, human rights, migration, the migrant, the principles of legality, independence, subsidiarity, equity, justice, institute of specialized ombudsman, elements of the status.