***Утвердження інституту омбудсмена у світі***

До останнього часу інститут омбудсмана, як і сам термін ***“омбудсман”,***в Україні були відомі лише порівняно вузькому колу фахівців-правників. І це не дивно. Адже ця інституція виникла й розвивалася на основі західноєвропейських  демократичних цінностей, що ґрунтуються на засадах поділу влади та верховенства права, і тому до кінця 80-х років не викликав особливої зацікавленості офіційної радянської правової доктрини. З посиленням процесів демократизації у країнах Східної Європи на початку 90-х років зростає інтерес до нових демократичних механізмів захисту прав людини, зокрема інституту омбудсмана, його витоків та історії.

Характерною особливістю інституції омбудсмана стало те, що її утвердження в більшості країн світу відбувалося в уже існуючій системі органів державної влади і тому необхідно було враховувати національні, правові, культурні та інші особливості. Тому, попри єдині принципи концептуальної побудови цього інституту, у світі важко знайти дві такі інституції, які були б цілком тотожні. Але можна виділити окремі загальні риси, які об’єднують всі ці інституції під однією родовою назвою – омбудсман, хоча в Україні це Уповноважений Верховної Ради з прав людини, в Іспанії, у ПАР – захисник народу, у Польщі – речник громадянських прав, у Франції – посередник Французької Республіки, в Литві – контролер сейму, в Греції – захисник громадян, у Молдові – парламентський адвокат, у Швеції, Фінляндії, Данії – омбудсман.

***Однією з головних функцій омбудсмана у світі є контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади шляхом розгляду скарг громадян на дії тих чи інших органів або посадових осіб, що призвели до порушення прав та свобод людини і громадянина.***В цьому сенсі важливим невід’ємним правом омбудсмана є *право проводити розслідування,* у тому числі й за власною ініціативою, і на їх підставі вносити рекомендації щодо шляхів відновлення порушених прав у конкретному випадку, вносити пропозиції стосовно змін до законодавства або перегляду неправомірної адміністративної практики органів державної влади. Процедура звернення до омбудсмана максимально неформальна та гнучка, а доступ до нього є безплатним і відкритим для всіх громадян держави.

Характерною особливістю є ***незалежність інституції,*** що виявляється передусім у високому статусі посади омбудсмана, яка у більшості країн закріплена Конституцією, а також в обранні омбудсмана парламентом держави, що забезпечує його незалежність від усіх  гілок влади, включаючи законодавчу. Незалежність омбудсмана передбачає неприпустимість і пряму заборону втручання у його діяльність органів державної влади, політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації. В суспільстві омбудсман виступає своєрідним *арбітром між людиною та владою,*тому має діяти незалежно і неупереджено.

Внутрішній аспект незалежності омбудсмана передбачає наявність у нього достатніх  фінансових ресурсів для виконання своїх  повноважень, а також з огляду на *персоніфікованість інституції* незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики.

У зв’язку з відсутністю у омбудсмана імперативно-владних повноважень одним з головних засобів його впливу на прийняття необхідного рішення є гласність та поширення інформації про порушення прав і свобод людини у державі, передусім шляхом оприлюднення щорічної та спеціальних доповідей.

Наведені характеристики у своїй сукупності відображають лише найважливіші риси інституції омбудсмана. Залежно від обсягу повноважень, сфери компетенції та інших факторів умовно можна виділити кілька моделей омбудсмана в світі.

Найбільш поширеною з них є так звана *класична, або сильна, модель омбудсмана*, вперше запроваджена у Швеції на початку XIX ст.

До цього часу не можна з упевненістю сказати, які саме соціально-історичні передумови привели до створення цієї інституції у Швеції. З одного боку, цьому сприяла притаманна шведам багатовікова традиція верховенства права та поваги до індивідуальних прав людини, з другого – гостра боротьба за владу між шведським королем та парламентом. У результаті цього королівська влада була значно обмежена і парламент отримав право обирати на противагу королівському канцлеру юстиції парламентського уповноваженого для здійснення незалежного контролю за адміністрацією та судами. Це дістало відображення в **Конституції 1809р.** , згідно з якою у правовій системі **Швеції вперше була запроваджена посада омбудсмана юстиції (justitieombudsman).**

Характерними ознаками шведської моделі стали надзвичайно широкі повноваження та сфера компетенції. Так, омбудсман Швеції здійснює контроль не лише за центральними органами влади та управління, а й за судами та місцевими органами адміністрації, а також збройними силами та навіть посадовими особами державних підприємств у тому обсязі, в якому вони виконують державно-владні функції. Для цього в арсеналі омбудсмана є чимало засобів впливу: право на необмежений доступ до протоколів та документів, у тому числі секретних; право законодавчої ініціативи; право ініціювати дисциплінарне провадження стосовно осіб, які не виконують його вимог, і навіть накладати штрафи; на правах надзвичайного прокурора розпочинати судове переслідування посадових осіб за неналежне виконання своїх обов’язків тощо.

Вищезазначені характерні риси шведської моделі значною мірою сприяли успіху та подальшому поширенню концепції омбудсмана в Європі і світі.

Наступною країною, котра **запровадила інститут омбудсмана у 1919р.,** стала **Фінляндія,** що дуже близька до Швеції за правовою системою. Тому і модель, запроваджена у Фінляндії, багато в чому схожа на шведську. Тут широка сфера компетенції і повноважень, серед яких: право ініціювати кримінальне переслідування голів Верховного та Вищого адміністративного судів Фінляндії, а також за рішенням парламенту виступати державним обвинувачем інших вищих посадових осіб держави, зокрема членів Державної ради та канцлера юстиції.

**Поширення ідеї інституту омбудсмана в Європі**

Після другої світової війни починається активне поширення ідеї інституту омбудсмана в Європі. Цей період характеризується значним посиленням виконавчої влади та її регламентуючої ролі в усіх сферах суспільного життя, що у свою чергу зумовило потребу в додаткових засобах контролю за діяльністю органів адміністрації.

**У 1952 р.** інституція омбудсмана заснована в **Норвегії.** Спочатку її функції були обмежені лише контролем за збройними силами країни, і лише у 1962 р. було створено відповідний орган для контролю за цивільною адміністрацією.

Попри успіх шведської моделі, для більшості країн світу інститут омбудсмана став відомим лише після створення служби омбудсмана в **Данії у 1953р.** Саме ця модель, з огляду на близькість правової системи Данії як до романо-германської, так і до англосаксонської правових культур, отримала найбільше визнання в світі. Повноваження датського омбудсмана були дещо вужчими порівняно з його шведськими колегами, але в той же час це був перший успішний експеримент по впровадженню нової  інституції в країні, де, по-перше, діяв принцип міністерської відповідальності уряду перед парламентом, а, по-друге, тривалий час існував судовий контроль за діяльністю адміністрації, якого не знали Швеція і Фінляндія.

Відтоді починається активне поширення ідеї омбудсманства зі скандинавських держав до інших країн Європи, Америки, Азії та Африки.

Досвід країн континентальної системи права почав активно вивчатися і в країнах загального права. У **1967 р**. закон про створення інституту омбудсмана приймається у **Великобританії.** Поштовхом до цього стало невдоволення громадян станом адміністрування в країні і зростанням у зв’язку з цим кількості скарг. Але з огляду на специфіку конституційної структури англійської держави, яка передбачає значні повноваження парламенту щодо контролю за діяльністю підзвітного йому уряду, у Великобританії була введена “слабка” модель омбудсмана. Вона характеризується вузькою сферою компетенції, обмеженими засобами правового впливу, а також запровадженням так званого парламентського фільтра, в результаті якого було різко обмежено доступ до омбудсмана громадян. Така можливість звернень передбачена тільки через парламентаріїв.

Того ж **1967 р.** інститут омбудсмана було створено у низці провінцій **Канади.** У**1979 р**. його запровадили на території **Австралії.**

В цей же період спостерігається зростання інтересу до інституту омбудсмана і у США. Основою став шведський аналог. Звичайно, інтерес американців до цього інституту ніколи не сягав такого рівня як, скажімо, в Європі, що пояснюється великою роллю судової влади в країні. В **США** *також було запроваджено в окремих місцевостях інституції омбудсманів.* **У 1969р. – на Гаваях,** **у 1971р. – у Небрасці**, **у 1972р. – в штаті** **Айова.**  Характерною особливістю США стало запровадження великої кількості омбудсманів на різних рівнях: штату, округу, міста.

У **1976 р.** інститут омбудсмана був запроваджений у **Португалії**, а у **1981** **р.**– у сусідній **Іспанії**. Запровадження інституту народного захисника в конституційно-політичній системі Іспанії стало одним із найбільш вдалих державно-правових  нововведень після падіння диктатури Франко. Іспанцями обрана *“сильна”* модель омбудсмана, схожа на шведську. Проте з огляду на специфіку федеративного державного устрою країни на рівні провінцій запроваджені регіональні омбудсмани. Вони повністю незалежні у виконанні своїх повноважень від національного омбудсмана Іспанії, відносини з яким будуються на принципах координації та розмежування сфери компетенції. Таке розмежування, зокрема між регіональним омбудсманом провінції Каталонія та національним омбудсманом Іспанії, здійснюється на підставі двосторонньої угоди. Своєрідність цієї моделі пов’язана з федеративними особливостями Іспанії і, як свідчить досвід, не виправдовує себе у країнах з унітарним адміністративно-територіальним устроєм.

Різні моделі омбудсманів було запроваджено також у Австрії, Бельгії, Ізраїлі, Індії, Італії, на Кіпрі, у Мексиці, у Нідерландах, Франції, Новій Зеландії, ФРН, Швейцарії та ін.

Особливістю **французької моделі**, запровадженої в **1973 р**., є те, що медіатор Франції, де традиційно сильна роль виконавчої влади, призначається Радою міністрів Франції, що є своєрідним винятком у концепції парламентського омбудсмана. Крім цього, у Франції, як і у Великобританії, діє так званий *парламентський фільтр*, що позбавляє громадян безпосереднього доступу до омбудсмана.

Нова хвиля ідеї омбудсманства, що сприяла зростанню авторитету та кількості цих  інституцій у світі, пов’язана з падінням “залізної завіси” і появою на карті Європи нових держав.

У **1988 р.** першою з-поміж країн Східної Європи інститут омбудсмана запровадила **Польща.** Це був перший експеримент запровадження цього інституту в соціалістичній системі управління. Експеримент виявився вдалим. Інститут речника громадянських прав у Польщі не лише вписався в діючу систему державних органів, а й активно сприяв багатьом перетворенням, що відбувалися в країні наприкінці 80-х років. Цьому значною мірою сприяв ідейно-політичний нейтралітет омбудсмана, пропаганда принципів правової держави та ієрархії цінностей, орієнтованих на права людини. Польська модель також побудована за “сильним” взірцем. Так, Омбудсман Польщі має право вимагати ініціювання дисциплінарного чи адміністративного провадження, а його повноваження в кримінальному та цивільному судочинстві прирівняні до повноважень прокурора.

Досвідом Польщі скористалися багато інших країн Східної Європи. У 1989 р. інституцію омбудсмана було запроваджено в Угорщині, а у 90-хроках– у Грузії, Литві, Латвії, Молдові, Російській Федерації, Румунії та Узбекистані.

**15 січня 1998р. набрав чинності Закон України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”. 14 квітня того ж року Верховна Рада України обрала першого в історії держави Уповноваженого з прав людини.**

***На сучасному етапі ідея омбудсманства переросла національні межі*** і все частіше використовується на регіональному та міжнародному рівнях.

Поширення служб омбудсмана в світі стало поштовхом до ***створення у 1976 р. Міжнародного інституту омбудсмана,***який об’єднує національні інституції більш ніж 50 країн світу, сприяє розвитку концепції омбудсмана в світі за допомогою досліджень, освітніх програм, публікацій і обміну інформацією, а також організації регіональних і міжнародних  конференцій.

У 1982 р. викладачі університету м. Інсбрук (Австрія) виступили ініціаторами створення наукового товариства, головним завданням якого стало дослідження феномена омбудсмана в Європі. З **1988 р**. товариство отримало статус міжнародної громадської організації і зараз відоме як ***Європейський інститут омбудсмана.*** Основними напрямами діяльності цього інституту є поширення та сприяння розвитку ідеї омбудсмана в Європі, підтримка наукових досліджень у цій сфері, сприяння обміну досвідом на національному, європейському і міжнародному рівнях. Членами інституту є більшість європейських інституцій омбудсмана. У жовтні 1998 р. до Європейського інституту омбудсмана було прийнято Українського Уповноваженого з прав людини.

У **1993 р.** згідно з положеннями Маастрихтського договору про створення Європейського Союзу було **запроваджено посаду омбудсмана в ЄС.** Йому було надано право приймати до розгляду скарги будь-якої юридичної чи фізичної особи країни– члена ЄС та проводити розслідування діяльності інституцій і органів Європейського Союзу, за винятком Суду Європейських співтовариств та суду першої інстанції ЄС. Нині проводиться активна робота з підготовки єдиного кодексу поведінки службовців ЄС, що дало б змогу встановити чіткі критерії оцінки їхньої діяльності з боку європейського омбудсмана.

У 1999 р. після тривалих дебатів було **запроваджено посаду Уповноваженого з прав людини в Раді Європи.** Слід зазначити, що ця посадова особа не цілком вписується в концепцію омбудсмана, оскільки позбавлена такого важливого права, як право провадити конкретне розслідування на підставі скарг громадян або за власною ініціативою. Уповноважений з прав людини Ради Європи покликаний швидше здійснювати освітні функції та координуючу діяльність у галузі прав людини в рамках діяльності цієї європейської інституції. Процес визначення конкретної сфери його компетенції та повноважень ще не завершений. Першим Омбудсманом Ради Європи став ***Альваро Хиль-Роблес –*** в минулому Захисник народу Іспанії.

На сьогодні **інституція омбудсмана** на національному, регіональному та місцевому рівнях **існує більш ніж у 100 країнах** світу, і ця ідея продовжує поширюватися.

Без перебільшення можна сказати, що інституція омбудсмана є не лише бажаним, а й необхідним елементом національної системи захисту прав людини, ключовою ланкою в процесі перетворень у країнах, що стали на шлях демократії та верховенства права.