



УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

## КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ФУНКЦІЇ ОМБУДСМАНА В КРАЇНАХ СТАЛОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Банах С.В., начальник юридичного відділу  
Тернопільський національний економічний університет

У статті розглядаються особливості й відмінності контрольно-наглядових функцій парламентських омбудсманів у Скандинавських та деяких інших європейських країнах сталої демократії, які здійснюються з метою захисту та поновлення порушених прав і свобод окремих громадян.

**Ключові слова:** права і свободи людини, омбудсман, функції омбудсмана, контрольно-наглядова функція, органи управління, належне управління.

В статье рассматриваются особенности и отличия контрольно-надзорных функций парламентских омбудсманов в Скандинавских и некоторых других европейских демократических государствах, которые осуществляются с целью защиты и возобновления нарушенных прав и свобод отдельных граждан.

**Ключевые слова:** права и свободы человека, омбудсман, функции омбудсмана, контрольно-надзорная функция, органы управления, надлежащее управление.

### Banach S.V. OVERSIGHT OMBUDSMAN FUNCTIONS IN THE SUSTAINABLE DEMOCRACY

The article examines some of the functions of the Ombudsman to oversee the executive branch and the rules of good governance. The role and the functions of ombudsmen in international protection of human rights. Creation and foundation of Ombudsman's institution in countries with different law systems is the subject of my research work.

**Key words:** Ombudsman, good governance, functions of ombudsmen, human rights, institutional guarantees for rights and freedoms of a human and citizen.

**Актуальність теми.** В центрі уваги кожної демократичної, правової держави знаходяться права і свободи людини і громадянина, забезпечення їх розвитку та ефективного правового захисту. В умовах реформування в нашій країні соціально-економічної, політичної і духовної сфер життя і активним формуванням інститутів громадянського суспільства актуальною залишається проблема удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини. Чималу роль у функціонуванні даного механізму відіграє інститут омбудсмана, який уявляє собою додатковий орган у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів та їх посадових осіб. Сутність інституту омбудсмана та його видову характеристику в першу чергу визначає функціональний аспект його діяльності. Саме функції являються найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій, уявляючи собою основні нормативно-регламентовані напрямлення їх діяльності. Це, безперечно, стосується й інституту омбудсмана. Дана думка неодноразово висвітлювалася у літературі багатьма науковцями, зокрема й дослідниками інституту омбудсмана. Так, доктор юридичних наук, один із пер-

ших дослідників даного інституту в Україні, О.В. Марцеляк стверджував, що для розуміння сутності правової природи інституту омбудсмана велике значення має його функціональна характеристика, оскільки у функціях омбудсмана віддзеркалюється соціальне призначення цього інституту, об'єктивна необхідність здійснення ним суспільно корисної, соціально обумовленої контрольно-наглядової та правозахисної діяльності [5, с. 16]. Серед багатьох функцій, котрі виконує омбудсман, вагоме місце посідає контрольно-наглядова функція за діями та актами адміністрації. Як свідчить практика, найбільш ширшими за обсягом є контрольно-наглядові функції омбудсманів Скандинавських та деяких інших країн Західної Європи.

Тому **метою даної роботи** є дослідження особливостей реалізації контрольно-наглядової функції омбудсмана саме в зазначених країнах.

**Ступінь дослідженості теми.** Проблематика інституту омбудсмана в цілому розглядалася у наукових працях багатьох як зарубіжних, так і вітчизняних науковців, однак, не дивлячись на появу значної кількості праць щодо окремих проблем контролю за діяльністю органів управління, у науковій літературі не приділено належної уваги аналізу окремих функцій інституту омбудсмана, цілісного порівняльно-правового

наукового дослідження функцій омбудсманна, зокрема, контрольно-наглядової функції, практично не має. Представлена робота є спробою заповнити існуючі прогалини у дослідженні передусім контрольно-наглядових функцій омбудсманна.

**Виклад основного матеріалу.** Обсяг контрольно-наглядової функції омбудсманна залежить від кола органів та посадових осіб, на яких розповсюджується юрисдикція омбудсманна, а також обсяг прав і свобод людини і громадянина, дотримання яких вони контролюють.

У загальному вигляді основним предметом діяльності омбудсменів є перевірка законності актів управління, дотримання вимог діючого законодавства під час процедури їх прийняття, а також правомірності поведінки посадових осіб. Подібний нагляд відбувається з метою захисту порушених прав окремих громадян. Омбудсмен допомагає при вирішенні певних питань та скарг, слідкує за процесом їх вирішення та у разі необхідності вимагає їх вирішення відповідними органами.

Розглядаючи заяви і скарги громадян на діяльність адміністративних органів, омбудсмен повинен не тільки ретельно їх перевіряти, але й аналізувати ситуацію, що склалася, робити висновки щодо характеру порушень, чи носять вони індивідуальний характер, чи мають більш широкий аспект, тобто стають масовими порушеннями. Про масовість порушень, а отже, про недоліки у роботі відповідних органів свідчить кількість отриманих заяв однакового характеру. Тобто, в даному випадку, функцією омбудсманна є, якраз, виявлення недоліків у роботі певних структур та внесення пропозицій законодавчому органу щодо їх усунення.

Як правило, омбудсмени наділяються досить широким колом повноважень. Вони мають право вимагати для ознайомлення під час перевірки необхідні документи, пояснення від посадових осіб тощо.

Наприклад, в Швеції не тільки правом, але й обов'язком парламентських омбудсменів є періодичні інспекції діяльності органів влади, які належать до сфери їх нагляду. В останні роки таким інспекціям часто були підпорядковані центральні державні установи, адміністративні органи ленів (лен – це окружна адміністративно-територіальна одиниця Швеції, в країні – 24 лени), тюрми, військові частини тощо [11, с. 17–21].

Тобто, в Швеції парламентські омбудсмени здійснюють нагляд за діяльністю всіх державних і муніципальних органів та установ, їх персоналу, а також інших посадових осіб. Однак є деякі виключення. В компетенцію парламентських омбудсменів

не входить контроль за діяльністю членів уряду, депутатів риксдагу і членів муніципальних рад. Кожен омбудсман має свою сферу діяльності [12, с. 210].

В Швеції і Фінляндії омбудсмени здійснюють контроль не тільки за адміністрацією, але й за судовою системою та виправними установами. Так, як відзначає шведський парламентський омбудсман Клас Еклюд, омбудсман Швеції має повноваження, які мають його колеги в інших країнах, а саме – наглядати за діяльністю судів [4, с. 3]. На його думку, такий нагляд не впливає на незалежність судів і не призводить до конфлікту між основними принципами верховенства права. К. Еклюд вважає, що судді також є людьми, і їм властиво так само, як і іншим, помилятися, тому повинен існувати такий контроль, що, коли суддя не виконує своїх обов'язків належним чином, – це не повинно заплямувати репутацію судової системи [4, с. 3–5]. Система, яка надає омбудсману Швеції право нагляду за діяльністю судів, має декілька дуже важливих переваг порівняно з тією, що існує в інших країнах, і відводить таку наглядову роль міністерству юстиції. По-перше, для будь-кого зручно, наприклад, для свідка, який вважає, що суддя поставився до нього неправильно, поскаржитися саме омбудсману. По-друге, омбудсман може почати розслідування, навіть якщо є підстави вважати, що помилка, яка мала місце, не є серйозною, що вона пов'язана з дисциплінарними діями. І по-третє, оскільки омбудсман може розглядати лише незначні справи, які стосуються практики виконання судових правил, то він не втручається в компетенцію Верховного Суду, який розглядає апеляції. Омбудсман розглядає діяльність судів з точки зору дотримання положень Кодексу [4, с. 5–8].

Особливістю шведської моделі омбудсманна є також і те, що він може виступати в суді у ролі прокурора. У цій ролі (як надзвичайний прокурор) омбудсман може розпочинати судовий розгляд справи стосовно будь-якої особи. Якщо омбудсман з'ясує: є підстави вважати, що державна особа вчинила злочин, порушила законодавство, він розпочинає судову справу і діє як прокурор. На думку Е. Еклюда, роль омбудсманна як прокурора вважається в громадській діяльності дуже важливою. Він надає владі можливість використовувати його досвід, поради і рекомендації, крім того, омбудсман є єдиним державним прокурором, що має право порушити справу проти державних суддів [4, с. 6–9].

Фінський омбудсман відрізняється від шведського тим, що його контрольна функ-



ція не поділяється на окремі галузі (управління, військова справа, суди тощо). Однак він так само, як і шведський омбудсман, може здійснювати нагляд за дотриманням закону та виконанням обов'язків судами та іншими органами влади, державними службовцями, а також за законністю дій працівників публічних організацій та інших осіб при виконанні ними своїх обов'язків [6, с. 96]. Парламентський омбудсман Фінляндії має право бути присутнім на засіданнях Державної Ради, судів та інших установ, мати доступ до протоколів засідань та архівів Державної Ради, міністерств, судів та інших органів влади. Він має право вносити заперечення проти протизаконних дій Державної Ради чи її членів, а також, у випадку висунення обвинувачення проти членів Державної Ради чи навіть Канцлера юстиції, виступати в ролі обвинувача. Особливістю є й те, що фінський омбудсман може висунути обвинувачення проти Голови Верховного Суду чи Голови Вищого адміністративного суду [6, с. 96].

Крім того, нагляд фінського омбудсмана розповсюджується і на діяльність міністрів, а також на підрозділи Збройних Сил, під час проведення інспекцій, в яких він особливо увагу звертає на поведження із призовниками.

Датський омбудсман не наділений правом контролювати судові органи, що пов'язане із концепцією датського державознавства щодо неможливості поєднання подібного контролю з незалежністю суддів. Юрисдикція омбудсмана Данії розповсюджується на всі частини публічної адміністрації, однак не відноситься до судів. Цікавою особливістю датської моделі є те, що до юрисдикції омбудсмана відносяться справи, які стосуються Церкви, за виключенням тих справ, які прямо чи опосередковано стосуються догматів чи доктрин Церкви [9, с. 106–112].

Діяльність норвезького омбудсмана побудована скоріше за шведським зразком. Сфера повноважень норвезького омбудсмана у цивільних справах поширюється на державні й місцеві адміністративні органи та всіх, хто в них працює. Проте до його компетенції не належать: 1) питання, з яких стортинг чи оделстінг мають чітко визначені позиції; 2) рішення, ухвалені виконавчою владою за підписом Короля; 3) функції судів, що діють згідно з нормами статутного й загального права; 4) діяльність генерального ревізора; 5) питання, які, відповідно до рішення стортингу, підпадають під компетенцію Ради омбудсмана чи омбудсмана у справах національної оборони та омбудсмана у справах цивільних призовників;

6) рішення, які, як передбачено законом, можуть ухвалюватися тільки муніципальною радою чи безпосередньо окружною радою, окрім рішень, ухвалених правлінням муніципальної та окружної корпорації, постійними комітетами [9, с. 106–112]. Зазначені рішення можуть, однак, вивчатися омбудсманом з його власної ініціативи, якщо він вважає, що повага до принципу верховенства права чи інші конкретні причини вимагають цього.

Тобто, норвезький омбудсман по цивільних справах має право контролювати діяльність органів державного управління, але не дії суду і уряду, що відрізняє цю модель від датської, де ієрархічна структура системи управління враховує контрольні функції омбудсмана стосовно членів уряду. Щодо інших функцій норвезького омбудсмана, то вони більше відповідають датському зразку.

В деяких країнах омбудсманам надане право нагляду за прокурорськими органами, військовою адміністрацією та пенітенціарними установами. Наприклад, у Данії і Фінляндії у повноваження омбудсмана, який наглядає за діяльністю цивільної адміністрації, входить нагляд за військовими установами. В Швеції, Норвегії, Німеччині для нагляду за військовими установами створений особливий омбудсман [3, с. 89–91].

У Великобританії та Новій Зеландії омбудсмани не розглядають скарг з тих питань, які віднесені до компетенції судових органів та адміністративних трибуналів. Однак у сферу діяльності омбудсманів цих країн входить нагляд за місцевою адміністрацією, для чого у Великобританії, наприклад, були створені місцеві уповноважені із справ адміністрації різних регіонів країни, а в Новій Зеландії просто розширили коло повноважень омбудсмана за рахунок включення до них нагляду за місцевими адміністраціями. Омбудсман Великобританії не може розглядати скарги на дії, стосовно яких потерпіла особа користується чи користувалася правом апеляції чи порушення арбітражної справи або перегляду в силу прерогативи Її Королівської Величності, а також, якщо справа розглядалася в суді. Омбудсманом не приймаються заяви і скарги від органів влади і місцевого самоврядування, інших органів чи організацій, члени яких призначаються Короною, якщо справа стосується системи національної власності [1, с. 282–298.].

Омбудсман Ірландії, у відповідності із чинним законодавством, має право проводити розслідування з питань кожної дії, яку здійснюють державні відомства чи від їх імені, і які суперечать принципам добросовісної та правильно діючої адміністрації. Однак він має право відмовити у розгляді



скарги, якщо прийде до висновку, що вона є нікчемною, або якщо особа, яка подала скаргу, не прийняла відповідних заходів для отримання відшкодування по справі, якої стосується скарга, чи по даній справі розпочато провадження у судових органах, а також якщо дана дія стосується чи завдає шкоди національній безпеці, військової діяльності, якщо вона пов'язана із призначенням осіб на будь-які посади у державному відомстві [8, с. 9–17].

Омбудсман Королівства Нідерланди розглядає скарги і проводить розслідування на дії органів адміністрації. Однак він не має права здійснювати провадження по справах, які стосуються питань генеральної політики уряду, якщо по даній справі провадиться адміністративне розслідування чи розгляд в судовому порядку, або винесено рішення суду у відповідності із положеннями чинного адміністративного права, з питань податків та інших обов'язкових платежів, якщо стосовно даних дій є законні засоби, передбачені положеннями адміністративного права, а також дій, які підлягають юрисдикції судів [1, с. 282–298].

Компетенція Омбудсмана Іспанії розповсюджується на дії міністрів, адміністративної влади, працівників державної адміністрації та інших осіб, які діють на службі публічної адміністрації. Що стосується взаємовідносин із судовою владою, то у випадках отримання скарги на функціонування органів правосуддя, він повинен передати її прокуратурі, для того, аби вона дослідила їх обґрунтованість і прийняла відповідні заходи, чи передала їх Генеральній раді судової влади [7, с. 2–15]. Омбудсман Іспанії може також розглядати справи, пов'язані із військовою адміністрацією, але так, щоб це не порушувало б принципів підпорядкування Збройних сил. Як і у більшості інших країн, іспанський омбудсман не розглядає скарги по справах, які є предметом розгляду судів. В компетенцію іспанського омбудсмана входить також внесення пропозицій щодо зміни відповідного законодавства чи критеріїв, які застосовуються у роботі публічної адміністрації, якщо на його думку вони можуть призводити до ситуацій, коли громадянам буде завдаватися шкода чи несправедливість [7, с. 2–15].

В Австрії омбудсмани окремих земель повинні давати рекомендації і приймати скарги від будь-якої особи, яка звертається до них у справах земельного управління та управління федеральним майном, яке доручено губернатору землі. Омбудсман утримується від перевірки заяв, якщо це буде пов'язано із втручанням у незакінче-

ний судовий процес або якщо мається на увазі закінчений судовий розгляд і перевірка заяв має за мету поновлення процесу чи зміну прийнятого рішення [2, с. 1–3].

Особливістю французької моделі омбудсмана є те, що він не відноситься до парламентських омбудсманів, однак при цьому відповідно до закону є незалежним органом влади і розглядає скарги, які стосуються державних установ, місцевої влади, публічних організацій та інших організацій у сфері їх діяльності по відношенню до суспільства. В межах своєї компетенції він не виконує доручень ніякої іншої влади [10, с. 35]. Французький омбудсман не розглядає скарги, які стосуються судових процесів, що можуть відбуватися між урядом та іншими органами чи їх чиновниками. Однак особливістю його компетенції є те, що він, у випадку бездіяльності компетентного органу влади, може самостійно замість вказаного органу порушити дисциплінарне провадження по справі будь-кого з відповідальних посадових осіб, чи у відповідних випадках передати справу до кримінального суду.

**Висновки.** Таким чином, широкі контролюючі функції омбудсмана за діяльністю адміністрації й посадових осіб всіх рівнів сприяють викоріненню виявлених порушень й дефектів у діяльності органів управління, а також свідчать про визнання даного інституту демократичним суспільством. Світовий досвід переконливо доводить, що ключові базові цінності сучасного конституціоналізму, спроби реалізації котрих ми знаходимо у конституційному законодавстві й практиці демократичних держав, а саме права людини й відповідальність влади, виступають системоутворюючими факторами діяльності омбудсмана, доцільність заснування та практика функціонування котрого, по суті, й обумовлена вирішенням цих взаємопов'язаних завдань.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойцова В.В. Национальный омбудсман Королевства Нидерландов и уполномоченный по правам человека РФ: опыт сравнительно-правового анализа. – Голландская правовая культура. Компаративизм в праве: На материалах правовых систем Нидерландов и России. К столетию I Конгресса Сравнительного Правоведения / Отв. ред. В.В. Бойцова и Л.В. Бойцова. М. : Легат, 1998. – С. 282–298.
2. Карл Райнер. Законодательство автономной провинции Южный Тироль / Перевод Н.В. Померанцевой; [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/5/>
3. Доспаев М.А. Международный опыт развития института омбудсмана // Вестник КРСУ. – 2008. – Том 8. – № 2. – С. 89–91.



4. Захист прав людини в Україні на сучасному етапі: проблеми і перспективи, «круглий стіл», організований уповноваженим Верховної Ради України з прав людини 12 квітня 2001 р. // Архів «круглого столу»; [електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ua-pravda.com](http://www.ua-pravda.com)

5. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та Українська модель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док-ра юрид. наук; спец.: 12.00.02 конституційне право; муніципальне право / О.В. Марцеляк. – О. – 2004. – 18 с.

6. Мелик-Дадаева И.А. Институт омбудсмана (история, основные функции и особенности деятельности) в скандинавских странах. – Научная конференция по вопросам борьбы с преступностью. – М., 1986. – № 94. – С. 96.

7. Органічний Закон 3/1981 від 8.04. «Про захисника народу» // Офіційний державний журнал № 109 від 7.05.1981; [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.defensordelpueblo.es/>

8. Тимофеев М. Т. Конституционно-правовой институт омбудсмана в странах англосаксонской правовой семьи: на примере Соединенного Королевства и Республики Ирландии.: автореф. дис. на соискание уч. степени к. ю. н.; 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право. – М., 2005. – 30 с.

9. Ханс Гаммелтофт-Хансен. Институт омбудсмана в странах со «старой демократией» // В кн.. «Омбудсманы мира». – Под ред. С.Ш. Рашидова. – Ташкент: Изд. «Узбекистон миллий енциклопедияси», 2006. – С.106–112.

10. Хиль-Роблес А. Прламентский контроль за администрацией (иснтитут омбудсмана). – М. :Изд. «Ad Marginem», 1997. – С.35.

11. Ibrahim al-Wahab I. I. The Swedish institution of Ombudsman: an instrument of human rights. Stockholm: Liber Förlag [for the Swedish Institute], 1979. – 190 с.

12. Holstad S., Borjeson S. The Swedish Parliamentary Ombudsmen and their Supervision of the Military// The Ombudsman Journal. – 1987. – № 6. – С.210.

УДК 340.5:001.8

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРАВИЛА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ІНШІ СПОРІДНЕНІ КАТЕГОРІЇ: РОЗМЕЖУВАННЯ ЗМІСТУ ТЕРМІНІВ

Баранова Ю.О., здобувач  
кафедри права Європейського Союзу  
та порівняльного правознавства  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена порівняльному дослідженню терміну «методологічні правила» та інших споріднених категорій. На основі теоретичного аналізу виявлено їх спільні та відмінні риси, а також запропоновано авторське визначення досліджуваних термінів.

**Ключові слова:** методологічні правила, методологічні принципи, методи, методологічні вимоги, прийоми, засоби пізнання, методологічні рекомендації, приписи, алгоритми, аксіоми, канони, методологічні вказівки, концепції, пізнавальні установки, методичні правила, логічні правила.

Статья посвящена сравнительному исследованию терминов «методологические правила» и других родственных категорий. Посредством теоретического анализа выявлено их общие и отличительные черты, а также предложено авторское определение исследуемых терминов.

**Ключевые слова:** методологические правила, методологические принципы, методологические требования, приемы, средства познания, методологические рекомендации, предписания, алгоритмы, аксиомы, каноны, методологические указания, концепции, познавательные установки, методические правила, логические правила.

Baranova U.O. METHODOLOGICAL RULES OF COMPARATIVELY-LEGAL RESEARCH ET AL FAMILY CATEGORIES: DIFFERENTIATION OF MAINTENANCE OF TERMS

The article deals with the comparative analysis of term «methodological rules» and other family categories. On the basis of theoretical analysis they are educed general and excellent lines and authorial determination of the investigated terms is offered.

**Key words:** methodological rules, methodological principles, methods, methodological requirements, receptions, facilities, methodological recommendations, binding overs, algorithms, axioms, canons, methodological pointing, conceptions, cognitive options, methodical rules, logical rules.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в сьгоднішніх реаліях компаративісту доводиться доволі часто зустрічатися з методологічною плутаниною в порівняль-

но-правовому дослідженні. Вона виникає у зв'язку з тим, що методологічні підстави і методологічні процедури, що використовуються, не відповідають один одному.