Summary

Bak V. **The Constitutional Legal Mechanism of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine Relations.**
The scientific article author investigates the constitutional legal mechanism of the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine relations in the sphere of state power exercising. The author emphasizes the main principles of the constitutional legal mechanism of the head of the state and the parliament of Ukraine relations. At the same time the author also underlines other factors of non-legal character, influencing relations of these state power subjects in the process of their relations and cooperation.
Key words: the constitutional legal mechanism, state power, the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine.

Отримано 20.06.2014

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

С. В. БАНАХ

Сергій Володимирович Банах, *начальник юридичного відділу Тернопільського національного економічного університету*

ЗАКОНОТВОРЧІ ФУНКЦІЇ ОМБУДСМАНА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Однією з головних функцій правової держави є захист і охорона прав та свобод людини й громадянина. Задля цього створюються відповідні процедури, механізми та інститути, серед яких важливу роль виконує інститут омбудсмана, що виступає дієвим допоміжним засобом на шляху розбудови правової держави та утвердження світових стандартів у галузі прав людини і бере активну участь в охороні й захисті прав та свобод людини і громадянина. У забезпеченні реалізації цілей і завдань даного інституту головну роль відіграють покладені на нього функції, вагоме місце серед яких посідають законотворчі функції омбудсмана.

Метою даної роботи є розгляд законотворчої діяльності омбудсмана та позицій щодо можливості закріплення за омбудсманом функції законодавчої ініціативи.

Інститут омбудсмана є предметом дослідження багатьох науковців різних країн. Значний внесок у сферу юридичних знань про інститут омбудсмана зробили наукові праці таких зарубіжних авторів, як В. Бойцова, А. Бегаєва, Є. Буянкіна, М. Дадашева, О. Єремеєва, В. Засипалова, Ю. Спичак, А. Сунгуров та багатьох інших. Серед українських науковців слід відмітити праці К. Закоморної, О. Марцеляка, Н. Наулік та деяких інших. Однак, розкриваючи правовий статус омбудсмана в цілому, науковцями не до кінця досліджено особливості функцій омбудсмана, зокрема, функції законодавчої ініціативи. Недостатність наукових розробок у згаданій сфері обумовлює необхідність подальших досліджень та вироблення пропозицій щодо удосконалення правового статусу омбудсмана.

Переважна більшість країн, у яких запроваджено інститут омбудсмана, закріплюють за ними функцію удосконалення законодавства у галузі прав людини та приведення його у відповідність з міжнародними нормами і стандартами у згаданій царині. Однак безпосередньо функція прямої законодавчої ініціативи омбудсмана з питань, пов'язаних з реалізацією і захистом конституційних прав і свобод людини, закріплена лише у деяких законодавчих актах, що регулюють правовий статус омбудсмана. Зокрема, зазначена функція омбудсмана передбачена законодавством таких регіонів Російської Федерації, як Інгушетія, Татарстан, Московська, Пермська та Самарська області, м. Санкт-Петербург та деяких інших[1]. Більшість законодавчих актів щодо визначення правового статусу омбудсмана не передбачають безпосередньої функції законодавчої ініціативи омбудсмана, а надають йому можливість звертатися до законодавчого органу із пропозиціями щодо прийняття нових законів або внесення змін у чинні законодавчі акти з метою недопущення порушень прав і законних інтересів людини і громадянина через суб'єктів законодавчої ініціативи[2].

Так, відповідно до ст. 1 Закону «Про Уповноваженого з прав людини в Російські Федерації» омбудсман за результатами аналізу інформації про порушення прав і свобод громадян, узагальнення підсумків розгляду скарг, має право звертатися до суб'єктів права законодавчої ініціативи з пропозиціями про зміни та доповнення федерального законодавства й законодавства суб'єктів Російської Федерації[3].

Визначаючи функції омбудсмана у законотворчій діяльності, дослідники інституту омбудсмана виділяють такі функції, як реформаторська та попередження порушень прав людини (О. Марцеляк)[4], функція сприяння удосконаленню правових актів і адміністративних процедур (В. Еміх)[5]. Ю. Спічак виділяє функцію приведення законодавчих та інших нормативних правових актів у відповідність до міжнародних стандартів і конституційних норм у сфері основних прав і свобод, котру відносить до правозабезпечувальної функції[6], а А. Семенова виявлення прогалин і суперечностей у законодавстві про права і свободи називає правотворчою функцією омбудсмана[7]. А. Сунгуров вважає, що функції омбудсмана, пов'язані із законодавчим проце-

© С. В. Банах, 2014

сом, реалізуються через консультативну та функцію моніторингу, до якої належить експертиза законопроектів та аналіз практики вже прийнятих законів щодо відповідності їх дотриманню прав людини[8].

Схожі функції омбудсманів закріплені і у багатьох законодавчих актах, що регулюють правовий статус омбудсмана. Так, до функцій спеціалізованого омбудсмана з прав дітей м. Москви (Росія) відповідно до ст. 1 Закону «Про Уповноваженого з прав дитини у м. Москві» належить функція сприяння удосконаленню законодавства м. Москви про права дитини[9]. Майже ідентичні положення закріплені і в інших законах суб'єктів Російської Федерації про омбудсманів у справах дітей. У Литві відповідно до Закону «Про Контролера із захисту прав дітей» омбудсман із захисту прав дітей сприяє прийняттю національних правових актів, пов'язаних із захистом прав дітей, ініціює прийняття міжнародних документів[10]. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у ст. 3 також безпосередньо не закріплює за омбудсманом функції законодавчої ініціативи, а лише визначає у якості мети його діяльності сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України та міжнародних стандартів у цій галузі[11].

Водночас багато науковців пропонують закріплення за омбудсманом функції прямої законодавчої ініціативи. Зокрема, О. Буянкіна вважає, що однією з основних функцій омбудсмана має бути функція законодавчої ініціативи, тобто вироблення на основі аналізу скарг і тенденцій порушень прав людини законодавчих пропозицій[12]. Її думку підтримують і такі науковці, як Р. Амірова, котра для забезпечення реалізації омбудсманом законодавчої функції пропонує надати йому право брати участь у робочих групах, які створюються для розробки законопроектів, що стосуються прав і свобод людини[13]. Крім того, на нашу думку, слушним є зауваження Р. Амірової, що закріплення за омбудсманами функції законодавчої ініціативи значно прискорить процес просування пропозицій омбудсмана щодо внесення змін і поправок з метою вдосконалення чинного законодавства та прийняття нових нормативно-правових актів, що стосуються прав людини, виключивши з даного процесу необхідність залучення посередників з числа суб'єктів законодавчої ініціативи, котрих омбудсман ще має переконувати у необхідності прийняття того чи іншого рішення[14].

Підтримують закріплення за омбудсманом функції законодавчої ініціативи й інші науковці, зокрема А. Сунгуров. Дослідник зазначає, що порівняно з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи перевага омбудсмана полягає в тому, що, будучи посередником між владою та суспільством, він може лобіювати інтереси широкої громадськості щодо внесення законодавчих ініціатив[15]. А Н. Лукашова вважає, що з метою підвищення ефективності взаємодії омбудсмана в суб'єкті федерації і представницьких (законодавчих) органів суб'єкта федерації правом законодавчої ініціативи мають бути наділені й регіональні омбудсмани[16].

Слушною з цього приводу є думка Л. Голяк. Вона наголошує, що інститут омбудсмана може відіграти особливу роль в удосконаленні законодавства на сучасному етапі, пов'язаному із процесами політичної модернізації та формуванням правової держави, оскільки омбудсман, як ніхто інший, може бачити наслідки законотворчої та правозастосовної практики, виявляти недоліки та надавати відповідні рекомендації[17].

Необхідний матеріал для законодавчих ініціатив омбудсмана надає аналіз результатів розгляду скарг і повідомлень про порушення прав громадян та проведених омбудсманом розслідувань з власної ініціативи.

Виявленню недоліків у законодавстві сприяє також аналітична робота апарату омбудсмана, яка створює спеціальний класифікатор скарг і звернень, що дає можливість виявити найбільш поширені типові випадки порушення прав та виявити прогалини у чинному законодавстві, які призводять до подібних порушень[18].

Однак слід зазначити, що поряд із прихильниками закріплення за омбудсманом функції прямої законодавчої ініціативи є й ті, хто виступає проти цього. Так, спеціалісти Венеціанської комісії при вироблені пропозицій щодо заснування посади омбудсмана в Казахстані у своїх висновках зазначали, що право звернення омбудсмана із законодавчими ініціативами суперечить нейтральному характерові й аполітичності даного інституту та може зруйнувати принципи його незалежності й неупередженості. Тому, на їхню думку, більш доцільним є надання омбудсманові можливості направляти рекомендації та пропозиції у сфері реформування законодавства до парламенту чи уряду без права прямої законодавчої ініціативи[19].

Схожими є рекомендації Комісії з прав людини, закріплені у так званих «Паризьких принципах», що стосуються статусу й функціонування установ, котрі займаються заохоченням та захистом прав людини, затверджених резолюцією 48/134 від 20 грудня 1993 р. Генеральної Асамблеї ООН. У них, зокрема, зазначається, що національна правозахисна установа здійснює функцію подання уряду, парламенту й іншому компетентному органу на консультативній основі, на прохання заінтересованих органів чи у порядку здійснення свого права розглядати будь-яке питання без звернення у вищу інстанцію, думки, рекомендації, пропозицій й доповіді з питань, що стосуються заохочення й захисту прав людини[20]. Тобто, як виходить зі змісту даної рекомендації, таке подання омбудсмана законодавчим органам носить рекомендаційний характер із висловленням свого бачення проблеми. Оскільки інститут омбудсмана також належить до національних правозахисних установ, то дані рекомендації стосуються й здійснення функцій омбудсмана.

Цю думку підтримують і деякі науковці. Так, А. Амосов зазначає, що ініціювати реформи у сфері прав людини омбудсмани можуть шляхом як самостійного звернення, так і спільно з іншими органами влади до суб'єктів права законодавчої ініціативи (тобто, не безпосередньо до законодавчого органу)[21].

Правильною, на нашу думку, є пропозиція деяких науковців надати право прямої законодавчої ініціативи лише тим омбудсманам, які запроваджуються на загальнонаціональному рівні і правовий статус котрих визначається спеціальними законодавчими актами. Інші омбудсмани можуть здійснювати законотворчі функції шляхом звернення із власними пропозиціями до суб'єктів права законодавчої ініціативи.

Резюмуючи, можна дійти висновку, що у сучасний період у світі відбувається переосмислення завдань та функцій омбудсмана, продиктоване розвитком суспільних відносин, в тому числі активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав та свобод людини і громадянина тощо. Через те деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується й урегулювання правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій, зокрема, за рахунок функції законодавчої ініціативи. Функції омбудсмана з удосконалення законодавства у галузі прав людини є важливими в процесі усунення недоліків і прогалин у чинних законодавчих актах та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів. Однак неоднозначне ставлення спеціалістів і науковців до визначення й закріплення за омбудсманом функції законодавчої ініціативи, «розмитість» і невизначеність положень законодавчих актів, що регулюють правовий статус омбудсмана щодо законотворчої діяльності омбудсмана, ускладнюють виконання реформаторських функцій останнього і приведення законодавства у відповідність до норм і принципів міжнародного права у галузі прав людини, часто-густо залишаючи поза увагою законодавчих органів слушні пропозиції омбудсмана щодо реформування законодавства з метою забезпечення прав людини. Це стосується й українського омбудсмана.

У зв'язку з цим, на нашу думку, слід внести поправки до Закону України «Про Уповноваженого Верхової Ради України з прав людини» і закріпити за ним право законодавчої ініціативи або чітко визначити конкретні способи забезпечення виконання покладеної на омбудсмана функції зі сприяння приведенню законодавства про права і свободи людини та громадянина у відповідність з Конституцією України й міжнародними стандартами у цій галузі. У результаті надання омбудсманові права законодавчої ініціативи зростуть його правовий статус та авторитет та одночасно підвищиться його відповідальність за результати й наслідки діяльності.

---

[1] Омбудсмен: действующие акты и законопроекты [Под ред. В. В. Бойцовой / Сост.: В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова]. – М. : Рос. акад. наук, 1993. – С. 110–114.

[2] *Маркелова Е. Г.* Анализ нормативных актов в сфере правового регулирования института Уполномоченного по права человека в субъектах Российской Федерации / Е. Г. Маркелова // Институт Омбудсмана как институт государственной правозащиты: российский и международный опыт. Сб. статей / Под ред. А. Ю. Сунгурова. – СПб. : Норма, 2007. – С. 29–31.

[3] Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

[4] *Марцеляк О. В.* Конституційно-правовий статус інституту омбудсмана: світовий досвід та Українська модель : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Марцеляк. – Одеса, 2004. – С. 17.

[5] *Эмих В. В.* Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / В. В. Эмих. – Екатеринбург, 2008. – С. 10.

[6] *Спичак Ю. Г.* Институт омбудсмана в государствах Восточной Европы : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Ю. Г. Спичак. – М., 2006. – С. 14.

[7] *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 «Конституционное право ; муниципальное право» / А. Ю. Семенова. – Тюмень, 2006. – С. 8.

[8] *Сунгуров А. Ю.* Омбудсман и другие государственные институты защиты прав человека / А. Ю. Сунгуров // Приложение к журналу «Северная Пальмира». Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». – СПб.: Норма, 2004. – С. 23–25.

[9] Закон про уполномоченного по правам ребенка в г. Москва [Электронный ресурс] / Сайт Уполномоченного по правам ребенка в г. Москва. – Режим доступа: /http://www.ombudsman.mos.ru/

[10] Збірник матеріалів Міжнародної конференції «Досвід інституту Уповноваженого з прав дитини: перспективи для України» (11–12 жовтня 2006 р., м. Київ) / ВГО «Жіночий консорціум України», МО «Дитячий культурно-просвітницький центр», Фундація «Захист прав дитини» за інформаційної підтримки ІАЦ «Громадський простір» // Соціальний педагог (Шкільний світ). – К. : Вид. дім «Шкільний світ», 2007. – С. 141.

[11] Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

[12] *Буянкина Е. С.* Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Е. С. Буянкина. – Челябинск, 2006. – С. 18.

[13] *Амирова Р. Р.* Организационно-правовые вопросы деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: на примере Республики Татарстан : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституционное право ; муниципальное право» / Р. Р. Амирова. – Казань, 2006. – С. 17.

[14] Там само. – С. 18.

[15] *Сунгуров А. Ю.* Сравнительный анализ законодательства об Уполномоченных по правам человека в некоторых субъектах Российской Федерации / А. Ю. Сунгуров, А. В. Шишлов // Государство и право. – 2003. – № 4. – С. 41–43.

[16] *Лукашова Н. Ф.* Взаимодействие Уполономоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право». – Саратов, 2011. – С. 8.

[17] *Голяк Л. В.* Інститут спеціалізованого омбудсмана: світовий досвід організації та діяльності: монографія / Л. В. Голяк. – Львів, «ЗУКЦ», 2011. – С. 103.

[18] *Сунгуров А. Ю.* Омбудсман и другие государственные институты защиты прав человека / А. Ю. Сунгуров // Приложение к журналу «Северная Пальмира». Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». – СПб. : Норма, 2004. – С. 23–24.

[19] Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) [Заключение о возможной реформе учреждения омбудсмана в Казахстане] / Утверждено Венецианской комиссией на 71-й пленарной сессии (Венеция, 1–2 июня 2007 г.) на основе комментариев П. Пачолая, Х. Торфасона. – С. 11 [Электронный ресурс] // Сайт: Венецианская комиссия. – Режим доступа: http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)020-rus.asp

[20] Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы] Приложение к резолюции 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года – Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 49 (A/48/49). – С. 369–370.

[21] *Амосов К. М.* Акты уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / К. М. Амосов. – Казань, 2006. – С. 3.

Резюме

Банах С. В. **Законотворчі функції омбудсмана в зарубіжних країнах: теорія та практика.**

У статті аналізуються окремі думки науковців і спеціалістів про способи законотворчої діяльності омбудсмана й розглядаються пропозиції щодо можливості закріплення за певними видами омбудсманів функції законодавчої ініціативи.

Ключові слова: права і свободи людини, омбудсман, законотворча діяльність, функції омбудсмана, функція законодавчої ініціативи.

Резюме

Банах С. В. **Законотворческие функции омбудсмана в зарубежных странах: теория и практика.**

В статье анализируются позиции ученых-правоведов относительно законотворческой деятельности омбудсманов и рассматриваются предложения о возможности закрепления за некоторыми видами омбудсманов функции законодательной инициативы.

Ключевые слова: права и свободы человека, омбудсман, законодательная деятельность, функции омбудсмана, функция законодательной инициативы.

Summary

Banakh S. Legislative functions of the ombudsman in other countries: theory and practice.

One of the main functions of law is to protect and guard the rights and freedoms of man and citizen. For this set up appropriate procedures, mechanisms and institutions, among which an important role is the ombudsman institution. In supporting the goals of the institution play a major role assigned to it in an important place among them is occupied by legislative ombudsman function. The article analyzes the position of jurists concerning legislative Ombudsman and consider proposition on the possibility of adopting a certain types of ombudsman function of legislative initiative.

Key words: Ombudsman, legal status, function ombudsman, legislation, legislative function, international standards of human rights.

Отримано 19.06.2014

УДК 342.25; 342.34; 352.001.36

С. Ф. ВИШНЕВСЬКИЙ

Святослав Федорович Вишневський, *старший інспектор відділу АТІ та РЕР УДАІ УМВСУ в Тернопільській області*

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ФУНКЦІЙ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Прийнятий у 2001 р. Закон України «Про органи самоорганізації населення» сприяв зміцненню правового статусу органів самоорганізації населення (далі – ОСН), удосконаленню порядку їх організації та діяльності, визначивши їх однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення (частина перша ст. 3 Закону). Така законодавча фіксація функціональної ролі ОСН дає підстави оцінювати їх не лише в аспекті активізації територіальних громад, а й розглядати як функціональний елемент дієвості конституційного ладу.

Вперше за період конституювання інституту місцевого самоврядування (далі – МСВ) в Україні свого спеціального законодавчого закріплення набув окремий суб'єкт системи МСВ. Це, з одного боку, свідчить про особливу роль ОСН в процесі становлення МСВ в Україні та вирішення питань місцевого значення. Адже ОСН – це єдиний суб'єкт системи МСВ в Україні, статус якого врегульовано окремим законом. З іншого боку, – про активізацію уваги держави до життєдіяльності людини за місцем безпосереднього проживання, прагнення створити оптимальні нормативно-правові умови для самоорганізації жителів[1].

У вітчизняній конституційно-правовій науці є чимало публікацій щодо ОСН, їх повноважень та правового статусу керівників ОСН, організації діяльності та місця у системі МСВ, тенденцій їх розвитку тощо,

© С. Ф. Вишневський, 2014