

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-191-202

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

О. В. БАТАНОВ,

доктор юридичних наук, професор*

ORCID ID: 0000-0002-0239-4539

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОМБУДСМАНІВ У СУЧАСНОМУ СВІТІ: АКСІОЛОГІЧНІ, ОНТОЛОГІЧНІ ТА ТЕЛЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

У статті досліджуються актуальні конституційно-правові проблеми становлення та реалізації контрольної діяльності омбудсманів у сучасному світі. Доводиться, що історія розвитку, причини виникнення, процеси інституціоналізації та конституювання омбудсманівських служб у сучасному світі, перманентна трансформація їх функцій та диференціація їх спеціалізації є свідченням удосконалення класичної системи поділу влади. Стверджується, що функціональна відокремленість, незалежність та організаційна різноманітність контрольних органів, насамперед омбудсманів, є свідченням формування контрольної влади, концептуальна ідея якої полягає в існуванні системи організаційних, нормативних, інституційних заходів, для забезпечення контролю над публічною владою. Робиться висновок, що фундаментальні конституційні цінності, серед яких – насамперед права людини та відповідальна перед нею влада, є функціонально-телеологічною домінантою діяльності омбудсмана, доцільність заснування та практика функціонування якого, по суті, й зумовлена вирішенням цих взаємопов'язаних завдань.

Ключові слова: омбудсман, права людини, контроль, контрольна влада, правова держава, демократія.

Батанов А. В. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности омбудсманов в современном мире: аксиологические, онтологические и телеологические аспекты

В статье исследуются актуальные конституционно-правовые проблемы становления и реализации контрольной деятельности омбудсманов в современном мире. Доказывается, что история развития, причины возникновения, процессы институционализации и конституирования омбудсмановских служб в современном мире, перманентная трансформация их функций и дифференциация их специализации является свидетельством усовершенствования классической системы разделения властей. Утверждается, что функциональная обособленность, независимость и организационное разнообразие контрольных органов, прежде всего омбудсманов, является свидетельством формирования контрольной власти, концептуальная идея которой заключается в существовании

**Batanov Oleksandr, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor*

системы организационных, нормативных, институциональных мер, для обеспечения контроля над публичной властью. Делается вывод, что фундаментальные конституционные ценности, среди которых – прежде всего права человека и ответственная перед ним власть, являются функционально-телеологической доминантой деятельности омбудсмана, целесообразность создания и практика функционирования которого, по сути, и обусловлена решением этих взаимосвязанных задач.

Ключевые слова: омбудсман, права человека, контроль, контрольная власть, правовое государство, демократия.

Batanov Oleksandr. Constitutional and legal foundations of the control activities of the Ombudsman in the modern world: axiological, ontological and teleological aspects

The article examines the current constitutional and legal problems of the formation and implementation of the control activities of ombudsman in the modern world. It is proved that the history of development, the causes, the processes of institutionalization and constitution of Ombudsman services in the modern world, the permanent transformation of their functions and the differentiation of their specialization are evidence of the improvement of the classical system of separation of powers. It is argued that the functional isolation, independence and organizational diversity of control bodies, primarily ombudsman, is evidence of the formation of control power, the conceptual idea of which is the existence of a system of organizational, regulatory, institutional measures to ensure control over public authority. It is concluded that fundamental constitutional values, among which, first of all, human rights and the authority responsible to him are the functional and teleological dominant activity of the Ombudsman, the feasibility of creating and the practice of functioning of which, in fact, is due to the solution of these interrelated tasks.

Key words: ombudsman, human rights, control, control power, rule of law, democracy.

Вступ. Права людини сьогодні є однією з ключових проблем юридичної доктрини та практики конституційного правокористування, які розглядаються з широких та різноманітних позицій – з філософсько-гуманістичної точки зору, в аспекті сутності та явища публічної влади, її завдань і функцій, принципів модернізації політичної та правової системи, проведення соціально-економічної та культурної політики, боротьби з екологічними загрозами, злочинністю, тероризмом тощо. По суті, права людини «відкрили фундаментальну тему про відносини між громадянами та державами» та розкрили «внутрішній конфлікт у міжнародному співтоваристві, який існує між порядком та справедливістю, між суспільством та державою»¹.

Так, на думку зарубіжних дослідників, у середині ХХ ст. у розумінні прав людини «відбулася революція, яка втілила природно-правову доктрину в нормах міжнародного і національного права»² та дала змогу подивитися на них (права людини. – Авт.) як на «нові стандарти цивілізації»³. Без перебільшення, дотримання прав людини вже стало складовою сучасних уявлень про міжнародну легітимність держав. Права людини міцно увійшли в арсенал правового регулювання всередині держави і не можуть бути проігноровані країнами в їх зовнішній політиці. При цьому внутрішній порядок реалізації норм про права людини залишається визначальним, а сама тематика даних прав демонструє можливість прогресу в міжнародних відносинах⁴.

Таким чином, актуалізується проблематика прав людини у зв'язку зі здійсненням зовнішніх функцій⁵ і конституційно-правовим забезпеченням зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації⁶ та європейської міждержавної інтеграції⁷, формуванням глобального конституціоналізму⁸, інтернаціоналізацією

конституційного права в умовах міждержавних інтеграційних процесів⁹, гармонізацією правових систем в умовах європейської інтеграції¹⁰, конституціоналізацією процесу асоціації України з Європейським Союзом¹¹, конституціоналізацією правової системи¹², а самі права людини стають інструментом, що зближує норми і цінності людства, держав і міжнародного співтовариства.

Захист прав людини органічно пов'язаний з усім комплексом їх взаємовідносин з публічно-владними структурами та повною мірою можливий лише в 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 тощо.

В Україні, в умовах реформування соціально-економічної, політичної і духовної сфер життя та активного формування інститутів громадянського суспільства, актуальною є проблема удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини. Саме для цього, слідуючи правовим традиціям демократичних країн, в Україні було запроваджено інститут омбудсмена – Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, що став важливим способом забезпечення прав людини.

Запровадження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини повною мірою відповідає тим глобальним змінам, які відбуваються у сучасному демократичному світі, та є рефлексією на ті системні виклики та складні проблеми, які існують у сфері захисту прав людини. Згідно зі ст. 101 Конституції України Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Встановлюється, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (частина друга ст. 55 Конституції України).

Однак соціальна напруженість і незахищеність значної частини населення, зокрема, дітей, пенсіонерів, осіб з інвалідністю, військовослужбовців, мігрантів, внутрішньо переміщених осіб, етнічних меншин, осіб, які належать до ЛГБТІ-спільноти, підприємців, пацієнтів та інших категорій громадян, свідчить про необхідність удосконалення національних механізмів і форм захисту прав людини, у тому числі зміцнення відповідних контрольних функцій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Формування нових видів, груп і поколінь прав людини в сучасному світі детермінувало виникнення у західній конституційній доктрині концепції прав людини як ідеї, властивій міжнародному співтовариству, що відбиває певну лінію еволюції не політичної думки, а соціальної практики. Згідно з цією концепцією сучасні права людини виходять з природних прав, що відображають загальну природу людських відносин. При цьому, розглядаючи категорії людської природи і природних прав людини, ідеологи цієї концепції обґрунтовують і інше розуміння походження прав людини в сучасних міжнародних відносинах, що впливає з людських потреб, які задовольняють різні потреби, сприяють збереженню і розвитку людського роду. Тут права людини постають як можливість робити будь-що¹³.

Водночас визнання цілісного масиву прав різних соціальних груп, свого роду оновлення їх каталогу, особливо в аспекті громадянської інтеграції, мультикультуралізму, розвитку міжкультурного діалогу та толерантності, подолання різного роду фобій (антисемітизм, ксенофобія, етно- та релігійна фобії (наприклад,

ісламофобія, мігрантофобія, гомофобія) та дискримінаційних практик (расизм, сексизм, віктимізація жінок, ейджизм, андроцентризм, гетеросексизм, булінг) та інших форм дискримінації, які підривають засади демократії та межують із загрозами людському життю, об'єктивно вимагає формування ефективних механізмів гарантування та захисту відповідних індивідуальних та колективних прав. У цьому контексті однією з найбільш динамічних, ефективних, перевірених конституційною практикою та доступних для людини форм контролю за додержанням її суб'єктивних прав є інститут омбудсмана.

Огляд літератури. У вітчизняній науці різні аспекти статусу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та омбудсманів у зарубіжних країнах доволі плідно досліджувався у працях О. Агеєва¹⁴, С. Банаха¹⁵, Л. Голяк¹⁶, К. Закоморної¹⁷, О. Марцеляка¹⁸, Н. Наулік¹⁹ та інших, концептуальний аналіз яких переконливо доводить, що сутність інституту омбудсмана та його видову характеристику визначає насамперед функціональний аспект його діяльності. Саме функції як основні організаційно-забезпечені та нормативно-регламентовані напрями та види їх діяльності є найбільш важливим елементом конституційно-правового статусу будь-якого органу чи посадової особи публічної влади та інших суспільних інституцій.

Це, безперечно, стосується й інституту омбудсмана, практична діяльність якого передбачає здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, який фактично є своєрідною титульною функцією омбудсмана, займаючи пріоритетне місце в системі його функцій. Так, на думку О. Марцеляка, омбудсман – це спеціальний контрольно-наглядовий, правозахисний орган державної влади (посадова особа), запровадження якого є реакцією суспільства на недосконалість існуючої в країні правозахисної системи, і є новим, більш ефективним інститутом, який став доповненням до існуючих форм контролю та нагляду у сфері забезпечення прав людини²⁰.

У цьому аспекті доволі рельєфно показує контрольне функціонально-телеологічне призначення омбудсмана і зарубіжна конституційна практика. Так, у Чеській Республіці інститут омбудсмана (*Veřejný ochránce práv*) визначається як відносно самостійний інститут контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина та діє з метою захисту осіб від актів влади та інших установ, якщо це порушує закон, не відповідає принципам демократичної верховенства права та належного врядування²¹. У Французькій Республіці у 2008 р. у результаті конституційних змін інститут Посередника Республіки був замінений інститутом Захисника прав (*Defenseur des droits*), який наглядає за дотриманням прав і свобод адміністративними органами держави і територіальних колективів, публічними установами, а також будь-якою організацією, що здійснює публічні функції або повноваження згідно з органічним законом (ст. 71-1 Конституції Французької Республіки)²². За Конституцією Польської Республіки Речник громадянських прав (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) стоїть на сторожі свобод і прав людини і громадянина та є самостійним у своїй діяльності, не залежить від інших державних органів і відповідає лише перед Сеймом згідно з принципами, визначеними законом (ст. 208 Конституції Польської Республіки)²³.

Доволі ілюстративним з точки зору функціонально-телеологічної характеристики інституту омбудсмана є визначення, яке запропонувала Міжнародна асоціація юристів, згідно з яким омбудсман – це служба, передбачена конституцією чи

актом законодавчої влади й 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 доповіді²⁴.

Постановка проблеми дослідження. На сьогодні в багатьох державах інститут омбудсмана є невід'ємною складовою юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. У даний час у понад 90 країнах існує близько 150 різних органів і структур, які виконують функції омбудсмана. Так, в Іспанії, Аргентині, Перу, Колумбії та інших іспаномовних країнах посада омбудсмана отримала назву «Проведор» (*Defensor del Pueblo*); у Франції – «Захисник прав» (*Defenseur des droits*); у Габоні, Мавританії та Сенегалі – «Медіатор» (*Mediateur de la Republique*); у Республіці Польща – «Речник громадянських прав» (*Rzecznik praw Obywatelskich*); у Великій Британії – «Парламентський комісіонер» (*Parliamentary Commissioner for Administration*); у Республіці Молдова – «Парламентський адвокат» (*Avocatul Poporului*); в Ізраїлі – «Державний контролер» (*State Comptroller*); в Україні, Азербайджані і Росії – «Уповноважений з прав людини», в Індії – «Локпал» (*Lokpal*) як центральний парламентський омбудсман та «Локаюкта» (*Lokayukta*) на рівні штатів. Безпосередньо офіційна назва «омбудсман» використовується, як правило, у Швеції та інших скандинавських країнах.

Історичний і сучасний світовий досвід свідчить, що становлення і розвиток інституту омбудсмана відбувалися у взаємодії з іншими структурними елементами громадянського суспільства, в зв'язку з чим його функції в різних країнах можуть мати різне наповнення. Функції інституту омбудсмана у країнах зі стабільним демократичним режимом полягають передусім в оптимізації й удосконаленні діяльності органів управління та сприянні реалізації парламентського контролю за діями органів виконавчої влади, що слугує усуненню прогалин у управлінні та покращенню адміністрування та підвищенню авторитету влади й, у підсумку, захисті прав і законних інтересів громадян, розвитку демократії і утвердженні верховенства права. Вони формувалися й розвивалися відповідно до історичних і культурних особливостей кожної з країн, системи державної влади, зазнаючи певних модифікацій у зв'язку із викликами часу та розвитком суспільних відносин.

Тенденція сучасної спеціалізації функцій омбудсмана полягає у використанні його можливостей у захисті прав людини в окремих сферах життєдіяльності або як інституціональної гарантії окремих прав громадян. Утім, попри динамічний розвиток функцій омбудсманів і диференціацію їх інституціональних форм, пріоритетним напрямом і видом їх діяльності залишається контроль за дотриманням прав людини.

Метою та завданням дослідження є концептуально-конституційний аналіз аксіологічних, онтологічних та телеологічних аспектів контрольної діяльності омбудсманів у сучасному світі.

Виклад основного матеріалу. Механізм правозахисної діяльності та здійснення усього каталогу функцій омбудсмана складається з цілої системи засобів, способів, форм, методів і принципів діяльності омбудсмана, які застосовуються ним у боротьбі з проявами неналежного управління, перевищення владою, бюрократичного свавілля тощо, а також для підвищення підзвітності

уряду та його офіційних осіб перед громадськістю, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, надання їм допомоги у реалізації своїх прав та відновленні прав у випадку їх порушення.

Функції омбудсмана спрямовані передусім на захист і поновлення порушених прав людини й громадянина, запобігання й прискання їх порушень з боку органів публічної адміністрації та їх посадових осіб. При цьому він виконує широкі контрольні функції, що сприяють удосконаленню механізму державного регулювання й покращенню адміністративної практики.

Як свідчить світовий досвід, до основних засобів здійснення функцій омбудсмана належить проведення контролю й нагляду за діяльністю органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за дотриманням законодавства про захист прав людини й громадянина, за діяльністю компетентних структур і правомочних осіб, зобов'язаних за службовим обов'язком надавати належну допомогу громадянам у сфері реалізації й захисту прав і свобод.

До основних способів здійснення функцій омбудсмана належать: розгляд скарг, заяв і повідомлень громадян і проведення розслідувань за фактами зазначених у них порушень, а також проведення розслідувань за власною ініціативою, застосування попереджувальних (превентивних) заходів і морального, ідеологічного й інформаційного впливу, сприяння застосуванню заходів примусу до винних у порушенні прав людини чи неналежному вирішенні їх звернень органів й посадових осіб, проведення моніторингу чинного законодавства та надання експертної оцінки законодавчих проєктів на предмет відповідності їх міжнародним стандартам з прав людини, забезпечення координації й взаємодії усіх органів й осіб у сфері реалізації й захисту прав людини тощо.

Формами реалізації функцій омбудсмана є зовнішні прояви безпосередніх видів практичної діяльності омбудсмана, спрямованих на нормалізацію процесу здійснення прав і свобод людини й громадянина, до яких належать звернення у державні органи й органи місцевого самоврядування, у міжнародні органи із захисту прав людини, у засоби масової інформації, оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб, що порушують права громадян, публічні виступи тощо та акти правового характеру, такі як рекомендації, висновки, запити, подання, доповіді та ін.

Характерною особливістю актів реагування омбудсмана є відсутність імперативного характеру, що не дає змоги омбудсманові безпосередньо коригувати, призупиняти чи скасовувати рішення будь-яких органів і посадових осіб, які, на його думку, тією чи іншою мірою порушують чи можуть порушити права людини. Для забезпечення виконання прийнятих рішень омбудсман використовує спеціальні методи. Це насамперед сукупність прийомів і способів, спрямованих на досягнення мети й завдань, поставлених перед омбудсманом. До таких методів відносять методи переконання, рекомендацій, заохочення, стимулювання, виховання, пропаганди тощо. Основним вважається метод переконання, який, за допомогою впливу на свідомість осіб з використанням різних роз'яснювальних і виховних заходів стимулює до формування внутрішнього переконання у доцільності дотримання юридичних приписів щодо захисту прав людини й, у підсумку, до належного виконання своїх обов'язків та правомірної поведінки.

Основним підґрунтям механізму здійснення функцій омбудсмана є визнані світовим співтовариством правові, ідеологічні й етичні принципи його діяльності.

До основних принципів здійснення функцій омбудсмана відносять принципи незалежності, політичної нейтральності, конституційності і законності, поваги до гідності особистості, терпимості й толерантності, чесності й об'єктивності, безперервності функціонування, відкритості та публічності, субсидіарності та координації, вільного доступу до інформації, звітності й прозорості.

Ці та інші риси, атрибути та критерії діяльності, форми та способи функціональної активності та інституціональної оформленості певною мірою є властивими й інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р.²⁵ парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений), який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до ст. 3 цього Закону метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у ст. 2 цього Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

У частині другій ст. 4 Закону встановлюється, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відміняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод.

Утім, попри постійно зростаючий інтерес до проблем організації та функціонування даного інституту з боку громадськості, політичних кіл, науковців, процес становлення й розвитку інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ускладнюється проблемами концептуального характеру, пов'язаними передусім із визначенням інституційних і функціонально-діяльнісних аспектів його статусу, адекватним розумінням місця його функцій у системі функцій інших правоохоронних та правозахисних інститутів, що зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення та зваженої рецепції позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері²⁶.

У цьому контексті слід зазначити, що в сучасному світі відбувається переосмислення завдань і функцій омбудсмана, продиктоване розвитком суспільних відносин, у тому числі активізацією процесів глобалізації, розширенням переліку прав і свобод людини і громадянина тощо. Через те деякі законодавчі норми стають застарілими і не відповідають дійсності. Це стосується і врегулювання

правового статусу омбудсмана та розширення кола його функцій. Зазначені обставини викликають необхідність підготовки рекомендацій і внесення системних пропозицій щодо інституціонального й функціонального розвитку даного інституту як особливої форми позасудового контролю й визначення їх місця у системі інших засобів й способів захисту прав людини²⁷.

Висновки. Концептуальний аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду функціонування інституту омбудсмана дає підстави зробити узагальнення та внести такі пропозиції:

1. Загальносвітовою тенденцією розвитку інституту омбудсмана є:
 - трансформація його функцій як посередника між суспільством і владою та одного з ключових суб'єктів, що забезпечує поновлення цілісності соціальної системи країни;
 - зміцнення функції контролю за дотриманням прав людини органами влади і управління, а також правовідновлювальної функції та функції позасудового розгляду конфліктів;
 - поява функцій удосконалення законодавства (у т. ч. шляхом наділення правом законодавчої ініціативи у сфері прав людини);
 - розширення можливостей щодо сприяння реалізації та оцінювання здійснення принципу належного управління у сфері державного адміністрування, правової просвіти населення та розвитку міжнародного співробітництва; зміцнення консультативних та координаційних функцій.

2. Історія розвитку, причини виникнення, процеси інституціоналізації та конституювання омбудсманівських служб у сучасному світі, перманентна трансформація їх функцій і диференціація їх спеціалізації є свідченням удосконалення класичної системи поділу влади. Функціональна відокремленість, незалежність та організаційна різноманітність контрольних органів, насамперед омбудсманів, є свідченням формування контрольної влади, концептуальна ідея якої полягає в існуванні системи організаційних, нормативних, інституційних заходів, для забезпечення контролю над публічною владою. Контроль при цьому є одним із основних факторів забезпечення демократичного правління.

3. Сучасний період характеризується перманентним розвитком інституціональної спеціалізації омбудсманів і виконання функцій забезпечення реалізації прав людини у різних сферах суспільних відносин (публічна адміністрація, військо, пенітенціарна система, податки і бізнес, медицина) та різних найбільш вразливих категорій населення (діти, особи з інвалідністю, ветерани війни, національні меншини, мігранти, ЛГБТ-спільнота, пацієнти та ін.), поширенням функцій контролю і нагляду на діяльність регіональних й муніципальних органів влади і управління тощо.

4. Широкі контрольні-наглядові функції омбудсмана за діяльністю адміністрації та посадових осіб усіх рівнів сприяють викоріненню виявлених порушень і дефектів у діяльності органів управління, а також свідчать про визнання даного інституту демократичним суспільством. Зарубіжний досвід доводить, що фундаментальні конституційні цінності, серед яких – насамперед права людини та відповідальна перед нею влада, є функціонально-телеологічною домінантою діяльності омбудсмана, доцільність заснування та практика функціонування якого, по суті, й зумовлена вирішенням цих взаємопов'язаних завдань.

5. Враховуючи позитивний зарубіжний досвід у галузі прав людини, з метою удосконалення інституту омбудсмана в Україні доцільно:

- продовжити конституційно-проектні роботи щодо внесення змін до Конституції України, якими передбачити можливість запровадження спеціалізованих парламентських омбудсманів (з питань дитини, військовослужбовців, рівних можливостей, національних меншин та ін.), чітко визначивши сфери їх контрольної діяльності та групи прав людини, які визначають її зміст, а також відповідних омбудсманівських служб на регіональному та муніципальному рівнях, що не лише посилює парламентський контроль за дотриманням прав людини, а й дає змогу ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів їх захисту, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на посилення гарантій реалізації прав людини, сприяло б покращенню демократичного правління та функціонування публічної адміністрації, гуманізації відносин «людина – орган публічної влади – держава», що, безумовно, мало б позитивний вплив на ефективне здійснення правозахисних та контрольних функцій держави;

- надати Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та парламентським спеціалізованим омбудсманам права законодавчої ініціативи з питань, віднесених до їхньої компетенції, оскільки специфіка їх діяльності дає змогу на основі аналізу практики та виявлених порушень прав людини узагальнювати причини їх виникнення та вносити пропозиції щодо їх усунення та вдосконалення чинного законодавства, а також узгодження його з нормами міжнародного права та міжнародними стандартами у сфері прав людини;

- закріпити в нормах процесуального права, насамперед Кодексі адміністративного судочинства України, таких процесуальних повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (з часом та у міру утворення – спеціалізованих парламентських омбудсманів), які б відповідали його правовому статусу як спеціального органу, що наділений функцією парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина в Україні.

1. *Wheeler N. J. Pluralist and Solidarist Conception of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. Millennium: Journal of International Studies. 1992. № 21. P. 482.* 2. *Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge : Cambridge University Press, 1986. P. 261.* 3. *Donnelly J. Human Rights: a new standard of civilization? International Affairs. 1998. Vol. 74. № 1. P. 1–23.* 4. *Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge : Cambridge University Press, 1986. P. 261–264.* 5. *Батанов О. В., Лоцихін О. М., Лоцихіна І. М. Зовнішні функції сучасної держави в умовах глобалізації: концептуально-конституційні аспекти. Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools. 2019. Volume 32. Number 2. P. 11–18.* 6. *Баймуратов М. О. Теоретичні аспекти конституційно-правового забезпечення зовнішньополітичної діяльності держави в умовах глобалізації та європейської інтеграції. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 7. С. 10–27.* 7. *Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти : монографія / за ред. М. О. Баймуратова. Київ : Логос, 2010. 428 с.* 8. *Львова Є. О. Державний суверенітет і глобальний конституціоналізм: проблеми співвідношення. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2012. Вип. 1. С. 147–153.* 9. *Волошин Ю. О. Теоретико-методологічні підходи до визначення сутності «інтернаціоналізації конституційного права» в умовах міждержавних інтеграційних процесів. Правова держава. 2009. Вип. 20. С. 431–439.* 10. *Волошин Ю. О., Гоша І. О. Гармонізація правових систем у сучасній доктрині конституційного права в умовах європейської інтеграції : монографія /*

редактор М. О. Баймуратов. Одеса : Фенікс, 2013. 291 с. **11.** Стрельцова О. В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом: теорія та практика: монографія. Київ : Алерта, 2017. 532 с. **12.** Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституційної конституції: монографія. Київ : Юріком Інтер, 2016. 536 с. **13.** Donnelly J. The Concept of Human Rights. London: Sydney Groom Helm, 1985. P. 120, 11, 27. **14.** Агеев О. Д. Конституційно-правовий статус омбудсмена з питань міграції: зарубіжні моделі та перспективи запровадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2017. 23 с. **15.** Банах С. В. Функції омбудсманів у сучасному світі: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Маріуполь, 2014. 24 с. **16.** Голяк Л. В. Інститут спеціалізованого омбудсмена: світовий досвід організації та діяльності: монографія. Львів : ЗУКЦ, 2011. 304 с. **17.** Закоморна К. О. Інститут омбудсмена як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 1999. 19 с. **18.** Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Одеса, 2004. 36 с. **19.** Наулік Н. С. Інститут омбудсмена в Україні та Республіці Польща: порівняльне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ, 2007. 19 с. **20.** Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право». Одеса, 2004. С. 3. **21.** Zákon č. 349/1999 ze dne 8. prosince 1999 o Věřejném ochránci práv. URL : <http://www.zakony.cz/zakon-SB1999349> (дата звернення 03.01.2020). **22.** Constitution du 4 octobre 1958. Légifrance, le service republic de la diffusion du droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958> (дата звернення 03.01.2020). **23.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ISAP – Baza Internetowy System Aktów Prawnych. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483> (дата звернення 03.01.2020). **24.** American Bar Association. 2001. «Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices». URL : <http://www.ombuds-toa.org/downloads/ApprABAStand.doc> (дата звернення 03.01.2020). **25.** Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99. **26.** Контроль за діяльністю органів публічної влади: національний досвід та міжнародні стандарти: аналітична доповідь / Ю. С. Шемшученко (керівник кол. авт.), О. В. Скрипнюк, Н. Р. Малишева та ін. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2018. С. 74–83. **27.** Batanov O., Verlos N., Lotiuk O., Sinkovych O. Ombudsman Institute: Basic Models and Problems of Reception in Constitutional Law. *Amazonia Investiga*. Vol. 9. Issue 29/ May 2020. P. 273–281.

References

1. Wheeler N. J. Pluralist and Solidarist Conception of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. *Millennium: Journal of International Studies*. 1992. № 21. P. 482. (eng.)
2. Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge : Cambridge University Press, 1986. P. 261. (eng.)
3. Donnelly J. Human Rights: a new standard of civilization? *International Affairs*. 1998. Vol. 74. № 1. P. 1–23. (eng.)
4. Foreign Policy and Human Rights. Issues and Responses / ed. by R. J. Vincent. Cambridge : Cambridge University Press, 1986. P. 261–264. (eng.)
5. Batanov O. V., Loshchykhin O. M., Lashchykhina I. M. Zovnishni funktsii suchasnoi derzhavy v umovakh hlobalizatsii: kontseptualno-konstyutysiini aspekty. *Fundamental and applied researches in practice of leading scientific schools*. 2019. Volume 32. Number 2. P. 11–18. (ukr.)
6. Baimuratov M. O. Teoretychni aspekty konstyutysiino-pravovoho zabezpechennia zovnishnopolitychnoi diialnosti derzhavy v umovakh hlobalizatsii ta yevropeiskoi intehtatsii. *Visnyk Mariupolskoho derzhavnogo universytetu. Serii: Pravo*. 2014. Vyp. 7. S. 10–27. (ukr.)
7. Voloshyn Yu. O. Konstyutysiino-pravove zabezpechennia yevropeiskoi

mizhderzhavnoi intehratsii : teoretyko-metodolohichni aspekty: monohrafiia / za redaktsiieiu M. O. Baimuratova. Kyiv : Lohos, 2010. 428 s. (ukr). **8.** Lvova Ye. O. Derzhavnyi suverenitet i hlobalnyi konstytutsionalizm: problemy spivvidnoshennia. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypal'nogo upravlinnia. Seriiia : Pravo.* 2012. Vyp. 1. S. 147–153. (ukr). **9.** Voloshyn Yu. O. Teoretyko-metodolohichni pidkhydy do vyznachennia sutnosti «internatsionalizatsii konstytutsiinoho prava» v umovakh mizhderzhavnykh intehratsiinykh protsesiv. *Pravova derzhava.* 2009. Vyp. 20. S. 431–439. (ukr). **10.** Voloshyn Yu. O., Hoshia I. O. Harmonizatsiia pravovykh system v suchasni doktryni konstytutsiinoho prava v umovakh yevropeiskoi intehratsii : monohrafiia / redaktor M. O. Baimuratov. Odesa : Feniks, 2013. 291 s. (ukr)/ **11.** Striel'tsova O. V. Konstytutsionalizatsiia protsesu asotsiatsii Ukrainy z Yevropeiskym Soiuzom: teoriia ta praktyka : monohrafiia. Kyiv : Alerta, 2017. 532 s. (ukr). **12.** Podorozhna T. S. Pravovy poriadok: teoretyko-metodolohichni zasady konstytutsionalizatsii ; monohrafiia. Kyiv : Yurinkom Inter, 2016. 536 s. (ukr). **13.** Donnelly J. The Concept of Human Rights. London : Sydney Groom Helm, 1985. P. 120, 11, 27. (eng). **14.** Ahieiev O. D. Konstytutsiino-pravovy status ombudsmara z pytan mihratsii: zarubizhni modeli ta perspektyvy zaprovadzhennia v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Kharkiv, 2017. 23 s. (ukr). **15.** Banakh S. V. Funktsii ombudsmariv u suchasnomu sviti: porivnialno-pravove doslidzhennia: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo». Mariupol, 2014. 24 s. (ukr). **16.** Holiak L. V. Instytut spetsializovanoho ombudsmara: svitovy dosvid orhanizatsii ta diialnosti: monohrafiia. Lviv : Vydavnytstvo «ZUKTs», 2011. 304 s. (ukr). **17.** Zakomorna K. O. Instytut ombudsmara yak zasib zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna (porivnialno-pravovy analiz): avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». 1999. 19 s. (ukr). **18.** Martseliak O. V. Konstytutsiino-pravovy status instytutu ombudsmara: svitovy dosvid ta ukrainska model: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». Odesa, 2004. 36 s. (ukr). **19.** Naulik N. S. Instytut ombudsmara v Ukraini ta Respublitsi Polshcha: porivnialne doslidzhennia: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». Kyiv, 2007. 19 s. (ukr). **20.** Martseliak O. V. Konstytutsiino-pravovy status instytutu ombudsmara: svitovy dosvid ta ukrainska model: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : spets. 12.00.02 «Konstytutsiine pravo». Odesa, 2004. S. 3. (ukr). **21.** Zákon č. 349/1999 ze dne 8. prosince 1999 o Veřejném ochránci práv. URL : <http://www.zakony.cz/zakon-SB1999349> (data zvernennya 03.01.2020). (cz). **22.** Constitution du 4 octobre 1958. *Légifrance, le service republic de la diffusion du droit.* URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Constitution-du-4-octobre-1958> (data zvernennya 03.01.2020). (fr). **23.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *ISAP – Baza Internetowy System Aktów Prawnych.* URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483> (data zvernennya 03.01.2020). (pol). **24.** American Bar Association. 2001. «Standards for the Establishment and Operation of Ombuds Offices». URL : <http://www.ombuds-toa.org/downloads/ApprABASStand.doc> (data zvernennya 03.01.2020). (eng). **25.** Pro Upovnovazhenoho Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny : Zakon Ukrainy vid 23 hrudnia 1997 roku (zi zminamy i dopov.) // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy.* 1998. № 20. St. 99. (ukr). **26.** Kontrol za diialnistiu orhaniv publichnoi vlady: natsionalnyi dosvid ta mizhnarodni standarty : analitychna dopovid / Yu. S. Shemshuchenko (kerivnyk kol. avt.), O. V. Skrypniuk, N. R. Malysheva ta in. Kyiv : Vyd-vo «durydychna dumka», 2018. S. 74–83. (ukr). **27.** Batanov O., Verlos N., Lotiuk O., Sinkevych O. Ombudsman Institute: Basic Models and Problems of Reception in Constitutional Law. *Amazonia Investiga.* Vol. 9. Issue 29/ May 2020. P. 273–281.

Batanov Olexandr. Constitutional and legal foundations of the control activities of the Ombudsman in the modern world: axiological, ontological and teleological aspects.

The article examines the current constitutional and legal problems of the formation and implementation of the control activities of ombudsman in the modern world. It is proved that the history of development, the causes, the processes of institutionalization and constitution of Ombudsman services in the modern world, the permanent transformation of their functions and the differentiation of their specialization are evidence of the improvement of the classical system of separation of powers.

Following the legal traditions of democratic countries, the Institute of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights was introduced in Ukraine. Today, it has become an important way of ensuring human rights. The introduction of the Institute of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights fully meets the current trends in the modern democratic world and is a reflection on those systemic challenges and complex problems that exist in the field of human rights protection.

The article argues that the social tension and insecurity of certain segments of the population, in particular children, pensioners, persons with disabilities, servicemen, migrants, internally displaced persons, ethnic minorities, persons belonging to the LGBTI community, entrepreneurs, patients and other categories of the community, demonstrates the need to improve national mechanisms and forms of human rights protection, including strengthening the oversight functions of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.

It is argued that the functional isolation, independence and organizational diversity of control bodies, primarily ombudsman, is evidence of the formation of control power; the conceptual idea of which is the existence of a system of organizational, regulatory, institutional measures to ensure control over public authority. It is concluded that fundamental constitutional values, among which, first of all, human rights and the authority responsible to him are the functional and teleological dominant activity of the Ombudsman, the feasibility of creating and the practice of functioning of which, in fact, is due to the solution of these interrelated tasks.

According to the author, in order to improve the Ombudsman Institute in Ukraine, it is advisable to continue the constitutional and project work on amendments to the Constitution of Ukraine, which provide for the possibility of introducing specialized parliamentary ombudsmen (on issues of the child, servicemen, equal opportunities, national minorities, etc.) the scope of their control activities.

Key words: ombudsman, human rights, control, control power, rule of law, democracy.

DOI: 10.33663/0869-2491-2020-31-202-210

УДК 342.34

М. О. ПУХТИНСЬКИЙ,

кандидат юридичних наук, доцент*

ORCID: 0000-0002-9864-9056

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ

У статті досліджується актуальність вивчення та специфіка проблем щодо конституційно-правових засад територіального врядування в Україні. Вони розглядаються в контексті реформування адміністративно-територіального устрою, системи територіальної організації публічної влади, трансформації місцевого самоврядування на засадах децентралізації публічної влади. Акцентується на понятті врядування, як новій парадигмі розвитку публічної влади та публічного управління в умовах сучасного унітаризму України.

Ключові слова: конституційне регулювання, публічна влада, врядування, територіальне врядування, децентралізація публічної влади.

Пухтинський Н. А. Территориальное управление в Украине: конституционно-правовые основы.

В статье исследуется актуальность изучения и специфика проблем касательно конституционно-правовых основ территориального властвования и публичного управления

* **Pukhtynskyi Mykola**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent