

Лещенко Л.*

СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ У СТАНОВЛЕННІ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В ПОСТРАДЯНСЬКИХ КРАЇНАХ ЧЛЕНАХ РАДИ ЄВРОПИ

In this article the process of creation of the ombudsman institutes in post-Soviet countries - members of the Council of Europe, is presented. The Council of Europe has defined some rules, which should guide the creation and the functioning of the ombudsman's institute, paying particular attention to its apolitical and neutral makeup. Consolidation of new democratic institutes in countries at an initial stage of democracy development has appeared to be a difficult task. Still, in spite of the problems of legal and organizational nature that get in the way of effective functioning of the ombudsman's institute in post-Soviet states, even during the short period of time of its existence it became one of the most effective tools of human rights protection.

Розвиток інституту омбудсмена на пострадянському просторі розпочався в контексті змін суспільно-політичного ладу з початку 90-тих років ХХ століття [1]. Вплив на формування цього інституту мали як зовнішні так і внутрішні чинники. Запозичення точного зразка цього інституту від скандинавських країн і його інкорпорування у внутрішні правові системи пострадянських країн виявилось завданням досить складним. Брак традиції функціонування такого інституту, а також відмінність культурно-правових систем пострадянських країн від країн Західної Європи мали вплив на формування та якість функціонування інституту омбудсмена. Варто згадати, що винятково вдалою виявилася ідея започаткування інституту омбудсмена в Польщі, ще перед політичними змінами з 1989 року. Саме ця модель, в основному, була брана до уваги під час утворення подібних інститутів в пострадянських країнах.

На сьогоднішній день в понад 130 країнах світу функціонує інститут омбудсмена. Австрійський омбудсмен Петр Костелка вважає, що свою популярність цей інститут в світі завдячує тому, що назріває необхідність «нової якості правового захисту», а також для вирівнювання і компенсації недоліків, які мають місце в класичних правозахисних системах та пов'язана з ними надмірна бюрократизація [2].

Вступ шести пострадянських країн – України, Молдови, Російської Федерації, Грузії, Вірменії та Азербайджану [3] - до Ради Європи мав безпосередній вплив на формування інституту омбудсмена, як органу який стоїть на стражі захисту прав людини. Перед вступом до Ради Європи інститут омбудсмена існував лише в Грузії та в Російській Федерації, але формальні перешкоди та незацікавленість влади в функціонуванні такого органу маргіналізували значення інституту омбудсмена.

Розширення Ради Європи на пострадянські країни експертами вважалось політичним рішенням, оскільки країни-кандидати не відповідали багатьом критеріям організації, зрештою, деяких проблем не вдалося позбутися і після вступу до РЄ. Систематичні по-

*Інститут міжнародних досліджень Вроцлавського університету

рушення під час виборів, порушення основних прав і свобод громадян, ігнорування уваг та рекомендацій РЄ – залишаються на порядку денному в пострадянських країнах.

При вищевказаних проблемах особливого значення набула можливість пересічних громадян звернутися зі скаргою до Європейського Суду з Прав Людини (ЄСПЛ). Саме вироки ЄСПЛ стають часто важелем змін у внутрішніх правових системах країн-членів РЄ. Імплементация універсальних норм захисту прав людини в пострадянських країнах сприяє також утвердженню ролі і місця людини, як самостійної одиниці в суспільстві [4]. Велика кількість скарг до ЄСПЛ не повинна стати переконанням, що саме Європейський Суд виконує роль посередника між владою та громадянами в країнах, які знаходяться на шляху будування демократії. Гарантію захисту громадяни повинні отримувати в першу чергу від власної держави, за допомогою судових і несудових інструментів захисту, передбачених законодавством.

В пострадянських країнах інститут омбудсмена набирає особливого значення в умовах коли громадянське суспільство залишається слабким, а влада не заслуговує на повну довіру громадян. Омбудсмен в посттоталітарних країнах найчастіше сприяє вирішенню проблем окремих людей. Така індивідуалізація допомоги «виправляє» помилки владних структур, а разом вказує, що влада повинна зробити щоб в майбутньому ці помилки не повторювалися. В країнах «молодих демократій» омбудсмен має специфічне завдання гарантувати захист прав людини в індивідуальних випадках, а також сприяти відновленню довіри до влади та будуванню громадянського суспільства [5]. Необхідно зауважити, що навіть в країнах з великим досвідом демократії інститут омбудсмена залишається популярним і необхідним інструментом за допомогою якого вирішується ряд проблем на вертикалі « громадянин - держава» [6]. В останні роки помітна також тенденція посилення ролі омбудсмена в європейських організаціях, наприклад, омбудсмен Ради Європи чи Європейського Союзу.

Зміцненню ролі омбудсмена в суспільстві та створення такого інституту в країнах, які стали на шлях демократичних змін, приділяє особливу увагу саме Рада Європи. Свідчить про це ряд документів, ухвалених різними органами РЄ. Так, між іншим, Комітет Міністрів РЄ ухвалив *Рекомендацію № 13 (1985) про створення інституту Омбудсмена, Резолюцію № 8 (1985) про співпрацю між омбудсменами країн-членів та між омбудсменами і Радою Європи, Рекомендацію № 14 (1997) про створення незалежних національних інститутів які сприяють правам людини та їх захисту, Резолюцію № 11 (1997) про співпрацю між національними інститутами які сприяють правам людини та їх захисту в країнах-членах та між цими інститутами і Радою Європи*. В 1999 році Конгрес місцевих і регіональних влад РЄ прийняв *Рекомендацію № 61 (1999) та Резолюцію № 80 (1999) про роль уповноважених/омбудсменів в захисті прав громадян*.

Важливе значення в визначенні основних стандартів діяльності омбудсмена має *Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1615 з 2003 року Стосовно інституції омбудсмена*. При цьому в Рекомендації підкреслюється, що: «Національні конституційні та законодавчі особливості, притаманні кожній країні, у свою чергу можуть обумовлювати необхідність розширення мандатів омбудсменів з тим, щоб надати їм додаткові обов'язки щодо захисту прав людини. Тим не менше, Асамблея переконана в тому, що центральною функцією омбудсмена є роль посередника між особою та владою» [7]. Отож, Рекомендація передбачує наступне: взаємодію між представниками публічної влади та омбудсменом; збереження нейтральності як запоруки належного функціонування омбудсмена; невтручання в судові процеси.

В свою чергу ефективне функціонування омбудсмена можливе при наступних умовах: закріплення гарантій на конституційному рівні та в законах; гарантована незалежність від суб'єктів розслідування; вичерпні та прозорі процедури призначення і звільнення парла-

ментом кваліфікованою більшістю голосів; заборона діючому омбудсмену займатися будь-якою іншою оплачуваною діяльністю та брати будь-яку особисту участь в політичній діяльності; гарантування імунітету; призначення заступника; гарантування достатніх ресурсів для виконання всіх покладених на інституцію обов'язків; доступність для суспільства (з точки зору як наявності, так і зрозумілості) інформації про існування, особу, мету, процедури та повноваження омбудсмена; процедури подання скарг, які легко та широко доступні, прості та безкоштовні, а також які переконливо свідчать про їхню конфіденційність у будь-якому випадку; повноваження надавати висновки щодо проектів законів та регуляторних актів, а також пропонувати такі проекти *proprio motu* [за власною ініціативою]; вимога, щоб органи влади надавали впродовж розумного строку повні відповіді з описом того, як впроваджуються рішення, висновки, пропозиції та рекомендації [омбудсмена], або з поясненням, чому вони не можуть бути впроваджені; представлення омбудсменом щорічної доповіді парламенту, а також спеціальних доповідей щодо питань особливої уваги або у випадках, коли органи влади не змогли виконати рекомендації [омбудсмена] [8].

Вищевказані норми щодо діяльності омбудсмена становлять лише мінімум, яке повинно бути враховане як при ухваленні закону про омбудсмена так і при діяльності цього інституту. В процесі створення інституту омбудсмена в пострадянських країнах мали і мають місце негативні явища, які часто суперечать стандартам Ради Європи в цій галузі. Відносяться до них, між іншим, намагання вплинути на результат виборів омбудсмена, або ж визначити «свого кандидата». Так, наприклад, у Вірменії – перший омбудсмен (Алавердян Лариса) був визначений президентським наказом, але його діяльність виявилася на стільки самостійною та успішною, що з «омбудсмена президента» Алавердян швидко стала «народним омбудсменом». Така зміна не подобалася владі, яка докладала всіх зусиль аби цей орган дискредитувати в очах громадян.

У Вірменії утворення інституту омбудсмена було пов'язане безпосередньо зі вступом країни до Ради Європи в 2001 році і виконанням зобов'язань перед цією організацією [9]. Варто звернути увагу, що водночас з Вірменією до Ради Європи був прийнятий також Азербайджан. Подібне рішення було винятковим, тому що надавання переваги котрійсь з південнокавказьких країн могло стати причиною непередбачуваних реакцій в контексті конфлікту за Нагірний Карабах. Громадяни Нагірного Карабаху також іноді звертаються зі скаргами до ЄСПЛ, але ЄСПЛ їх не розглядає, оскільки Нагірний Карабах не є стороною ЄКПЛ. З такою позицією ЄСПЛ не погоджується суддя Конституційного Суду РВ. Оганесян, він вважає, що в подібній ситуації повинні переважати рації на користь прав людини, а не формальні питання пов'язані з ратифікацією ЄКПЛ. Тим більше, коли в даній ситуації, країни які безпосередньо мають відношення до проблеми Нагірного Карабаху – члени Ради Європи [10].

За рекомендацією ПАРЕ Вірменія після вступу до РЄ мала на протязі шести місяців представити закон про омбудсмена. Досить стислі терміни і помітний натиск зі сторони РЄ були зумовлені поважними проблемами в функціонуванні судової системи Вірменії та неефективними процедурами, які можна було б використати як інструмент захисту порушених прав і свобод громадян [11]. Саме омбудсмен, за словами Алавердян, має за завдання допомагати в процесі будівництва правової держави. Очікування на зміни і бездоганне функціонування судової системи, а вже потім започаткування інституту омбудсмена, перший Захисник РА вважає за неприпустиму розкіш [12].

Діючий омбудсмен в Республіці Вірменія Армен Арутюнян був обраний в лютому 2006 року вже після внесення змін до закону *Про захисника прав людини*. Не став він також «президентським омбудсменом», а його діяльність та зміст доповідей про стан прав людини в країні владою часто оцінюється як опозиційна діяльність.

Активні дії омбудсмена Грузії Созара Субарі – швидка реакція на події в суспільстві, оприлюднення невігідних для влади фактів в щорічних доповідях - також викликають різку оцінку представників влади і закиди в опозиційній діяльності. Варто підкреслити, що саме в Грузії, як в одній із перших пострадянських країн в 1996 році був ухвалений закон про Публічного Захисника [13]. Боротьба за крісло омбудсмена в цій країні була досить гострою, але перший Захисник – Давід Саларідзе, який в минулому був заступником міністра внутрішніх справ та начальником податкової міліції, за підтримки тодішнього президента Шеварнадзе, був в 1999 році обраний парламентом одногolosно. Протести представників правозахисних організацій, які вважали, що Саларідзе не відповідає критеріям як незаангажованого політично так і професійно підготовленого кандидата, були проігноровані владою. Цей вибір дискредитував саму ідею інституту омбудсмена в очах суспільства, тим більше, що після кількох місяців перебування на своїй посаді Саларідзе повернувся до політичної діяльності. Після кількамісячної перерви в функціонуванні інституту омбудсмена, в 2000 році Публічним Захисником була обрана Нана Давдаріані, депутат від Соціалістичної партії Грузії. Гарантії функціонування інституту омбудсмена в Грузії були також наслідком вступу країни в 1999 році до Ради Європи. Давдаріані, як і її попередник, також не допрацювала до кінця строку передбаченого законом, оскільки в 2003 році була призначена головою центральної виборчої комісії. Вибір Давдаріані на цю посаду мав гарантувати чесні і прозорі процедури під час президентських виборів. Майже рік Грузія знову не мала свого Захисника, лише у вересні 2004 року парламент підтримав кандидатуру Созара Субарі, яка була запропонована президентом Саакашвілі. Саме завдяки активній діяльності Субарі інститут Публічного Захисника в Грузії став розпізнавальним і високо оцінюється суспільством. У липні 2009 року грузинський Парламент обрав нового омбудсмена – Георгія Тугуші.

Створення інституту омбудсмена в Азербайджані подібно, як і в Вірменії, було наслідком вступу країни до Ради Європи. Закон про омбудсмена був ухвалений в останні дні грудня 2001 року, а першого азербайджанського омбудсмена обрано в липні 2002 року (Сулейманова Ельміра). Представники правозахисних організацій виражали свої обави щодо легітимності вибору омбудсмена, оскільки парламентська більшість представляє пропрезидентську партію («Ені Азербайджан»), а саме вона мала вирішальний голос в процедурі виборів першого Річника прав людини. Правозахисники вважали, що офіційна влада хоче покращити свій імідж перед Радою Європи, формально виконуючи чергове завдання, натомість ситуація в галузі захисту прав людини від цього не поліпшиться. Вибрані статті закону про Річника прав людини, які відносилися до безпосередніх рішень, мали характер рекомендацій, що могло допровадити до ігнорування цих рекомендацій представниками виконавчої влади [14]. Сильна президентська влада в країні, яка має виразні риси авторитаризму, помітно підпорядкувала також інститут омбудсмена. В такій ситуації, як вважає А. Сунгуров, можлива є діяльність омбудсмена на користь окремих людей, що виправдовує саме таку модель інституту, але при цьому повністю відсутня критика влади [15].

Утворення інституту омбудсмена в Україні відбулося також після вступу країни до Ради Європи. «Прийняття нової Конституції надало можливість Верховній Раді України створити орган парламентського контролю в особі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та прийняти 23 грудня 1997 року відповідний закон» [16]. На діяльності українського омбудсмена досить негативний відпечаток залишила політична заангажованість. Участь Ніни Карпачової в парламентських виборах 2006 року відразу була критично оцінена Радою Європи [17]. Поновний вибір Верховною Радою Карпачової на посаду омбудсмена зустрівся з гострою критикою громадських кіл та представників правозахисних організацій. Невдоволення правозахисників викликає також факт, що

діючий український омбудсмен не уопублічнює результати своїх дій та не представляє вчасно річні доповіді [18].

Варто зауважити, що *План дій Ради Європи для України на 2008 - 2011 роки* передбачає ряд заходів в галузі захисту та сприяння прав людини. В цьому документі вказано також на необхідність навчання та поширення практики серед представників секретаріату Уповноваженого з прав людини щодо стандартів Європейської конвенції з прав людини та практики Європейського суду з прав людини. Одним з проєктів передбачених *Планом дій* є проєкт спрямований на формування мережі позасудових правозахисних структур. Велика кількість індивідуальних скарг до ЄСПЛ проти України вказує не лише на недосконале функціонування судової системи, а також на брак позасудових інститутів, які можуть допомогти вирішити ряд проблем на місці. Звичайно, Уповноважений з прав людини не в змозі вирішити всі проблеми пов'язані з порушеннями прав гарантованих ЄКПЛ, але його роль при цьому може бути значною.

В Російській Федерації інститут омбудсмена почав діяти ще перед ухваленням федерального закону про Уповноваженого з прав людини – в січні 1994 року Державна Дума призначила на цю посаду відомого правозахисника та депутата Думи Сергія Ковальова. Своє рішення російський парламент обґрунтовував на основі Конституції з 1993 року, статті 103, яка передбачувала створення інституту омбудсмена в країні. Діяльність першого російського Уповноваженого з прав людини тривала лише рік. Перешкодою для дальшої діяльності Ковальова була не стільки відсутність закону про Уповноваженого з прав людини, скільки його різка критика влади та становчий протест, пов'язаний з початком першої Чеченської війни. Ці події викликали також поважні застереження серед представників ПАРС та правозахисників в самій Росії, щодо прийняття країни до РС. Рішення про прийняття Росії було все-таки ухвалене і країна стала членом Ради Європи в 1996 році. На думку деяких експертів, це рішення було досить ризиковане, тим самим Рада Європи погодилася на існування «подвійних стандартів» [19].

Другого російського омбудсмена було обрано лише в 1998 році – рік після схвалення відповідного закону, був ним Олег Міронов, депутат від КПРФ. Початок діяльності вже «законного» інституту був досить складним – новий омбудсмен змушений був практично від початку налагодити систему функціонування цього органу. Варто згадати, що лише російський омбудсмен, підготував спеціальну доповідь щодо виконання країною зобов'язань перед Радою Європи в галузі захисту прав людини [20]. В доповіді, між іншим, вказувалося на формальний аспект виконання Росією частини зобов'язань, натомість правова система країни, як підкреслювалося в доповіді, на протязі майже семи років залишалася надалі далекою від європейських гуманітарних стандартів.

В даний час в РФ діє вже третій омбудсмен – Володимир Лукін, якого Дума обрала в 2004 році. Його вибір був в дужій мірі зумовлений підтримкою тодішнього президента В. Путіна. В лютому 2009 року Лукін був обраний на другий строк, останнім разом вирішальною виявилася також пропозиція президента Д. Медведева.

Інститут парламентських адвокатів в Молдові був утворений також після вступу країни до Ради Європи, а саме в 1998 році, рік раніше був ухвалений закон про парламентських адвокатів. Велику допомогу в підготовці і створенні цього інституту надало Бюро Верховного Комісара ООН та ПРООН. На протязі вже понад десяти років функціонування інституту парламентських адвокатів в країні правову допомогу отримали тисячі громадян, в досить короткий період став він одним з небагатьох державних інститутів, до яких суспільство ставиться з довірою. Не вдалося разом з тим уникнути досить поважних проблем, які довіру суспільства ставлять під загрозу. В 2008 році ряд молдовських та міжнародних неурядових організацій виступили зі спільною заявою щодо функціонування інституту парламентських адвокатів, в якій вказували на серйозні порушення, які супе-

речать відповідному законодавству на міжнародним нормам, між іншим, *Рекомендації ПАРЄ*. Серед порушень названо такі як: закрита процедура вибору кандидатів на парламентських адвокатів, затягування процесу виборів нових омбудсменів та омбудсмена з прав дитини, ігнорування строків виборів установлених законом [21].

В пострадянських країнах, де далі існує ряд проблем в стосунках «громадянин – держава», омбудсмен виконує особливо важливі функції в суспільстві: превенційну, захисну, освітянську, інформаційну, сприяє також будівництву правової культури в суспільстві. Тому успіх демократизації пострадянських суспільств в великій мірі залежить від якісного функціонування інституту омбудсмена за правилами які визначила ПАРЄ.

Таблиця 1. Інститут омбудсмена в пострадянських країнах членах Ради Європи.

Країна	Рік вступу до РЄ	Ухвалення закону про омбудсмена/Рік утворення інституту омбудсмена	Колегіальний або одноособовий орган	Кількість омбудсменів від початку заснування інституту	Назва органу
Україна	1995	1997/1998	Одноособовий	1	Уповноважений ВР з прав людини
Молдова	1995	1997/1998	Колегіальний	3	Парламентські адвокати
Російська Федерація	1996	1994 – перший омбудсмен/ 1997/1998	Одноособовий	3	Уповноважений з прав людини
Грузія	1999	1996/1999	Одноособовий	4	Публічний захисник
Вірменія	2001	2003/2004	Одноособовий	2	Річник з прав людини
Азербайджан	2001	2001/2002	Одноособовий	1	Річник з прав людини

1. Належить звернути увагу, що на пострадянському просторі інститут омбудсмена існує в десяти країнах: Вірменія, Азербайджан, Грузія, Казахстан, Киргистан, Молдова, Російська Федерація, Таджикистан, Узбекистан, Україна. Невизнані міжнародним правом республіки Нагірного Карабаху, Придністров'я, Абхазії та Південної Осетії також створили свої інститути омбудсмена.
2. П. Костелька, Народная адвокатура – посредник между государством и гражданином, наполняющий демократию жизнью, http://members.aon.at/eoi/ru/varia40_ru.htm.
3. До Ради Європи були прийняті Україна в 1995 році, Молдова – 1995 рік, Російська Федерація – 1996 рік, Грузія – 1999 рік, Вірменія – 2001 рік, Азербайджан – 2001 рік.
4. За даними ЄСПЛ в 2008 році було зареєстровано найбільшу кількість індивідуальних скарг до ЄСПЛ з Російської Федерації – 27246, серед пострадянських країн друге місце займає Україна – 8270, Молдова 2442, Грузія – 2022, Азербайджан – 1051, Вірменія - 800. Див.: Annual Report 2008, <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B680E717->

- 1A81-4408-BFBC4F480BDD0628/0/Annual_Report_2008_Provisional_Edition.pdf.
5. Див.: Nikiforos Diamandouros, The role of the Ombudsman in future Europe and the mandates of Ombudsmen in future Europe, <http://www.ioi-europe.org/index2.html>.
 6. Див.: П. Костелька, Народная адвокатура – посредник между государством и гражданином, Эффективно наполняющий демократию жизнью, *op. cit.*
 7. Рекомендація ПАРЕ стосовно інституції омбудсмена (рекомендація № 1615 (2003), див.: Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://khpg.org.ua/index.php?id=1168593186>.
 8. Див.: Рекомендація ПАРЕ стосовно інституції омбудсмена (рекомендація № 1615 (2003), *op. cit.*
 9. Перед вступом до Ради Європи Вірменія ратифікувала в 1997 році Європейську Культурну Конвенцію, в 1998 році Рамкову конвенцію про захист національних меншин.
 10. Див.: В. Оганесян, Некоторые проблемы защиты прав человека в непризнанных государствах, «Международный Альманах. Конституционное правосудие в новом тысячелетии» 2005, сс. 214 - 218.
 11. Вірменія ратифікувала ЄКПЛ в 2002 році, а перший вирок ЄСПЛ у вірменській справі був оголошений 9 січня 2007 року на користь позивача. Див.: Mkrtychyan v. Armenia (Unlawful administrative penalty imposed for breach of rules on holding demonstrations: violation).
 12. М. Григорян, Права человека в Армении в 2005 году: годовой доклад первого омбудсмана, «Голос Армении» № 37 от 11.04.06.
 13. Першою країною пострадянського простору, де був обраний омбудсмен, став Узбекистан, ця подія мала місце в 1996 році.
 14. «Омбудсман» — новый участник игры в демократию, <http://www.pressclubs.org/pages/russian/newsletter/news/09.11.2001.htm>.
 15. А. Сунгуров, Институт омбудсмана: эволюция традиций и современная практика. Опыт сравнительного анализа, Санкт-Петербург 2005, с. 135 -136.
 16. Веб-сайт Уповноваженого з прав людини, http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid%204/d_04_1_1.htm.
 17. Совет Европы против Карпачевой, <http://www.rupor.info/full.php?aid=69224>.
 18. Омбудсмен швидко і конструктивно реагує на критику, Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, <http://khpg.org.ua/index.php?id=1202647502>.
 19. R. Kuźniar, Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2002, s. 194.
 20. О. Миронов, О выполнении Россией обязательств, принятых при вступлении в Совет Европы (20 мая 2002 года), http://www.ombudsman.gov.ru/doc/sp_doclad.shtml.
 21. Див.: Необходима открытая процедура назначения парламентских адвокатов. Amnesty International Moldova, Заявление №132/08 от 16 сентября 2008, <http://www.amnesty.md/library/documents.php?id=204&ln=ru&typ=news>.