

Л.В. ГОЛЯК

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА ТА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

У межах функціональної характеристики висвітлюються основні напрями діяльності муніципальних омбудсманів Польщі та Росії як сучасної інституції забезпечення реалізації та охорони прав людини на місцевому рівні, проводиться порівняльний аналіз їхніх прав та обов'язків.

Ключові слова: муніципальні права людини, муніципальний омбудсман, омбудсман із захисту прав споживачів.

В пределах функциональной характеристики рассматриваются основные направления деятельности муниципальных омбудсманов Польши и России как современной институции обеспечения реализации и охраны прав человека на местном уровне, проводится сравнительный анализ их прав и обязанностей.

Ключевые слова: права человека, институт муниципального омбудсмана, омбудсман по защите прав потребителя.

The article presents the functional characteristics of the municipal ombudsman Poland and Russia, the comparative analysis of their rights and duties is conducted.

Key words: municipal ombudsman, function, classification, comparative analysis.

У демократичних державах у сучасних умовах бурхливого розвитку адміністративної системи все більшого значення набувають різні форми та види ефективного громадського контролю за діяльністю посадових осіб, серед яких особливе місце посідає інститут омбудсмана. Поряд із традиційними парламентськими інститутами омбудсмана, або, як їх ще називають, омбудсманами «загальної компетенції» функціонує велика кількість регіональних і спеціалізованих омбудсманів, які запроваджуються як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні муніципальних утворень. Оскільки саме на місцевому рівні держава в особі своїх органів є найбільш наближеною до населення і саме на місцях відбувається фактична життєдіяльність людини і можливість для реалізації своїх прав, постає проблема їх забезпечення і захисту саме на локальному рівні. Тому інститут муніципального омбудсмана, як один із засобів захисту прав людини на рівні муніципального утворення, відіграє важливу роль у покращенні ситуації із забезпеченням прав людини, не лише допомагаючи вирішувати конкретні проблеми щодо захисту порушених прав окремих осіб, а й здійснюючи моніторинг стану справ із дотриманням прав людини у певному муніципальному утворенні з метою подальшого вдосконалення локального законодавства та практики щодо забезпечення прав мешканців. Світовий досвід показує, що муніципальні омбудсмани посіли важливе місце у системі правозахисних органів різних країн. Так, вже давно й успішно функціонують муніципальні омбудсмани таких міст, як Париж, Єрусалим, Нью-Йорк та деяких інших, які не обмежують свої функції вирішенням конфліктів між громадянами та різними адміністраціями, а й беруть активну участь у виробленні стандартів «доброї» практики і управління. Для України як країни з відносно молодого демократією корисним у цьому плані може стати досвід країн, які є найбільш наближеними до нас як за географічним розташуванням, так і за розвитком суспільних відносин, однак які вже мають певний досвід у функціонуванні таких інститутів, як муніципальні омбудсмани.

Діяльність муніципальних омбудсманів є мало дослідженою вітчизняними науковцями. Якщо питанням правового статусу парламентських і регіональних омбудсманів присвячена велика кількість наукової літератури як українських, так і зарубіжних авторів, то про функціонування муніципальних омбудсманів згадується лише в окремих статтях таких вітчизняних науковців, як О.В. Батанов, О.В. Марцеляк, Н.С. Наулік та деяких інших. Тому дослідження концепції інституту муніципальних омбудсманів і порівняння існуючих моделей в контексті використання світового досвіду в національній практиці є важливим з точки зору науки конституційного права і має безперечне прикладне значення у виробленні системного підходу до формування інституту даного виду омбудсманів в Україні.

Інститут муніципальних омбудсманів отримав широке розповсюдження у Республіці Польща. Слід зазначити, що в цій країні він побудований за принципом спеціалізації щодо захисту окремих соціально-економічних прав людини. В основному, у більшості муніципальних утворень функціонують Омбудсмани щодо захисту прав споживачів (Rzecznik praw konsumenta) та так звані Страхові омбудсмани (Rzecznik Ubezpieczonych), які представляють інтереси мешканців у відносинах зі страховими компаніями та пенсійними фондами.

Так, муніципальний омбудсман із захисту прав споживачів м. Варшава виконує свої обов'язки на основі Закону з охорони конкуренції та споживачів від 16 лютого 2007 р. і розглядає питання, пов'язані із договорами купівлі-продажу, наданням побутових, телекомунікаційних, енергетичних послуг і послуг водопостачання, транспортних, освітніх, поштових, туристичних і деяких інших послуг. Не підпадають під юрисдикцію споживчого омбудсмана питання, пов'язані із трудовим законодавством, захистом персональних даних, наданням медичних послуг, а також претензії до органів публічної адміністрації. Відповідно до ст. 35.1 зазначеного Закону призначає на посаду та звільняє з посади омбудсман із захисту прав споживачів районна або міська Рада, перед якою він несе відповідальність за свою діяльність. Кандидатом на цю посаду може бути людина, що має вищу юридичну чи економічну освіту та, щонайменше, п'ять років професійної практики.

Омбудсман починає розгляд скарг лише після того, як були вичерпані встановлені процедурою правила врегулювання суперечок між споживачами та надавачами послуг (підприємцями), які не дали позитивних результатів і не задовольнили вимоги споживача.

Муніципальні омбудсмани виконують роль медіатора у відносинах між споживачами та підприємцями, їхні рішення не носять обов'язкового характеру і у випадку, якщо підприємець не погоджується із висновками та пропозиціями омбудсмана, останній не може примусити їх до виконання свого рішення. Тобто омбудсман не наділений повноваженнями контролю та винесення обов'язкових рішень чи приписів, а також правом притягнення до відповідальності та застосування штрафних санкцій.

Споживач у випадку неможливості врегулювання спору за допомогою омбудсмана може звертатися з позовом до судів загальної юрисдикції. Слід зазначити, що час розгляду справи омбудсманом не перериває строку позовної давності, який становить рік після виявлення недоліків придбаного товару чи наданих послуг, однак не пізніше, ніж два роки після придбання зазначеного товару (виконаних послуг).

До завдань муніципального омбудсмана із захисту прав споживачів входить надання безкоштовних консультацій та правової інформації мешканцям міста, що стосуються захисту їхніх прав як споживачів; надання допомоги споживачам у врегулюванні конфліктних ситуацій із підприємцями та у поданні позову до суду і представленні за згодою споживача його інтересів у суді (у цьому випадку заявник звільняється від сплати судових витрат, оскільки відповідно до польського законодавства громадські організації звільняються від цього обов'язку). Омбудсман також може звертатися із відповідною інформацією до президента Управління з конкуренції та захисту прав споживачів для прийняття ним відповідних заходів щодо захисту прав споживачів, вносити пропозиції до органів місцевого самоврядування стосовно внесення змін до місцевого законодавства та правил,

що регулюють питання захисту прав споживачів, вносити пропозиції щодо притягнення винних осіб у порушеннях прав споживачів до відповідальності, сприяти створенню громадських організацій споживачів для захисту їхніх інтересів тощо.

Основна роль омбудсмена із захисту прав споживачів полягає у забезпеченні мешканців консультаціями та правовою інформацією щодо їхніх прав як споживачів і способів захисту цих прав у випадках їх порушення. З цією метою службовцю омбудсмена видається Практичний посібник для споживача, в якому міститься детальна інформація про різні види споживчих договорів і поради, як впоратися із конкретною ситуацією.

У своїй діяльності споживчий омбудсман тісно співпрацює і координує свою діяльність із різними відомствами та організаціями, зокрема з Управлінням по конкуренції та захисту прав споживачів, торговельною інспекцією, Управлінням з енергетики, Управлінням зв'язку, Управлінням Генерального інспектора із захисту персональних даних та іншими, проводить обмін інформацією про типові порушення та вжиті заходи, бере участь у тренінгах, семінарах і конференціях тощо.

У виконанні обов'язків споживчому омбудсману допомагає спеціально створений департамент (відділ), який здійснює технічну підтримку у прийомі та обробці повідомлень та інформації, наданні консультацій та роз'яснень споживачам через засоби телекомунікації, організації зустрічей та участі у нарадах із підприємцями та споживачами, підготовці проєктів, доповідей, звітів та аналітичних матеріалів тощо.

Варто зазначити, що у Польщі функціонують понад 360 омбудсманів із захисту прав споживачів, тобто практично у більшості муніципальних утворень країни. Однак, як зазначають деякі польські дослідники, в той час, як споживчі омбудсмани виступають активними поборниками прав споживачів, рівень обізнаності мешканців із діяльністю даної служби є не досить великою.

Діяльність страхових омбудсманів регулюється Законом «Про нагляд за страховою діяльністю та Страхового омбудсмана» від 22 травня 2003 р. та Статутом, затвердженим Розпорядженням прем'єр-міністра №134 від 24 грудня 2003 року «Про статут Управління страхового омбудсмана»¹.

Страховий омбудсман представляє інтереси мешканців у відносинах із страховими компаніями та пенсійними фондами. Його головним завданням є надання допомоги мешканцям у спорах із страховими компаніями. Найпоширенішими є звернення щодо обов'язкового страхування цивільної відповідальності автотранспортних засобів. Окрім розгляду індивідуальних скарг і надання консультацій, страховий омбудсман досліджує також практику застосування Закону про обов'язкове страхування, виявляє та узагальнює факти неоднорідного застосування цього закону для подальшого внесення рекомендацій і пропозицій щодо вдосконалення законодавства та вироблення єдиних стандартів «доброї практики»².

У завдання страхового омбудсмана входить також вивчення висновків щодо проєктів законів, які стосуються організації та діяльності страхових, пенсійних фондів і професійних пенсійних систем, а також звернення до компетентних органів з ініціативою щодо зміни законодавчих актів з питань, що стосуються діяльності зазначених фондів.

В Бюро (управління) страхового омбудсмана входять: відділ скарг і заходів; юридичний відділ; відділ освіти та інформації; відділ управління (адміністрування) та фінансів, кожен з яких виконує відповідні функції щодо забезпечення діяльності страхового омбудсмена.

Дещо інакшим є підхід до запровадження муніципальних омбудсманів в Російській Федерації, де, на відміну від Польщі, утворюються служби муніципальних омбудсманів так званої загальної компетенції і лише в окремих випадках спеціалізовані омбудсмани із захисту прав дитини. Крім того, посада муніципального омбудсмена в Російській Федерації не отримала такого широкого розповсюдження, як у Польщі. Ширшою є мережа регіональних омбудсманів, які запроваджені на рівні суб'єктів федерації та областях.

У муніципальних утвореннях в основному діють громадські представники (помічники) регіональних та обласних омбудсманів. Лише у деяких містах країни запроваджені посади муніципальних омбудсманів загальної компетенції та омбудсманів із захисту прав дитини.

Так, у м. Санкт-Петербурзі посада омбудсмана запроваджена відповідно до Закону «Про Уповноваженого з прав людини у м. Санкт-Петербург» від 17 грудня 1997 р., прийнятого Законодавчими Зборами Санкт-Петербурга з метою забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод громадян у Санкт-Петербурзі, їх дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування у м. Санкт-Петербург та їх посадовими особами³. Омбудсман при виконанні своїх повноважень є незалежним і не підпорядкованим будь-яким державним органам та органам місцевого самоврядування міста. Слід зазначити, що принцип незалежності муніципального омбудсмана було закріплено пізніше в результаті внесення поправок до цього Закону у липні 2011 р. До компетенції омбудсмана згідно із законом входить захист громадянських і політичних прав людини, а також інших прав у випадках їх систематичного чи масового порушення на території м. Санкт-Петербург. Тобто, виходячи зі змісту Закону, діяльність омбудсмана направлена, переважно, на захист саме громадянських і політичних прав і не охоплює соціально-економічні права, до захисту яких він може залучатися лише у випадку їх масового порушення. Це підтверджується і положеннями ст.10 даного Закону, яка зазначає, що омбудсман розглядає скарги (звернення) громадян, які стосуються питань дотримання фундаментальних громадянських і політичних прав громадян у м. Санкт-Петербург⁴. Причому омбудсман може розглядати звернення від громадян лише після того, як заявник вже звертався зі скаргою до посадових осіб органів державної влади та не отримав відповіді у встановлений законодавством строк чи не погоджується з рішенням щодо його звернення (ст.11 Закону)⁵.

Закон визначає також обов'язки омбудсмана, до яких входить, зокрема, організація та здійснення контролю за дотриманням прав людини державними органами та органами місцевого самоврядування і їхніми посадовими особами, сприяння поновленню порушених прав громадян та удосконаленню законодавства Санкт-Петербургу в частині дотримання прав людини, інформування мешканців м. Санкт-Петербург про стан забезпечення та захисту прав людини у місті, правова просвіта з питань прав і свобод людини, форм і методів їхнього захисту тощо. Законом регулюються також порядок призначення омбудсмана на посаду та його звільнення, компетенція та права омбудсмана, порядок розгляду звернень і форми реагування, організаційні форми та інші умови його діяльності.

Свого муніципального омбудсмана має і м. Москва, запровадження посади якого відбулося відповідно до Статуту м. Москви та Закону м. Москви «Про Уповноваженого з прав людини у місті Москва» від 15 квітня 2009 р., який визначає порядок призначення на посаду та звільнення з посади омбудсмана, його статус та умови діяльності⁶. Згідно зі ст.1 зазначеного Закону посада Уповноваженого з прав людини у м. Москва запроваджується з метою забезпечення гарантій державного захисту прав і свобод людини та громадянина, їх визнання та дотримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування внутрішньоміських муніципальних утворень у м. Москві, їхніми посадовими особами і муніципальними службовцями, організаціями м. Москви⁷. Посада омбудсмана визнається державною посадою. Як і у Санкт-Петербурзі, за омбудсманом м. Москви під час виконання ним своїх обов'язків закріплюється принцип незалежності від будь-яких державних чи муніципальних органів та їхніх посадових осіб. Слід зазначити, що положення Закону мало чим відрізняються від подібних законів, що регулюють діяльність регіональних омбудсманів загальної компетенції. Суттєвою відмінністю від більшості з них можна вважати положення, що закріплюють за муніципальним омбудсманом м. Москви права законодавчої ініціативи у Московській міській Думі з питань свого видання, а також право брати участь у судових засіданнях з метою захисту і поновлення порушених прав людини. Відмінністю від аналогічного Закону м. Санкт-Петербурга є також і

те, що він не обмежує коло можливих порушень прав людини фундаментальними громадянськими та політичними правами, а також не передбачає обов'язкового попереднього звернення заявника для вирішення своєї проблеми до органів влади.

Ідея запровадження посади муніципального омбудсмана активно обговорюється і в багатьох інших муніципальних утвореннях країни. Так, науковцями м. Находка Приморського краю Російської Федерації розроблена концепція «Положення про Уповноваженого з прав людини муніципального утворення м. Находка»⁸, в якій зазначається, що з метою більш повної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо охорони прав і свобод людини, підвищення ефективності їхньої роботи по вирішенню питань місцевого значення, а також удосконалення форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування з населенням муніципального утворення є необхідним запровадження посади Уповноваженого з прав людини м. Находки.

Таким чином, можна зробити висновок, що як у Польщі, так і в Росії, визнаючи важливість забезпечення реальних можливостей кожного члена місцевого співтовариства на реалізацію своїх прав і свобод, створюються відповідні правозахисні інституції, серед яких не останнє місце посідають муніципальні омбудсмани. Однак підхід до визначення їхньої функціональної характеристики та основних напрямів діяльності є різним. Якщо у Польщі акцент робиться на захист соціально-економічних прав людини, для чого запроваджуються омбудсмани із захисту прав споживачів, страхові та деякі інші омбудсмани, то в Росії, в основному, функції муніципальних омбудсманів охоплюють захист основних громадянських і політичних прав людини.

1. *Zarządzenie* Nr.134 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Ubezpieczonych [Електронний ресурс] // Сайт: Rzecznika Ubezpieczonych. 2. *Kowalewski E.* (red.), Odszkodowanie za niemożność korzystania z pojazdu uszkodzonego w wypadku komunikacyjnym // Toruń, 2011. — Р. 37. 3. *Закон* г. Санкт-Петербурга «Об Уполномоченном по правам человека в г.Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 1998. — № 10-11. — Ст. 162. 4. Там же. 5. Там же. — Ст. 163. 6. *Закон* г. Москвы «Об Уполномоченном по правам человека в г. Москва» от 15 апреля 2009 года // Ведомости Московской городской Думы. — 2009. — № 6. — Ст.140. 7. Там же. 8. *Концепция* «Положения об Уполномоченном по правам человека муниципального образования г. Находка Приморского края» [Електронний ресурс] // Сайт Дальневосточного научного центра местного самоуправления. — Режим доступа: <http://www.dvncms.khv.ru/node/324>.