

УДК 352/354

Мануїлова Катерина Віталіївна

докторант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
кандидат історичних наук

**ОМБУДСМЕНИ У СКАНДИНАВСЬКИХ КРАЇНАХ ЄС В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Анотація. У статті досліджуються становлення та функціонування інституту омбудсмена в Швеції, Фінляндії, Данії. Пропонуються рекомендації щодо перетворень українського інституту омбудсмена в умовах децентралізованої публічної влади.

Ключові слова: публічна влада, децентралізація, контроль, омбудсмен, скандинавські країни ЄС.

**Мануїлова Е. В. Омбудсмены в скандинавских странах ЕС в
условиях децентрализации публичной власти**

Аннотация. В статье исследуются становление и функционирование института омбудсмена в Швеции, Финляндии, Дании. Предлагаются рекомендации по реформированию украинского института омбудсмена в условиях децентрализованной публичной власти.

Ключевые слова: публичная власть, децентрализация, контроль, омбудсмен, скандинавские страны ЕС.

**Manuilova K. V. Ombudsmen in the Nordic EU countries in terms of
decentralization of public power**

Annotation. The article deals with the establishment and functioning of the ombudsman in Sweden, Finland, of Denmark. The recommendations concerning reforms Ukrainian ombudsman in a decentralized public power.

Key words: public power, decentralization, control, ombudsman, Scandinavian EU countries.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Вступ України до ЄС неможливий без побудови за зразком європейських країн економічної системи, політичних інститутів, інституційних трансформацій та утвердження в українському суспільстві європейських стандартів. До останніх належать повне очищення публічної влади від корупції, створення законодавства, яке б мало ефективні засоби захисту пересічного

українця від свавілля посадовців і дієві механізмами контролю за законністю дій владних структур.

Для вирішення означених проблем і наближення українського суспільства до європейських стандартів з ініціативи Президента України П. Порошенка було визначено пріоритетні напрямки розвитку держави під назвою «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»» [1, с. 14]. Ключовою реформою цієї стратегії є децентралізація влади, що передбачає створення сприятливих умов для розвитку публічної влади й становлення дієвого контролю за владними структурами.

Дослідження особливостей функціонування органів контролю в умовах децентралізації є актуальним для сучасної України. Наявні в Україні механізми контролю за публічною владою не завжди забезпечують ефективний і швидкий захист постраждалих від дій або бездіяльності влади. Так, дальшого дослідження потребує інститут омбудсмена (в Україні – це Уповноважений Верховної Ради з прав людини), оскільки в українському суспільстві непоодинокі випадки порушення посадовцями прав фізичних осіб. Особливо страждають від цих дій найбільш незахищені прошарки населення. Так, упродовж 2014 року до Уповноваженого з прав людини подано 7446 скарг від таких осіб (підраховано нами – *К. М.*) [2, с. 546].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема інституту омбудсмена частково висвітлена в наукових розвідках вітчизняних і зарубіжних дослідників. Українські вчені Н. Зобенько і Л. Лазарева проаналізували особливості спеціалізованих омбудсменів. Російські дослідники Д. Волков, К. Магомедов і Д. Мшецяч розглянули правозахисні механізми омбудсмена. Білоруські правознавці М. Пастухов і А. Гулякевич наголошують на гострій потребі створення інституту омбудсмена в своїй республіці.

Філіппінський політолог, експерт у галузі місцевого самоврядування А. Брильянтес наголосив, що ефективною децентралізація може бути лише тоді, коли на перше місце висуваються належні механізми підзвітності. Інститут омбудсмена може відігравати важливу роль у децентралізації повноважень, функцій та обов'язків, вимагаючи від органів влади відповідальності [3, с. 7-8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.

У науковій літературі недостатньо висвітлено особливості функціонування інституту омбудсмена в найбільш розвинутих і децентралізованих країнах ЄС.

Формулювання цілей статті.

Метою статті є з'ясування особливостей функціонування омбудсмена в скандинавських країнах ЄС в умовах децентралізації публічної влади.

Виклад основного матеріалу.

Призначення інституту омбудсмена – захист людей від порушення їх прав, від зловживань влади, несправедливих рішень неналежного управління. Омбудсмен відіграє важливу роль у поліпшенні державного управління, роблячи дії уряду відкритими, а владу підзвітною громадськості [4]. Інститут омбудсмена і децентралізація публічної влади мають багато спільних рис: сприяють демократизації суспільства та дієвій боротьбі з корупцією; поліпшують діяльність публічного управління; роблять владу більш прозорою, відкритою й підзвітною народові; впливають на зростання якості публічних послуг; допомагають установленню верховенства закону в країні; посилюють контроль за діяльністю органів публічної влади.

2012 року Всесвітнім банком складено «індекс децентралізації влади». Перше місце серед 182 країн світу належить Данії, щодо інших країн ЄС, то третє місце в рейтингу посідає Швеція, а четверте – Фінляндія, Україна ж перебуває на 26 місці [5, с. 30-31]. Отже,

скандинавські країни ЄС значно децентралізовані та мають давні традиції існування інституту омбудсмена.

Рівень ефективності роботи омбудсмена засвідчують такі індекси: верховенства закону, відкритості уряду та сприйняття корупції.

Показниками індексу верховенства закону є: захист прав; прозорість інститутів влади; дотримання законів; розгляд скарг, поданих до публічної влади; доступність, неупередженість і ефективність альтернативних механізмів вирішення спорів; відсутність корупції. Найвищий індекс верховенства закону в світі 2015 року був у Данії. До першої десятки рейтингу входить також Швеція і Фінляндія. Україна посідає 70-те місце з 102 країн світу [6].

Виміром індексу відкритості влади є ефективні механізми подання скарг, що є умовою забезпечення дієвого правового захисту громадян. Перше місце в рейтингу тут належить Данії; Швеція, Фінляндія входять до першої десятки рейтингу; Україні належить 43 місце серед 102 країн світу [7, с. 5].

Індекс сприйняття корупції відбиває ефективність роботи правоохоронних органів щодо виявлення і припинення фактів корупції. На першому місці рейтингу перебуває Данія; до першої десятки рейтингу потрапили Фінляндія, Швеція; Україна посідає 142 місце із 174 країн світу [8, с. 4-5].

Батьківщиною омбудсмена є Швеція. Цю посаду закріплено в першій Конституції Швеції 1809 року. Інститут омбудсмена з'явився як засіб обмеження влади державної бюрократії [9]. Нині в Швеції існує 4 парламентські омбудсмени, кожний з яких відповідає за свою наглядову зону, до кожної з яких належить певне коло органів влади. Один із них має статус головного парламентського омбудсмена й відповідає за адміністрацію, розподіл зон відповідальності між омбудсменами. Головний парламентський омбудсмен не втручається до справ інших

омбудсменів, у дізнання або судові рішення. Кожний омбудсмен має пряму індивідуальну відповідальність перед Ригсдагом (парламентом) за свої дії [10].

Популярність шведського омбудсмена вплинула на створення подібних посад в інших скандинавських державах. 1919 року таку посаду законодавчо закріплено у Фінляндії під назвою «парламентський омбудсмен» [11], 1933 р. уведено посаду другого незалежного верховного охоронця закону – канцлера юстиції Уряду, який контролює законність діяльності державного ради, міністерств і Президента Республіки, слідкує за дотриманням закону і виконанням своїх функцій судами, іншими органами та державними службовцями, здійснює нагляд за правозахисниками та громадськими адвокатами. 1972 року затверджено посаду першого заступника омбудсмена, а 1998 р. – другого. Сьогодні в Фінляндії інститут омбудсмена охоплює різні сфери суспільства. Так, права громадян захищають: омбудсмен з прав дітей, омбудсмен банкрутства, омбудсмен рівності, Рада з питань дискримінації, уповноважений з рівності, Інспектор із захисту даних, обласні органи державної адміністрації [12].

Інститут омбудсмена в Данії було запроваджено 1952 року. Повноваження його були не такими впливовими, як у шведського, однак у країні діяв принцип відповідальності уряду перед парламентом і забезпечувався судовий контроль за виконанням функцій адміністрацією, яких не знали Швеція і Фінляндія [13, с. 103]. Створення в Данії посади Радника з консультування громадян Копенгагена стало першим у державі інститутом надання громадянам консультаційної допомоги, заснованим муніципальною радою з метою створення в Копенгагені незалежного омбудсмена. Сьогодні інститути надання громадянам консультаційної допомоги діють у 21 муніципалітеті [14, с. 13]. Окремий омбудсмен є у Гренландії та на Фарерських островах [15].

В Україні інститут омбудсмену функціонує з 1998 року, уведений Законом від 23 грудня 1997 року «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» [16]. В умовах децентралізації влади інститут українського омбудсмена потребує реформ. Аналіз досвіду децентралізованих країн світу засвідчив, що оптимальним варіантом для України буде створення посади регіонального омбудсмена в усіх областях і місцевого омбудсмена в містах з населенням від одного мільйона людей (Київ, Харків та Одеса). Доцільно залишити за національним уповноваженим функції контролю, а повноваження передати до регіональних і місцевих омбудсменів. Зазначена схема дозволила б наблизити омбудсмена до народу.

Висновки з даного дослідження. У скандинавських країнах ЄС інститут омбудсмена існує тривалий період часу. Кожна країна має свою специфічну структуру цього інституту, сформовану з урахуванням особливостей національного, економічного й політичного розвитку держави. Децентралізація публічної влади значно вплинула на розподіл повноважень скандинавських омбудсменів. Так, у Швеції частину повноважень омбудсмена передано до компетенції спеціалізованих омбудсменів. У Фінляндії, окрім спеціалізованих омбудсменів, захисник прав громадян є на регіональному рівні (обласні органи державної адміністрації). Інститут місцевого омбудсмена Данії став важливим кроком у забезпеченні кращого контролю за діяльністю владних структур; наближенні влади до народу, тобто реалізації головної мети політики децентралізації.

Перспективи подальших розвідок. До напрямку подальшого дослідження слід віднести проведення порівняльного аналізу ефективності діяльності омбудсменів в інших децентралізованих країнах ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Указ Президента України : за станом 12 січня 2015 р. № 5/2015 / «Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»» // Офіційний вісник Президента України. Офіційне видання від 20.01.2015. – 2015 р. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
2. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. – К.: Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, 2015. – 552 с.
3. Brillantes Alex Dr. Role of Ombudsman in Improving and Maintaining Public Service Delivery With focus on Decentralization, Public Private Partnership and Outsourcing Working draft for discussion purposes V2– 1.15.10. Dean, UP National College of Public Administration and Governance – 74 с.
4. Tender for IOI regional subsidies 2015/2016. Режим доступу: <http://www.theioi.org/ioi-news/current-news/tender-for-ioi-regional-subsidies-2015-2016>.
5. Ivanyna, Maksym; Shah, Anwar. How close is your government to its people ? worldwide indicators on localization and decentralization. Policy Research working paper ; no. WPS 6138. Washington, DC: World Bank. – 40 p.
6. Rule of Law Index. Report was made possible by the generous supporters of the work of the World Justice Project, 1025 Vermont Avenue, N.W., Suite 1200, Washington, D.C. 20005 U.S.A. 2015. – 188 p.
7. Open Government Index 2015 The WJP report 1025 Vermont Avenue, N.W., Suite 1200, Washington, D.C. 20005 U.S.A. 2015. – 53 p.
8. Corruption Perceptions Index 2014 Transparency International Secretariat Alt-Moabit .Berlin, Germany – 12 p.
9. The Office was established in 1809 JO Sweden [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jo.se/en/About-JO/History/>.
10. The Ombudsmen. Режим доступу: <http://www.jo.se/en/About-JO/The-Ombudsmen>.
11. The post of Parliamentary Ombudsman began his work 95 years ago // [10/11/15 11:26] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/EOA/english/ombudsman/history.htm>
12. Muuallaverkossa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oikeusiamies.fi/Resource.phx/EOA/linkit.htm> .
13. Бубало Е. А. Сравнительный анализ создания и развития института омбудсмена в Украине и мире // Беларусь в современном мире : тезисы докладов VI Междунар. науч. конф., [«86-летие Белорус. гос. ун-та»], (Минск, 30 октября 2007 г.) / Белорусский государственный университет ; редкол.: А.В. Шарапо и др. – Минск: БГУ, 2007. – С. 102 -103.
14. Совет по правам человека. Тридцатая сессия. Пункты 3 и 5 повестки дня. Правозащитные органы и механизмы. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций. Distr.: General Russian.Original: English.A/HRC/30/49 7 August 2015 – 23 с.
15. About the Ombudsman [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lum.fo/Default.aspx?ID=10211>.
16. Закон України : за станом 23.12.1997 № 776/97 / Верховна Рада України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

Statement of the problem. The study of the functioning of the control of a public authority under decentralization is important for Ukraine theme. In Ukrainian society are incidents of officials of individuals.

Urgency. Ombudsman and decentralization of public power have much in common: promote democratization and effective fight against corruption; improve the activity of public administration; make government more transparent, open and accountable to the people; influencing the growth of the quality of public services; help establish the rule of law in the country; increase control over the activities of public authorities.

The purpose of the article. The article aims to clarify the characteristics of functioning of the ombudsman in the Nordic EU countries in terms of decentralization of public power.

Our task was to study. The article deals with the establishment and functioning of the ombudsman in Sweden, Finland, of Denmark. The recommendations concerning reforms Ukrainian ombudsman in a decentralized public power.

Summary. Appointment of Ombudsman is to protect the people against violation of rights, abuse of power, unfair decisions mismanagement. Scandinavian EU countries much decentralized and have a long tradition of the institution Ombudsman.

Homeland Ombudsman is Sweden. This post is the first documented enshrined in the Swedish Constitution of 1809. Today, in Sweden there are 4 parliamentary ombudsmen, each of them is responsible for their supervisory area, which includes some public authorities.

In 1919, the Parliamentary Ombudsman appeared in Finland. In 1933 the post of the second independent supreme guardian of the law - the Chancellor of Justice of the Government. From 1972 adopted the position of the Deputy Ombudsman for 1998 second Deputy Ombudsman. Today, the Finnish ombudsman covers different areas of Finnish society. Protect citizen's rights,

children's rights ombudsman, an ombudsman bankruptcy ombudsman equality, the Council for discrimination, equality commissioner, Inspector data protection, regional public administration.

Ombudsman of Denmark introduced in 1952. Now the institutions providing advice to citizens to act in the 21 municipalities. A separate ombudsman is in Greenland and the Faroe Islands.

In Ukraine ombudsman operates from 1998 in terms of decentralization, this institution needs reform. The analysis of the most advanced and decentralized countries, showed that the best option for Ukraine would be to create regional ombudsmen in all regions and local ombudsman in cities with a population of one million people (Kiev, Kharkov, Kharkov and Odessa). It is advisable to leave the national competent control functions, and powers transfer to regional and local ombudsmen. The said scheme would bring people to the Ombudsman.

Conclusions and outcomes. In the Nordic countries, the EU ombudsman, there is a long period. Each country has its own specific structure of the Institute of Ombudsman, formed with the peculiarities of national, economic and political development. The decentralization of public administration significantly affected the distribution of powers Scandinavian ombudsmen. For example, in Sweden the powers of the Ombudsman referred to the competence of the specialized ombudsmen. In Finland, in addition to specialized ombudsman, defender of human rights is at the regional level (regional state administration).

Institute of Local Ombudsman of Denmark was an important step in ensuring better control over the activities of the authorities; approximation of power to the people, which is the main goal of the implementation of decentralization policies.