

DOI 10.52363/2414-5866-2025-1-21

УДК 351: 342.25

*Тараненко Ф.В., аспірант ДУ «КАІ», м. Київ,
ORCID: 0009-0007-9409-0447*

*Taranenko F., postgraduate student of the State University "Kyiv Aviation
Institute", Kyiv*

СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

STATUS OF IMPLEMENTATION OF STATE REGULATION OF THE FUNCTIONING OF THE OMBUDSMAN INSTITUTE IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

Досліджено правову базу України на предмет визначення повноважень омбудсмена, урядового уповноваженого та уповноважених Президента з прав дитини, з прав людей з інвалідністю та ін. Установлено недоліки правової бази на предмет визначення інформаційних і соціо-гуманітарних функцій, що виконують вищевказані суб'єкти захисту прав громадян (залежно від їх категорії).

***Ключові слова:** державне регулювання, інститут омбудсмена, уповноважений Президента з прав дитини, уповноважений Президента з прав людей з інвалідністю, захист прав людини.*

The legal framework of Ukraine was studied to determine the powers of the Ombudsman, the Government Commissioner and the Presidential Commissioners for the Rights of the Child, for the Rights of People with Disabilities, etc. The shortcomings of the legal framework were identified to determine the informational and socio-humanitarian functions performed by the above-mentioned subjects of protection of citizens' rights (depending on their category).

***Keywords:** state regulation, the institution of the Ombudsman, the Presidential Commissioner for the Rights of the Child, the Presidential Commissioner for the Rights of People with Disabilities, human rights protection.*

Постановка проблеми. Інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини бере свій початок у 1998 році, коли 15 січня парла-

мент ухвалив відповідний закон, а вже 14 квітня цього ж року було обрано першого омбудсмена. За три десятиріччя цей інститут став ключовим центром захисту прав громадян, зокрема гуманітарних, і одним із його пріоритетних напрямків є захист прав дітей, військовослужбовців, осіб з інвалідністю та ін.

На початку 2010-х років на державному рівні були впроваджені ініціативи, які дещо послабили монополію інституту українського омбудсмена, завдяки чому зростає популярність цього інституту уповноваженого в системі публічного управління. Він покликаний сприяти захисту прав громадян у різних сферах, у тому числі соціо-гуманітарних й інформаційних.

Активізація громадського сектору, підкріплена політичними подіями 2014 року, значно вплинула на розвиток інституту уповноваженого з прав людини. У цей період часу лідери громадських організацій (НУО) брали участь у висуванні кандидатів, проводили PR-кампанії, підтримували певних осіб під час конкурсних процедур та в окремих випадках впливали на долю інституту омбудсмена. Наприклад, саме під тиском НУО скасували рішення Кабінету Міністрів щодо посади Уповноваженого з питань сім'ї. Водночас перспектива урядових уповноважених викликає теоретичні та практичні дискусії, зокрема, із боку частини науковців, громадських активістів, експертів, публічних службовців та ін. Вони вважають, що створення цих інститутів обумовлене лише політичною кон'юнктурою, тоді як витрати на їх утримання вступають у конфлікт з повноваженнями Кабінету Міністрів України. Власне, згідно статті 19 профільного закону Уряду України дорено оптимізувати витрати з публічного управління. На погляд експертів, спеціалізовані омбудсмани сприймаються як "уповноважені для розгляду скарг" або як «компенсатор неефективної судової системи» та ін.

Складності ситуації додає повномасштабна агресія РФ, дії якої спрямовані на дестабілізацію ситуації в Україні, зокрема, на зниження рівня соціальної безпеки в нашій державі. Прагнення РФ – збільшити кількість міграційних потоків українців, посіяти серед них апатію, хаос, невдоволення, агресію, конфлікти тощо. Відтак, через повномасштабну агресію РФ більше виникає порушень прав українців, що вимагає активізації ролі омбудсмена з метою вчасного їх захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність українського омбудсмена аналізується в роботах В. Барчука, Н. Наулік та інших авторів. Особливо заслуговують на увагу публікації провідного науковця О. Марцеляка, які досліджують можливості використання зарубіжного досвіду захисту гендерної рівності спеціалізованими омбудсманом.

Процес становлення інституту дитячого омбудсмена описують фахівці-юристи К. Закоморна, В. Закриницька, Н. Крестовська, Б. Левківський, Н. Лесько та інші. Е. Попок та В. Максимець аналізують зарубіжні приклади

функціонування омбудсмена з питань етнонаціональної політики.

Теоретичні та практичні аспекти роботи спеціалізованих омбудсманів, включно з правами дітей та національних меншин, висвітлюються в роботах Л. Голяк, А. Дакал, Ю. Палєєвої, О. Рудіка та Л. Лазаревої.

Дослідження І. Недова зосереджено на ролі місцевого омбудсмена в адміністративному праві. Функціонування урядових уповноважених з питань етнонаціональної політики та сім'ї наразі залишається без належної уваги науковців через їх відносно короткий період існування. Однак ми віримо, що діяльність Г. Друзенка на посаді уповноваженого з питань етнополітики рано чи пізно стане предметом детального аналізу фахівців з юриспруденції, політології, управління, історії тощо. Інститут омбудсманів/уповноважених є відносно новим для публічного управління в Україні [4], тому вітчизняна наукова література здебільшого фокусується на теоретичних аспектах цієї теми і пропонує окремі приклади іноземного досвіду. На перспективи роботи омбудсманів в українських умовах звертають менше уваги, а дослідження результатів їхньої практичної діяльності в контексті актуальних завдань управління гуманітарною сферою майже відсутні.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз стану реалізації державного регулювання функціонування інституту омбудсмена в контексті європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Однією з ключових проблем в роботі омбудсманів може стати дублювання завдань і повноважень. Наприклад, для освітнього омбудсмена пріоритетом визначено сприяння впровадженню інклюзивної освіти. Тим часом у Міністерстві освіти і науки України цим займаються Відділ спеціальної освіти Департаменту загальної середньої та дошкільної освіти і Директорат інклюзивної та позашкільної освіти. Оскільки значна частина дітей, які потребують інклюзивної освіти, мають статус інвалідів, їхні права захищають також Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю і Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю [6; 9]. Як видно, функції можуть перетинатися не тільки між омбудсманами та центральними органами влади, але й між самими уповноваженими.

Права понад 3,8 мільйона українських школярів захищають представники трьох владних інститутів: Уповноважений Президента України з прав дитини, представник Верховної Ради у справах прав дитини і сім'ї, а також Освітній омбудсмен. З 2005 року в Україні стабільно збільшується кількість інституцій, що займаються гендерною політикою. За законом про забезпечення рівних прав чоловіків та жінок, такі питання також входять до обов'язків Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. У структурі секретаріату Уповноваженого є представник з питань рівних прав і свобод. У парламенті діє підкомітет з гендерної рівності та недискримінації.

Особливу увагу гендерним питанням приділяє Кабінет Міністрів України. У Міністерстві соціальної політики є кілька структурних підрозділів, які займаються гендерною рівністю і протидією дискримінації. Юридичну підтримку гендерної рівності забезпечує Департамент публічного права Міністерства юстиції. Незважаючи на потужне інституційне забезпечення, уряд створив посаду Урядового уповноваженого з питань гендерної політики. Станом на серпень 2018 року більшість посадових осіб, що займаються державною гендерною політикою, були жінками.

Тривала практична діяльність омбудсманів є ключовим фактором у формуванні висновків щодо одного з основоположних принципів функціонування цього інституту, а саме, його незалежності та політичної незаангажованості. Актуальність цієї проблеми особливо проявляється на фоні низького рівня довіри громадян до більшості політичних інституцій в Україні. У такому контексті суттєво, щоб уповноважені прагнули знайти баланс між своїми посадовими обов'язками як високопоставлених державних службовців і необхідністю зберігати високий авторитет серед лідерів громадських організацій та населення загалом.

Аналіз нормативних документів, що регулюють діяльність омбудсманів, вказує на певні ризики. Наприклад, освітній омбудсман, чия основна функція – захищати права громадян на якісну та доступну освіту, призначається Урядом за поданням Міністерства освіти і науки України. Цей процес також включає обов'язкове погодження кандидатури керівника Служби омбудсмана з міністерством. Незалежність омбудсмана тісно пов'язана із фінансовими ресурсами інституції.

У цьому контексті найбільшим рівнем захисту наділений Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, чие фінансування зафіксоване в Державному бюджеті окремим рядком. Натомість, найменш фінансово незалежними є ті уповноважені, які функціонують як структурні підрозділи відповідного органу виконавчої влади. Наприклад, хоча фінансування освітнього омбудсмана декларується окремою статтею в загальних витратах Міністерства освіти України, згідно з Положенням про його Службу, повноваження затвердження структури та штатного розпису належить саме міністерству. Додатковим джерелом фінансування для діяльності омбудсмана можуть стати кошти, отримані в рамках реалізації міжнародних проєктів.

Так, Уповноважений з питань гендерної політики [10] отримує ресурси від Королівства Швеція для підтримки проєкту "Гендерна рівність в національних реформах та встановленні миру і безпеки в Україні". Аналізуючи перспективи ефективності діяльності омбудсманів, необхідно враховувати децентралізацію, яка об'єктивно призведе до перерозподілу повноважень на регіональному рівні. Це, своєю чергою, стане серйозним викликом для системи забезпечення культурних, соціальних та гуманітарних прав громадян. Симптоматичною є роль децентралізації як одного з аргументів Мініс-

терства освіти на користь створення посади освітнього омбудсман. Проте в цьому виникає певний парадокс, оскільки сам принцип децентралізації передбачає навчання членів територіальних громад самостійного управління внутрішніми справами задля досягнення справжньої демократії.

Аналізуючи формальні аспекти питання, можна відзначити, що освітній омбудсман, за задумом, більш підготовлений для виконання своїх обов'язків у контексті адміністративної реформи. По-перше, його діяльність регулюється Законом України «Про освіту», що надає йому більш стабільну правову основу порівняно з підзаконними актами. По-друге, служба омбудсмана може залучати до п'ятнадцяти осіб, що забезпечує можливість ретельного моніторингу стану освітньої галузі, швидкого розгляду та аналітичної обробки інформації, а також оперативного реагування на скарги. Контрастно, офіс Урядового уповноваженого з гендерної політики нараховує лише п'ятьох співробітників. Для порівняння, у відділі Секретаріату КМУ, що підтримував діяльність Урядового уповноваженого з етнопонаціональної політики у 2014-2015 роках, працювали всього двоє осіб.

Одна з класичних проблем державних установ – це якість інформаційного та медійного супроводу, зокрема у частині відкритості та доступності даних. Неefективні комунікаційні канали є суттєвою перешкодою для уповноважених, оскільки їхня головна функція полягає у швидкому реагуванні на проблеми. Питання вирішення цього завдання в процесі створення інститутів омбудсманів розглядається на основі даних з таблиці 1.

Таблиця 1

№ з/п	Назва	Особливості реалізації інформаційної функції омбудсманом
1	Уповноважений Президента України з прав дитини	здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права та законні інтереси дитини
2	Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю	інформування громадськості про здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю
3	Урядовий уповноважений з питань етнопонаціональної політики	інформування громадськості в Україні та за її межами про свою діяльність

№ з/п	Назва	Особливості реалізації інформаційної функції омбудсманом
4	Урядовий уповноважений з питань сім'ї	забезпечує інформування громадськості через засоби масової інформації про права членів сімей, а також про прийняття КМУ рішень з питань підтримки сімей
5	Освітній омбудсман	Інформаційна складова відсутня.
6	Урядовий уповноважений з питань гендерної політики	забезпечує інформування громадськості через ЗМІ про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, а також про прийняття КМУ рішень із зазначених питань
7	Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю	організовує інформування громадськості через ЗМІ про права осіб з інвалідністю, а також про прийняття КМУ рішень щодо забезпечення дотримання конституційних прав і законних інтересів осіб з інвалідністю, усунення їх порушень та виконання Україною міжнародних зобов'язань у відповідній сфері

Джерело: складено на підставі [4; 5–12]

Зауважимо, що у проекті Положення про освітнього омбудсмена, розробленому МОН України у 2017 році, одним із завдань служби було визначено «забезпечення висвітлення діяльності освітнього омбудсмена у засобах масової інформації». Проте у варіанті Положення, затвердженому Кабінетом Міністрів, ця вимога відсутня. Це означає, що ні дитячий, ні освітній омбудсмени, як і урядові уповноважені з гендерної політики та з прав осіб з інвалідністю, не зобов'язані інформувати громадськість про свою діяльність. З огляду на інформаційний аспект їхніх обов'язків, вони скоріше виступають як піар-представники певних напрямів державного управління та дублери прес-служб уряду і президента. Як результат, дитячий омбудсман не має офіційного сайту і користується сторінкою в соціальній мережі. Ця сторінка

містить ілюстративний матеріал про повсякденну діяльність інституції, але на ній бракує узагальнювальної аналітичної інформації. Наприклад, у рубриці «Соціологічні дослідження» станом на липень 2018 року представлена лише одна презентація опитування семирічної давнини.

Висновки. Існування різних омбудсменів в Україні демонструє різний рівень тривалості та ефективності їх діяльності. Деякі з них, такі як уповноважений з прав дітей чи з прав інвалідів, мають уже значну історію, тоді як інші, як-от уповноважений з етнополітики чи сімейних питань, мають досить короткий термін діяльності. Деякі інституції, зокрема освітній омбудсман та уповноважений з гендерної політики, ще не мали достатньо часу, щоб довести свою ефективність.

З огляду на сучасні виклики, необхідно переглянути рішення уряду щодо скасування посади Урядового уповноваженого з етнонаціональної політики. Зростаюче напруження в міжнаціональних відносинах в Україні, наряду з політичними та соціально-економічними факторами, свідчить про слабку інституційну підтримку цього напрямку. В країні відсутній окремий орган виконавчої влади, відповідальний за захист прав національних меншин, тоді як завдання формування і реалізації етнонаціональної політики покладено на невелике число працівників у Міністерстві культури.

Нез'ясованим залишається питання взаємодії уповноважених на регіональному рівні. Хоча чинне законодавство не передбачає обов'язкове створення регіональних представництв, продуктивна співпраця із місцевою владою та неурядовими організаціями може надати омбудсменам важливий інформаційний ресурс для їхньої роботи. Без створення офіційних і неформальних мереж омбудсмани залишаються неефективними як демократичні інструменти. На цій підставі визнано, що необхідно внести зміни до регламенту омбудсменів щодо їх відкритості, оскільки до 2018 року вони могли зовсім не звітувати громадськості про свою діяльність. Важливо забезпечити звітність щодо скарг та дій із їх вирішення, наприклад, у формі щорічних звітів. Ці звіти повинні бути регулярно публіковані та доступні для громадськості. Належне інформаційне забезпечення роботи омбудсменів є особливо актуальним на фоні активності громадських організацій у медіа та онлайн-середовищі. Цікаво зазначити, що всі особи, які обіймали посади уповноважених протягом останніх років, мали успішний досвід громадської діяльності. Таким чином, перспективним напрямком дослідження може стати взаємодія омбудсманів із громадськими організаціями.

Список використаних джерел:

1. Батанов О. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) // Право України, 2001. № 2. С. 43.

2. Деякі питання освітнього омбудсмена : Постанова Кабінету Міністрів України № 491 від 06.06.2018 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF>.

3. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 213 від 15 квітня 2015р. // Урядовий кур'єр від 23.04.2015. № 74.

4. Меляков А.В., Машкіна О.І. Інститут омбудсмена в системі державного управління соціальним і гуманітарним розвитком // Вісник Національного університету цивільного захисту України. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7768/1/ilovepdf_com-214-223.pdf.

5. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини: Указ Президента України № 811/2011 від 11 серпня 2011р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

6. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013р. № 5: Постанова Кабінету Міністрів України № 125 від 21.02.2017р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/125-2017-%D0%BF>.

7. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 23 серпня 2016 р. // Урядовий кур'єр від 31.08.2016. № 162.

8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014р. // Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. ст. 222.

9. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України № 902/2014 від 1 грудня 2014 р. // Урядовий кур'єр від 03.12.2014. № 225.

10. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики: Постанова Кабінету Міністрів України № 309 від 07.06.2017 р. URL: <HTTPS://WWW.KMU.GOV.UA/UA/NPAS/250049925>.

11. Про урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 164 від 4 червня 2014 р. // Урядовий кур'єр від 13.06.2014. № 105.

12. Про Урядового уповноваженого з питань сім'ї : Постанова Кабінету Міністрів України № 131 від 24 лютого 2016 р. // Урядовий кур'єр від 02.03.2016. № 41.

References:

1. Batanov O. Local Commissioner for the Rights of the Territorial Community in the Mechanism for the Protection of Human Rights (Problems of Theory and Practice) // Law of Ukraine, 2 (2001) : 43.

2. Cabinet of Ministers of Ukraine. Dejaki pytannja osvithn'ogo ombudsmena : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 491. N.p. 6 june 2018. Web. 16 Jul. 2018.

3. Cabinet of Ministers of Ukraine. Dejaki pytannja Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 213. N.p. 15 april 2015. Web. 4 Jul. 2018.

4. Meliakov A., Mashkina O. Ombudsmen institution in the system of social and humanitarian development public administration. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7768/1/ilovepdf_com-214-223.pdf.

5. The President of Ukraine. Pytannja Upovnovazhenogo Prezydenta Ukrainy z prav dytyny : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 811. N.p. 11 august 2011. Web. 4 Jul. 2018.

6. Cabinet of Ministers of Ukraine. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Urjadovogo upovnovazhenogo z prav osib z invalidnistju ta vnesennja zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 sichnja 2013r. № 5 : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 125. N.p. 21 february 2017. Web. 25 Jun. 2018.

7. Cabinet of Ministers of Ukraine. Pro zatverdzhennja struktury Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 564. N.p. 23 august 2016. Web. 29 Jun. 2018.

8. Verkhovna Rada of Ukraine. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy № 794-VII. N.p. 27 february 2014. Web. 25 Jun. 2018.

9. The President of Ukraine. Pro Upovnovazhenogo Prezydenta Ukrainy z prav ljudej z invalidnistju : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 902/2014. N.p. 1 december 2014. Web. 25 Jun. 2018.

10. Cabinet of Ministers of Ukraine. Pro Urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' gendernoi' polityky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 309. N.p. 7 june 2017. Web. 25 Jun. 2018.

11. Cabinet of Ministers of Ukraine. Pro urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' etnonacional'noi' polityky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 164. N.p. 4 june 2014. Web. 25 Jun. 2018.

12. Cabinet of Ministers of Ukraine. Pro Urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' sim'i' : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 131. N.p. 24 february 2016. Web. 25 Jun. 2018.