



5. Фільштейн В.Л. Відокремлення завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ та міліції – один із напрямів реформування ОВС України (на досвіді Міністерства внутрішньої безпеки та Національної поліції держави Ізраїль) / В.Л. Фільштейн // Проблеми правознавства і правоохоронної діяльності. – Донецьк, 2008. – № 2. – С. 109–118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1943168>].

6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – С. 1970. – Ст. 379.

7. Видайку М., Постика П. Реформа Міністерства внутрішніх дел в Республіці Молдова // М. Видайку, П. Постика // Реформа поліції : дискусии и комментарии экспертов. Материали Международной конференции «Права человека и правоохранительные органы: опыт реформ современного периода». – Ответственный вердикт, 2014. – С. 91–100.

8. Закон о полиции Республики Молдова. – Monitorul Oficial. – № 17-19. – Ст. 56. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/ru/312894/>.

9. Закон Республики Молдова «О деятельности полиции и статус полицейского» от 05.03. 2013 р. 01.03.2013 в Monitorul Oficial Nr. 42-47 статья № : 145. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/md/346886/>.

10. Постановление об утверждении Положения об организации и функционировании Генерального инспектора полиции Министерства внутренних дел Республики Молдова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Катрич Дарья Константиновна – адъюнкт кафедры административного права, процесса и административной деятельности Днепропетровского государственного университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Katrich Daria Konstantinovna – Adjunct of the Department of Administrative Law, Process and Administrative Activities of Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs

Dara95640@gmail.com

УДК 341.231.14

ПРЕДПОСЫЛКИ ВВОДА ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Сергей КНЫШ,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
общетеоретических правовых дисциплин
Ровенского института Киевского университета права
Национальной академии наук Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию причин и условий ввода института омбудсмена в институционную и правовую систему Европейского Союза. Изучены исторические и политические факторы, которые повлияли на закрепление института омбудсмена Европейского Союза. Рассмотрены пути поиска модели института омбудсмена Европейского Союза, которая бы отвечала интересам стран Европейского Союза.

Ключевые слова: омбудсмен, права человека, Европейский Союз.

PREREQUISITES OF INTRODUCING OF INSTITUTE OMBUDSMAN OF EUROPEAN UNION

Sergey KNYSH,

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department
of General Theoretical Legal Disciplines of Rivne Institute of Kyiv University
of Law National Academy of Sciences of Ukraine

SUMMARY

The article is dedicated to research of reasons and terms of introducing of institute of ombudsman in the institutional system of European Union. There are studied historical and political factors that influenced on fixing of institute of ombudsman. There are considered the ways of search of model of institute of ombudsman of European Union.

Key words: ombudsman, human rights, European Union.

Постановка проблемы. Современная институционная и правовая система Европейского Союза является следствием продолжающейся эволюции и трансформации. Право европейских сообществ сформировалось как самостоятельный правовой порядок, в основе которого положено право учредительных договоров, вторичное право и решение европейских судов.

Возникновение Европейских Содружеств связывалось, в первую очередь, с решением экономических вопросов, сбалансированием существующих диспропорций между отдельными государствами и регионами. В течение длительного времени деятельность содружеств направлялась на экономические отношения, поэтому закономерно, что население государств-членов рассматривалось как субъекты таких отношений. Закономерно, что правовое регулирование прав граждан следовало из экономических предпосылок и не связывалось с вопло-

щением фундаментальной концепции таких прав. Предусмотренные Договором об основании Европейского экономического сообщества 1957 года [1] экономические права трудящихся (такое название использовалось для обозначения граждан стран-членов) дополнялись социальными правами с целью создания конкурентного рынка труда.

Начиная с экономической интеграции в сфере общих рынков стороны перешли постепенно к унификации политики и права в других сферах общественной жизни. Вокруг объединения экономик должно было состояться политическое и юридическое объединение. Однако одобрение обществом экономических достижений не означало аналогичного восприятия наднациональных институций, что затормаживало формирование и реализацию общей политики и права. Собственно, становление института омбудсмена, выбор самой оптимальной модели происходили в ходе сложной эволюции.



Состояние исследования. Научный анализ правового статуса и функционирование омбудсмана в Европейском Союзе осуществлены такими учеными, как А. Марцеляк, В. Муравьев, А. Усаченко, К. Боберская, К. Закоморная, И. Дидковская, С. Добрянский и др.

Цель исследования заключается в определении основных причин формирования института омбудсмана в Европейском Союзе и анализе процесса выбора такой модели института, которая бы отвечала ожиданиям стран-членов Европейского Союза.

Изложение основного материала. Предпосылки закрепления института омбудсмана Европейского Союза начали формироваться задолго до окончательного оформления самого Европейского Союза в нынешнем формате. Граждане стран-членов сообществ до 70-х годов XX в. рассматривались как субъекты экономических отношений. Хотя уже в 60-х годах в решениях Суда Справедливости, который функционировал в рамках Сообществ, появляется позиция о том, что лица в правовой системе сообществ наделяются основополагающими правами не только как участники экономических отношений, но и как субъекты гражданских прав. В частности, Суд Справедливости указал, что основополагающие права, в том числе личные и политические, вытекают из общих принципов права сообществ. В деле Стаудер против города Ульм Суд Справедливости признал, что уважение к основополагающим правам является интегральной частью общих принципов права, охраняемых Судом. Охрана таких прав, вдохновенная общими для всех государств-членов конституционными традициями, должна быть гарантирована в рамках структур и целей Сообщества [2]. А впоследствии по делу Nold (в 1974 г.) Суд Справедливости отметил, что право Сообщества, которое он должен толковать, исходит из общих конституционных традиций государств-членов и во время формирования ценностей Сообщества он будет принимать во внимание конвенции и соглашения, заключенные с государствами-членами, а также Конвенцию о защите прав человека и основополагающих свобод 1950 г. [3, с. 19].

Невзирая на это, государства-члены в дальнейшем относились к идее

участия граждан в политической жизни Сообщества достаточно осторожно. Распространенной была мысль, что нормы учредительных договоров не устанавливают прав, на которые могли бы ссылаться или какие бы могли реализовывать граждане государств-членов. Первые шаги относительно изменения позиции были сделаны в конце 60-х годов XX в., когда Совет Европейского Сообщества в отчете о деятельности Европейских Сообществ выдвинул концепцию «Европа граждан» [4, с. 605]. В дальнейшем становление и развитие Содружеств не могли происходить без учета интересов граждан и их потребностей. Конкретными преимуществами дальнейшей интеграции должны были стать свободное передвижение на территории государств-членов, ввод стандартных документов, унификация стандартов охраны прав граждан, а также установление единого гражданства.

До конца 70-х годов XX века предложения формирования институции, призванной контролировать соблюдение прав человека, отбрасывались как Европейской Комиссией, так и Советом. Комиссия заняла позицию, в соответствии с которой необходимости в омбудсмене Европейских Сообществ нет, поскольку граждане могут подавать жалобы на деятельность Сообществ в Суд, получать информацию в офисах или депутатов парламента. Совет, в свою очередь, признал, что институции Сообществ в полной мере уважают основополагающие права при реализации своих полномочий, поэтому на данном этапе развития Содружеств нет потребности в деятельности омбудсмана, который бы проверял, имеют ли место в действительности фактические нарушения прав [4, с. 609]. Собственно, на фоне отмеченной позиции исполнительных органов Сообществ инициатива относительно формирования гражданских прав и их защиты перешла в Европейский Парламент. Представитель Европейского Парламента Д. Вокер-Смитт обратил внимание на необходимость создания механизмов защиты прав граждан от нарушений со стороны институций Сообществ [5, с. 12]. Такое предложение нашло свое отражение в резолюции Европейского Парламента, принятой в 1979 году. Кроме того, вопрос о вводе институции омбудсмана затрагивался в Европейском Парламенте еще дважды:

в октябре 1986 года и сентябре 1987 года, но надлежащего решения не получил. Собственно, Европейский парламент подготовил и 14 февраля 1984 года одобрил детальный проект Договора о Европейском Союзе, однако в нем об омбудсмене не говорилось.

В этом же году Европейский Совет создал ad hoc Комиссию по вопросу «Европа граждан», в состав которой вошли представители глав государств и правительств. Эта комиссия, названная по фамилии итальянского политика П. Адоннино, указала на необходимость решения вопросов относительно контроля границ, права проживания, расширения каталога гражданских прав. Отдельно обращалось внимание на необходимость принятия институционных решений, направленных на обеспечение прав граждан, особенно ввод института омбудсмана, призванного самостоятельно рассматривать жалобы граждан и наделяемого эффективными правовыми средствами защиты. Но отмечалось, что нарабатываемые в будущем положения относительно гражданства и омбудсмана не могут нарушать баланса взаимоотношений между институциями и органами Сообществ [5, с. 19]. Это непосредственно и привело к нивелировке идеи омбудсмана и усилению Европейским Парламентом института петиции граждан.

В то же время практикой Суда Справедливости введен в обращение в праве Сообществ ряд неэкономичных прав, в частности право на справедливое правосудие, право на личную неприкосновенность, запрет обратного действия закона, возобновления прав и возмещения нанесенных ущербов [4, с. 612].

В целом 80-ые годы XX в. характеризуются определенным затишьем в развитии Европейских Сообществ, в том числе в вопросе ввода института омбудсмана. Однако велось активное обсуждение вопроса европейского гражданства, призванного уменьшить дистанцию между гражданином и институциями Европейских Сообществ. Формирование у граждан идеи европейской идентификации должно было быть толчком для дальнейшей эволюции общего рынка и трансформации в политический союз. Солидарность граждан европейских стран должна была также способствовать признанию за ними активного и пассивного избирательного права в Европейский парламент, а также ввода института омбудсмана.



Углубление институционального сотрудничества в рамках Европейских Сообществ в экономической сфере невозможно было бы без активного включения граждан государств-членов в процесс такого сотрудничества. Достичь же активности граждан можно было бы путем признания гражданина как основного творца общего европейского пространства. Поэтому концепция европейского гражданина и европейского гражданства должна была предшествовать дискуссии относительно ввода кардинальных изменений в укладе Содружеств.

В 1990 году испанский премьер Ф. Гонсалес представил членам Европейского Совета предложения по включению в новый договор отдельного раздела, посвященного европейскому гражданству, нормы которого были бы предпосылками включения граждан в процесс интеграции, хотя осознавалось, что условия их нового правового статуса не были четко сформулированы. Указывалось также на необходимость устранения препятствий свободному передвижению, доступу к трудоустройству, участию в выборах в представительские органы как на местном, так и европейскому уровнях [4, с. 616]. Отмеченные предложения были поддержаны греческой делегацией. Европейские политики, привлеченные к реформированию уклада Европейских Сообществ, четко осознали, что ввод европейского гражданства и других прав нуждается в современном инструменте обеспечения и гарантирования этих прав. Таким действенным инструментом должен был стать институт омбудсмена, который рассматривался неотъемлемым элементом современного конституционализма в национальных правовых системах государств-членов. Безусловно, нужна была адаптация этого института к условиям европейского конституционализма. Институт европейского омбудсмена должен был способствовать укреплению доверия граждан к институтам Содружеств.

Конечно, не стоит считать, что европейское гражданство было формальной предпосылкой ввода института омбудсмена, но в них закладывалась одна идея – идея общего европейского пространства.

Еще одним вызовом, который появился в процессе формирования института европейского омбудсмена, было разнообразие правовых традиций стран-членов.

Подход в решении конфликтов между гражданином и государством в странах с континентальной правовой системой, таких как Германия или Франция, основывается на правовом регулировании прав граждан законодательством, которое применяется органами публичной власти и контролируется судами. В то же время в системе, основанной на традиции английского common law, практика дополняет законодательство, а процесс правоприменения в индивидуальных случаях осуществляется путем достижения договоренностей между сторонами. Поэтому административное судопроизводство не рассматривается как необходимость. В свою очередь, скандинавские страны включают черты обеих систем, находясь как под воздействием концепции common law, так и концепции писаного права [4, с. 617]. Поэтому можем констатировать, что единственной концепции или правовой традиции формирования и функционирования института омбудсмена в европейских странах не существовало.

Поэтому в июле 1990 года Европейский парламент принял резолюцию, в которой очертил стратегию создания Европейского Союза. В вопросе основополагающих прав и свобод Европейский парламент признал необходимость инкорпорации в учредительные договоры положений относительно европейского гражданства [6, с. 5]. Накануне международной учредительной конференции по созданию Европейского Союза, в 1990 году испанская делегация представила предложения относительно европейского гражданства в виде меморандума. Из содержания меморандума следовало, что принятие каталога прав граждан нового Европейского Союза должно сопровождаться формированием институций, направленных на гарантирование таких прав и ответственных за их сдерживание и охрану, в частности расширение права на петицию в Европейский парламент, ввод жалобы европейскому омбудсмену, к полномочиям которого должны были принадлежать контроль за соблюдением прав граждан Европейского Союза и предоставление помощи в случае нарушения этих прав [7, с. 177]. Испанское предложение основывалось на нормах Конституции Испании 1978 года, в соответствии с которой Народный защитник осуществляет защиту

прав личности, предусмотренных Конституцией [8]. Испанский омбудсмен, как независимый конституционный орган, уполномочен мониторить деятельность органов публичной власти и контролировать соблюдение прав и свобод граждан, готовить жалобы относительно неконституционности правовых актов и деяний, направленных на нарушение основополагающих прав. Испанское законодательство признает достаточно независимый статус и широкие полномочия омбудсмена, который избирается парламентом. Поэтому понятно, что испанское предложение предусматривало достаточно широкий круг полномочий для европейского омбудсмена, наделяя его функциями следствия и возможности применения мероприятий влияния, в том числе представления жалоб в Суд Справедливости. Однако испанское предложение не получило желательной поддержки со стороны стран-членов из-за отличия уклада институций Содружеств от национальных институций отдельных стран, а также из-за отсутствия определенного каталога прав европейского гражданина, которые должен был бы охранять такой омбудсмен.

Поэтому в 1991 году были предложены два пути решения этого вопроса. В соответствии с первой моделью предлагалось назначить в каждом государстве-члене посредника, который бы нес политическую ответственность перед Европейским парламентом, подавая ежегодный отчет. Такому должностному лицу предоставлялась возможность надзора за соблюдением основополагающих прав институциями Содружеств на национальном уровне, право контроля за национальными органами и институциями Содружеств, которые отвечали за имплементацию правовых актов Содружеств, а также право участия в судебных осуществлениях, начатых как по собственной инициативе, так и по инициативе потерпевших. Вторая модель предусматривала назначение Европейским парламентом европейского омбудсмена, который бы ориентировался на деятельность своих представителей в странах-членах [4, с. 622].

В итоге испанское предложение было отброшено Европейским парламентом и Европейской комиссией, но сама идея создания институции европейского омбудсмена была поддержана.



Встречное предложение относительно европейского омбудсмена было подано датской делегацией в начале 1991 года. Стоит подчеркнуть, что Дания имела длительную традицию функционирования этой институции в середине государства и еще в 1985 году предлагала ввести ее на европейском уровне. Институт омбудсмена был введен в конституционную систему Дании в 1955 году в связи с распространением вмешательства государственного аппарата в новые сферы общественной жизни. Идея датской делегации заключалась в том, чтобы Европейский парламент избирал европейского омбудсмена каждый раз в начале своей каденции, соответственно омбудсмен должен был ежегодно отчитываться перед парламентом. Отмеченное предложение было одобрительно поддержано испанцами (потому что было подобным их модели) и британцами, которые желали уменьшить влияние Европейской комиссии в пользу Европейского парламента. Европейский омбудсмен должен был стать контролирующим фактором для Европейской комиссии, поэтому не слишком позитивное ее отношение к этой институции было понятным.

Определенные предостережения относительно позиции и компетенции европейского омбудсмена заявлял и Европарламент. Наиболее противоречивым, по его мнению, был вопрос взаимоотношений между ним и омбудсменом, а также предложение ликвидации права граждан на петицию, которая направлялась к парламентской комиссии.

В свою очередь, государства-члены опасались, что Европарламент получит слишком большое влияние на омбудсмена через назначение омбудсмена парламентом. Это могло бы повлечь его фактическую зависимость от Европейского парламента.

Проектами, которые повлияли на окончательный статус институции европейского омбудсмена в рамках идеи европейского гражданства, были решения, предложенные делегациями Люксембурга и Голландии. Предложения этих государств полностью нивелировали идею европейского омбудсмена лишь как института, который дополнял свои аналоги в национальных системах государств-членов. Полномочия европейского омбудсмена заключались в охране и защите всех физических и юридических лиц, которые имели ме-

сто проживания или местонахождения на территории государств-членов.

Выводы. В окончательной версии отмечено, что Европейский омбудсмен, который избирается Европейским Парламентом, уполномочен принимать от любого гражданина Союза или любого физического или юридического лица, которое проживает или имеет юридический адрес на территории государства-члена, жалобы относительно случаев неудовлетворительного управления в деятельности учреждений, органов, служб или агентств Союза, кроме Суда Европейского Союза, который осуществляет свои судебные полномочия. Омбудсмен изучает такие жалобы и отчитывается о них (ч. 1 ст. 228 Консолидированной версии договора о функционировании Европейского Союза). В целом статья 228 указанного договора (к слову, расположенная в Секции 1 Европейский парламент Шестой части) определила сферу деятельности Европейского омбудсмена. Европейский омбудсмен стал самостоятельной институцией, которая контролирует случаи неудовлетворительного управления в деятельности учреждений, органов, служб или агентств Союза. Назначение Европейским парламентом Европейского омбудсмена как новой мощной институции призвано обеспечить влияние парламента на отмеченную институцию. Отмеченные положения предусматривают достаточно гибкую модель статуса Европейского омбудсмена, призванного обеспечить компромиссность и консолидацию, на чем и основывается функционирование Европейского Союза.

Список использованной литературы:

1. Договір про заснування Європейської економічної спільноти від 25 березня 1957 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/ed19860217.
2. Erich Stauder v City of Ulm 12 November 1969. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0029&from=EN>.
3. Добрянський С. Інститут прав людини у парвопорядку Європейського Союзу: особливості становлення та розвитку / С. Добрянський // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Випуск 60. – С. 18–27

4. Sadowski P. Geneza europejskiego rzecznika Praw Obywatelskich/P. Sadowski // Studia Iuridica Lublinensia. – 2014. – № 22. – С. 60–629.

5. The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974-1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/538884/EPRS_IDAN_538884_HA_Mediateur_Europeen.pdf.pdf.

6. European Parliament Resolution on the Intergovernmental Conference in the context of its strategy for European Union (11 July 1990) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.cvce.eu/content/publication/2003/6/3/28822ab6-51a6-4891-8da5-d0e23ab0dd6a/publishable_en.pdf.

7. Sadowski P. Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej / P. Sadowski // Studia Iuridica Lublinensia. – 2014. – № 22. – С. 170–182.

8. Конституция Испании 1978 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.

9. Консолидовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кныш Сергей Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой общетеоретических правовых дисциплин Ровенского института Киевского университета права Национальной академии наук Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Knysh Sergey Vladimirovich – Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of General Theoretical Legal Disciplines of Rivne Institute of Kyiv University of Law National Academy of Sciences of Ukraine

senikoksi@ukr.net