



16. Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.04.2002 р. № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/449-2002-%D0%BF>.

17. Постанова Вищого господарського суду України від 15.04.2014 р. у справі № 19/252-10/5/12/20-13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38289158>.

18. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.11.2013 р. у справі № К/800/29959/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35230310>.

19. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0006600-11>.

20. Постанова Верховного Суду України від 09.06.2009 р. у справі № 21-710во09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4313444>.

ЕВРОПЕЙСКИЙ УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ЕВРОПЕЙСКИЙ ОМБУДСМЕН) КАК ФОРМА ЗАЩИТЫ СВОБОДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Кристина БОБЕРСКАЯ,

адъюнкт кафедры конституционного и международного права
Национальной академии внутренних дел

Summary

The article analyzes the concept „ombudsman”, its origin and types. The features of such form of human rights and citizen defense as European Commissioner for Human Rights (European Ombudsman) and the legal basis of its activities are characterized. The restrictions of the powers of European Commissioner for Human Rights (European Ombudsman) regarding complaints of natural persons and legal persons who are residents of a Member State of the European Union are described. With the help of practice examples (open and closed investigations) of the European Commissioner for Human Rights (European Ombudsman) his role in protection of the freedom of entrepreneurship is characterized.

Key words: ombudsman, European Commissioner for Human Rights (European Ombudsman), protection of the rights and freedoms of man and citizen, freedom of entrepreneurship, complaint.

Аннотация

В статье анализируется понятие «омбудсмен», его происхождение и виды. Характеризуются особенности такой формы защиты прав человека и гражданина, как Европейский уполномоченный по правам человека (Европейский омбудсмен), правовая основа его деятельности. В статье также рассматриваются ограничения в полномочиях Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена) по рассмотрению жалоб физических и юридических лиц, являющихся резидентами государств-членов Европейского Союза. С помощью примеров с практики деятельности (открытых и закрытых расследований) Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена) характеризуется его роль в защите свободы предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: омбудсмен, Европейский уполномоченный по правам человека (Европейский омбудсмен), защита прав и свобод человека и гражданина, свобода предпринимательской деятельности, жалоба.

Постановка проблемы. Заметным явлением середины XX – XXI вв. стала всеобъемлющая европейская интеграция, в результате которой появился Европейский Союз, в рамках правовой системы которого формируются уникальные механизмы защиты прав человека «не только от лиц, институтов, органов, которые нарушают права и свободы, но и от национальных институтов и органов самого Союза» [4]. В правовой системе Европейского Союза права человека воспринимаются как неразрывно связаны с другими стержневыми для общества постулатами – верховенства права и плюралистической демократии. Ориентация на уважение прав человека закреплена как императив для всех ветвей власти. В настоящее время основополагающий характер прав че-

ловека для права Европейского Союза, а также функционирование всех его органов, институтов и учреждений четко зафиксирован в учредительных документах Европейского Союза [8, с. 347]. Это подтверждает п. 1 ст. 6 Договора о Европейском Союзе, который устанавливает, что «Союз признает права, свободы и принципы, изложенные в Хартии Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г.». Пункт 2 указанной статьи дополняет: «Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» [2]. Европейское развитие государства предполагает совершенствование форм и методов сотрудничества органов государственной власти с общественностью. Одной из таких форм, которая сейчас приобретает приоритетное развитие в разви-



тых демократических странах, является «омбудсмен» – «избранный или назначенный защитник прав и законных интересов граждан, их общественных организаций и объединений» [9, с. 62].

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы – в настоящее время практически нет ни одной комплексной работы по правовому статусу Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена) и его роли в защите свободы предпринимательской деятельности.

Состояние исследования. Научный анализ правового статуса омбудсмена осуществляется такими учеными, как А. Марцеляк, В. Муравйов, А. Усаченко и др., работы которых послужили теоретической базой для исследования рассматриваемых вопросов.

Целью статьи является исследование правового статуса и деятельности Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена). Новизна работы заключается в том, что в статье сделана попытка исследовать роль Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена) в защите свободы предпринимательской деятельности.

Изложение основного материала исследования. Омбудсмен (от шведского ombudsman – представитель интересов других) – должностное лицо, избираемое (назначаемое) для контроля над соблюдением прав человека административными органами, а в некоторых странах – также частными лицами и объединениями. В европейских странах институт омбудсмена был и остается основной составляющей процесса внедрения демократических принципов в политическую и социальную жизнь общества. Как известно, эта должность была основана в 1809 г. в Швеции как омбудсмен юстиции. По месту учреждения омбудсмена в государственно-правовой системе по сфере компетенции обычно выделяют парламентского, исполнительного и независимого омбудсмена [9, с. 62–64].

Особой формой этой должности является Европейский уполномоченный по правам человека (Европейский омбудсмен) – должность, введенная Договором о Европейском

Союзе 1993 г., который в своей работе руководствуется Уставом (Statute), Решением Европейского омбудсмена о внедрении положений (Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions) 2002 г., Европейским кодексом независимого управленческого поведения (European Code of Good Administrative Behavior) 2001 г., Общественными принципами обслуживания для общественной службы Европейского Союза (Public service principals for the EU civil service) 2012 г., Стратегией Европейского омбудсмена (Strategy of the European Ombudsman – «Towards 2019») 2014 г. и т.д. Следует уточнить, что Уставом Европейского омбудсмена является Решение Европейского парламента от 9 марта 1994 г. «О правилах и общих условиях регулирования выполнения обязанностей омбудсмена» («Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of Ombudsman's duties»).

Как было отмечено выше, одним из основных документов, на основе которого Европейский омбудсмен осуществляет свою деятельность, является Европейский кодекс независимого управленческого поведения (The European Code of Good Administrative Behavior), впервые предложенный Перри Мепом в 1998 г. По самоинициированному запросу Европейский омбудсмен разработал проект текста и представил его в Европейский парламент в форме специального отчета, в котором провозглашались такие ключевые принципы, как неприступность превышения полномочий, законность действий, независимость, объективность, справедливость, вежливость, неприступность дискриминации [3].

Европейский омбудсмен назначается Европейским парламентом после каждых выборов на срок действия полномочий парламента и имеет право на переизбрание. Кандидат должен быть гражданином Европейского Союза, отвечать требованиям, предъявляемым к кандидатам на занятия высоких должностей в судебных органах его страны, или же иметь общепризнанную компетентность и опыт для выполнения обязанностей омбудсмена. Он уполномочен получать жалобы,

касающиеся случаев ненадлежащего управления деятельностью учреждений или органов Сообщества от любого гражданина Союза или любого физического или юридического лица, являющегося резидентом государства-члена [3]. Институты Европейского Союза обязаны предоставлять ему любую информацию и доступ к соответствующим документам. Если омбудсмен устанавливает факт ненадлежащего управления, он передает дело в соответствующую институцию, осуществляет поиск решения проблемы и, при необходимости, представляет проекты рекомендаций, на которые соответствующая организация должна ответить в форме детального доклада в течении трех месяцев [1; 5].

Омбудсмен по своей собственной инициативе или на основании жалоб, предоставленных ему непосредственно или через члена Европейского парламента, проводит расследования, которые считает обоснованными. Также необходимо добавить, что омбудсмен не принимает на рассмотрение жалобы, в которых присутствуют факты, что являются либо были предметом судебного слушания. Омбудсмен также не принимает к рассмотрению жалобы против национальных, региональных и местных органов власти государств-членов, даже если жалобы касаются вопросов политики Европейского Союза; жалобы на деятельность национальных судов или омбудсменов [7].

С каждым годом деятельность Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена) приобретает все большее значение. Об этом свидетельствует сравнительная статистическая характеристика 2012–2013 гг. В течении 2013 г. омбудсмен открыл 350 дел (по сравнению с 450 в 2012 г.), в том числе 9 собственных расследований. Он закрыл 461 дело в течение года (по сравнению с 390 в 2012 г.), в том числе 20 собственных расследований [10].

Европейский омбудсмен часто считается ключевым звеном между европейскими гражданами и администрацией Европейского Союза. Один из приоритетов в работе Европейского омбудсмена – помочь администрации Европейского Союза стать более эффективной и надежной для граждан [16]. Национальные и региональные



омбудсмены сквозь призму Европейского Союза делают важный вклад в подтверждение того факта, что граждане и резиденты Европейского Союза пользуются правами в соответствии с правом Европейского Союза. Вместе с Европейским омбудсменом и Комитетом Европейского Парламента по обращениям они формируют Европейскую Сеть Омбудсменов, включающей национальных и региональных омбудсменов и органы государственных членов Европейского Союза, стран-кандидатов на вступление в Европейский Союз [14].

В рамках освещения этого вопроса нельзя обойти вниманием проблему неосведомленности граждан и резидентов Европейского Союза о своих правах. Эти показатели ежегодно освещаются в результатах работы «Special Eurobarometer. The European Ombudsman and Citizens' Rights» – международного проекта регулярных опросов общественного мнения, который действует с 1973 г. под эгидой Европейской комиссии. Его целью является измерение информации об информированности европейских граждан о Хартии основных прав Европейского Союза. Только граждане, знающие свои права, могут их эффективно использовать. К тому же опрос европейцев о работе европейской администрации помогает определить сферы, которые нуждаются в реформировании и совершенствовании. На данный момент 72% респондентов чувствуют себя неинформированными о Хартии основных прав Европейского Союза, которая включает такие права человека, как свобода предпринимательской деятельности, доступ к услугам в сфере экономики, право на надлежащее управление, право избирать и быть избранными на муниципальных выборах, свобода передвижения и проживания и т.д. Этот факт настораживает и в то же время подчеркивает важность существования офиса Европейского омбудсмена, что включает 90 сотрудников (в основном, юристов), которые обеспечивают эффективное рассмотрение обращений всеми 24 официальными языками Европейского Союза [15].

Граждане разных национальностей стран-членов Европейского Союза пользуются определенными правами

как результатом европейского гражданства [14]. Европейский Союз предоставляет много преимуществ гражданам Европейского Союза, резидентам, в том числе предпринимателям и объединениям. Так, Европейский омбудсмен, рассматривая обращения от юридических лиц, защищает свободу предпринимательской деятельности, провозглашенную в Хартии основных прав Европейского Союза.

В соответствии со ст. 13 Европейского кодекса независимого управленческого поведения (The European Code of Good Administrative Behavior) «должностное лицо заботиться о том, чтобы все граждане Европейского Союза или любые представители обществственности, которые обращаются в учреждение одним из языков Соглашения, получали ответ на том же языке. То же самое будет касаться, в максимальной возможной степени, юридических лиц, как то ассоциаций и субъектов экономической деятельности» [3]. Одним с таких примеров является дело, которое было возбуждено 11 мая 2012 г., когда две фармацевтические компании в 2009 г. обратились к омбудсмену с жалобой на Европейское агентство лекарственных средств (The European Medicine Agency), обвиняя его в дискриминации: агентство неправомерно обязало провести исследования по использованию их препарата (кандесартана) для лечения сердечной недостаточности у детей, но при этом два аналогичные препарата других производителей (лозартан и валсартан) от необходимости выполнения такого анализа были освобождены. Также отмечалось, что в 2006 г. в Европейском Союзе были приняты Педиатрические положения (Paediatric Regulation), согласно которым 50% медикаментов были запрещены к использованию. По результатам расследования, окончательно дело было закрыто 22 июля 2013 г. и омбудсмен пришел к выводу, что Агентство поступило правильно и действовало согласно действующему законодательству, но не смогло обеспечить адекватную прозрачность процесса принятия решения. Европейское агентство лекарственных средств согласилось с замечаниями и взяло к сведению разработанные омбудсменом рекомендации, которые призвали сделать его деятельность более

прозрачной, особенно в вопросах охраны здоровья детей [12].

Большая часть жалоб юридических лиц связана с нарушением законодательства об экономической конкуренции. В другом деле, открытом 30 июля 2014 г., жалобы подали юридические лица (Credit Agricole SA, Credit Agricole Corporate, Investment Bank (Франция)). В марте 2013 г. их обвинили в возможном создании картеля и нарушении антимонопольных правил. 19 мая 2014 г. Европейская комиссия ответила отказом на их возражения. По мнению Европейского омбудсмена, Европейская комиссия нарушила обязательства по беспристрастности в расследованиях относительно возможных нарушений правил конкуренции в странах Европейского Союза [13].

Интересным фактом является то, что в 2013 г. 64,3% жалоб были поданы против Европейской комиссии, 4,3% – против Европейского парламента, 7,1% – против Европейского бюро по отбору персонала. Чаще всего жалобы касались отсутствия транспарентности, а также отказа в предоставлении информации (25,6%), несправедливости и злоупотребления полномочиями (7,4%) [10].

Следует отметить, что в соответствии с правовой природой этого института Европейский омбудсмен не наделен полномочиями принимать окончательные решения по делу, а может только пытаться убедить тот или иной орган государственной власти рассмотреть жалобу. Задача омбудсмена – убедить органы государственной власти в необходимости восстановить нарушенные права человека, осуществить определенные изменения в механизме своего функционирования, особенно в той сфере, где допускаются нарушения прав человека. Неимперативный характер полномочий омбудсмена, использование им метода убеждения обеспечивают позитивное восприятие органами управления этого института и его рекомендаций. Необходимо заметить и такой положительный аспект: очень часто, благодаря посреднической деятельности омбудсмена, пути устранения нарушений прав человека определяются достижением компромисса или совместного соглашения между лицом, чьи права нарушены, и органами власти,



их должностными лицами, которые нарушили его права [6]. Несмотря на то, что акты омбудсмена носят рекомендательный характер, общий уровень выполнения этих рекомендаций является достаточно высоким.

Выводы. Итак, в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина существует большое количество видов омбудсменов. Европейского уполномоченного по правам человека (Европейского омбудсмена) сложно отнести только к одному с них. С одной стороны, его деятельность имеет черты «парламентского омбудсмена», поскольку он официально работает при Европейском парламенте. С другой стороны, в соответствии с Европейским кодексом независимого управленческого поведения Европейский омбудсмен выполняет свои обязанности полностью независимо, в соответствии с интересами сообществ и граждан Европейского Союза (ст. 9), что относит его к «независимому омбудсмену» [3]. Так как Европейский Союз на данный момент является уникальным политико-правовым объединением, то и деятельность Европейского омбудсмена имеет свои особенности. Кроме всех остальных прав и свобод человека и гражданина, Европейский омбудсмен защищает также свободу предпринимательской деятельности и права юридических лиц. Также можно сделать вывод, что юридические лица с каждым годом все больше обращаются за защитой своих прав к Европейскому омбудсмену. Так, в течении 2013 г. с 101 жалобой к Европейскому омбудсмену обращались компании, ассоциации и другие юридические лица, что составляет 22,9% (в сравнении с 14,7% в 2012 г.), и в связи с этим число жалоб физических лиц снизилось до 340 – 77,1% (в сравнении с 85,5% в 2012 г.) [10].

Список использованной литературы:

1. Глосарій термінів права ЄС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://derzhava.in.ua:8081/ipkkk/euro/Shared%20Documents/Посібники/Глосарій%20термінів%20права%20ЄС.pdf>.
2. Договор о Европейском Союзе от 07.02.1992 г. [Электронный ресурс]. –

Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

3. Европейский кодекс независимой управленческой поведінки (The European Code of Good Administrative Behaviour) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf.

4. Кашкин С.Ю. Право Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.litmir.info/br/?b=183404&p=1>.

5. Круглашов А.М. Європейська інтеграція на початку нового тисячоліття : [довідник] [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.library.cv.ua/es/dovidnyk.pdf>.

6. Марцеляк О.В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена : світовий досвід та українська модель : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Марцеляк ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 35 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe.

7. Право Європейського Союзу : [підручник] / [В.І. Муравйов та ін.] ; за ред. В.І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 703 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://pidruchniki.com/1584072048487/pravo/pravo_yevropeyskogo_soyuzu.

8. Толкачова Н.Б. Система захисту прав людини в Європейському Союзі / Н.Б. Толкачова // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 346–350.

9. Усаченко Л.М. Місцевий та регіональний омбудсмен як форма захисту громадян / Л.М. Усаченко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4(24). – С. 62–68.

10. Annual report of European Ombudsman 2013 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>.

11. Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of Ombudsman's duties [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces>.

12. Draft recommendation of the European Ombudsman in his inquiry into complaint 2575/2009 (TS) (TN) RA

against the European Medicine Agency [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation>.

13. Draft recommendation of the European Ombudsman in the inquiry into complaint 1021/2014/CK against the European Commission [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/draftrecommendation.faces/en/59249/html.bookmark>.

14. Problems with the EU? Who can help you? [Electronic resource]. – Access mode : http://www.ombudsman.europa.eu/showResource%3FresourceId%3D1321523123721_whocanhelpyou2011_en.pdf.

15. Special Eurobarometer : Right to move and reside freely in the EU and right to good administration are the most important citizens' rights [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/10666/html.bookmark>.

16. The Ombudsman's synthesis. The European Ombudsman and citizens' Rights [Electronic resource]. – Access mode : http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/statistics/eb751_eo_synthesis.faces.