

*І. М. Грищенко,
д. держ. упр, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Державний університет "Київський авіаційний інститут"
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8191-1177>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.14.244

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМЕНА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: АКЦЕНТИ НА ЕКОЛОГІЧНИЙ БЕЗПЕЦІ ТА ПРОТИДІЇ ЛОБІЗМУ

*I. Gryshchenko,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department
of Public Management and Administration, The State University "Kyiv Aviation Institute"*

FEATURES OF THE FUNCTIONING OF THE OMBUDSMAN
INSTITUTE IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION:
EMPHASIS ON ENVIRONMENTAL SECURITY AND COMBATING LOBBYING

Стаття присвячена комплексному аналізу інституційних моделей, повноважень і практичних механізмів функціонування інститутів омбудсмена в країнах ЄС з метою виявлення спільних і відмінних рис, ефективних практик захисту прав людини, зокрема щодо лобювання політичних інтересів, екологічної безпеки, захисту довкілля. Встановлено, що інститут омбудсмена створено як незалежного посередника між громадянином і органами державної влади з метою забезпечення ефективного балансу між владою та суспільством, а також зміцнення гарантій захисту індивідуальних прав.

Доведено, що у рамках ЄС проблема захисту прав людини виведена на наднаціональний рівень. Відповідно до Маастрихтського договору створена посада Європейського омбудсмена, що символізує перехід до нового рівня контролю за дотриманням прав громадян у межах інституцій ЄС. Омбудсмен ЄС має повноваження розглядати скарги на адміністративні порушення в діяльності органів та установ ЄС, тим самим забезпечуючи додатковий рівень правового захисту для громадян країн-членів. Згадана інституційна еволюція є свідченням того, що інститут омбудсмена перетворився з національного механізму контролю на універсальний інструмент правового захисту, що активно функціонує в багаторівневій системі врядування, характерній для ЄС.

У країнах ЄС нормативно-правові засади діяльності омбудсмена формуються на трьох рівнях: конституційному, спеціальному законодавчому та підзаконному (регламентному). У більшості країн ЄС діяльність омбудсмена тісно пов'язана з парламентом, що забезпечує баланс між незалежністю та демократичною підзвітністю. Важливо те, що омбудсмен ЄС діє у взаємодії з мережею національних омбудсменів країн-членів у рамках Європейської мережі омбудсменів, що дозволяє обмінюватися досвідом, координувати дії та формувати спільні стандарти правового реагування на порушення.

З'ясовано, що в межах правової європейської традиції склалася тенденція до спеціалізації омбудсменських функцій, що знайшло відображення у створенні окремих уповноважених з питань гендерної рівності, прав дітей, захисту довкілля, протидії політичному лобізму тощо. Екологічні омбудсмени можуть діяти як окремий інститут (у деяких країнах), або як частина ширших повноважень уповноваженого з прав людини. Саме екологічні омбудсмени є флагманами запровадження концепції переходу до резильєнтності екологічної безпеки, посилення дієздатності моніторингу довкілля та створення умов для його резильєнтності за рахунок структурної адаптації відповідних державних інституцій. Встановлено, що омбудсмени контролюють вплив лобізму через уповноваженого з питань етики, прозорості або доброчесності, що контролює вплив лобістів на органи влади.

The article is devoted to a comprehensive analysis of institutional models, powers and practical mechanisms of functioning of ombudsman institutions in EU countries in order to identify common and distinctive features, effective practices for protecting human rights, in particular regarding lobbying for political interests, ecological security, and environmental protection. It has been established that the institution of the Ombudsman was created as an independent mediator between citizens and state authorities in order to ensure an effective balance between government and society, as well as to strengthen guarantees for the protection of individual rights.

It has been proven that within the EU, the problem of human rights protection has been brought to the supranational level. In accordance with the Maastricht Treaty, the position of European Ombudsman was created, symbolizing the transition to a new level of control over the observance of citizens' rights within the EU institutions. The EU Ombudsman has the authority to examine complaints about administrative violations in the activities of EU bodies and institutions, thereby providing an additional level of legal protection for citizens of member states. The aforementioned institutional evolution is evidence that the institution of the Ombudsman has transformed from a national control mechanism into a universal instrument of legal protection, actively functioning in the multi-level governance system typical of the EU.

In EU countries, the regulatory framework for the ombudsman's activities is formed at three levels: constitutional, special legislative, and subordinate legislation (regulations). In most EU countries, the ombudsman's activities are closely linked to parliament, ensuring a balance between independence and democratic accountability. It is important that the EU Ombudsman works in cooperation with the network of national ombudsmen of the member states within the framework of the European Network of Ombudsmen, which allows for the exchange of experience, coordination of actions, and the formation of common standards for legal response to violations.

It was found that within the European legal tradition, there has been a tendency towards specialization of ombudsman functions, which was reflected in the creation of separate commissioners on issues of gender equality, children's rights, environmental protection, countering political lobbying, etc.

Environmental ombudsmen may operate as a separate institution (in some countries), or as part of the broader mandate of a human rights commissioner. It is environmental ombudsmen who are the flagships of the introduction of the concept of transition to resilience of environmental security, strengthening the capacity of environmental monitoring and creating conditions for its resilience through structural adaptation of relevant state institutions. It has been established that ombudsmen monitor the influence of lobbying through an ethics, transparency or integrity officer who monitors the influence of lobbyists on government bodies.

Ключові слова: інституціоналізація, інституційний розвиток, омбудсмен, ЄС, публічне управління, резильєнтність, лобізм, екологічний омбудсмен, екологічна безпека, лобіювання політичних інтересів, вплив лобізму, порушення правил лобізму, європейська інтеграція, екосистема, екологічні стандарти, прозорість, підзвітність, захист територіальних громад, концепція переходу до резильєнтності екологічної безпеки, інструменти, механізми публічного управління, органи публічної влади, належне врядування, взаємодія.

Key words: institutionalization, institutional development, ombudsman, EU, public administration, resilience, lobbying, environmental ombudsman, environmental safety, lobbying of political interests, influence of lobbying, violation of lobbying rules, European integration, ecosystem, environmental standards, transparency, accountability, protection of territorial communities, concept of transition to ecological security resilience, tools, mechanisms of public administration, public authorities, good governance, interaction.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасному правовому просторі Європейського Союзу інститут омбудсмена посідає ключове місце в си-

стемі захисту прав і свобод людини. Його діяльність спрямована на забезпечення ефективного контролю за дотриманням принципів верховенства права, прозорості в діяльності органів публічної влади і дотримання суспільної справедливості. Інститут омбудсмена є своєрідним містком між громадськістю як носієм природного

закону, на якому базуються всі основоположні права та обов'язки людини й людської спільноти, а також органами влади, які покликані забезпечити права і свободи громадян країни.

Інститут омбудсмена оснований на принципах етичної доктрини і є відображенням рівноваги інтересів індивіда і держави шляхом забезпечення гармонізації індивідуальних інтересів громадян та інтересів держави з метою забезпечення справедливості в державі, рівного розвитку, взаємної рівності прав і свобод, захисту інтересів громадян.

Попри уніфіковані європейські підходи до прав людини, функціонування інституту омбудсмена у країнах ЄС має виразні національні особливості, зумовлені правовими традиціями, політичними режимами та інституційною культурою окремих держав.

Наукова й практична актуальність проблеми обумовлюється, по-перше, постійною трансформацією механізмів захисту прав людини в умовах посилення євроінтеграційних процесів, по-друге — необхідністю адаптації національних моделей омбудсменських інституцій до стандартів ЄС. Крім того, в умовах зростання викликів, пов'язаних із порушенням прав людини значення інституту омбудсмена як незалежного гаранта прав і свобод набуває особливої ваги.

Однак попри значну кількість досліджень, присвячених правозахисним механізмам в ЄС, у науковій літературі недостатньо узагальнено й систематизовано особливості інституційного, нормативно-правового та процедурного забезпечення діяльності омбудсмена в різних державах-членах Європейського Союзу. Зокрема, бракує комплексного порівняльного аналізу моделей омбудсменських структур, їхніх повноважень, процедур розгляду звернень та взаємодії з іншими інституціями захисту прав людини на національному й наднаціональному рівнях.

Таким чином, постає необхідність у поглибленому дослідженні особливостей функціонування інституту омбудсмена в країнах ЄС, що дозволить виявити як ефективні механізми правозахисту, так і наявні інституційні виклики, а також виробити пропозиції щодо вдосконалення відповідної практики в інших країнах, зокрема тих, що орієнтуються на європейські стандарти в сфері прав людини.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематика функціонування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу неодноразово ставала предметом наукового аналізу в контексті лобювання політичних інтересів, зокрема щодо мовних питань, екологічної безпеки, захисту прав полонених та біженців тощо. У науковому дискурсі спостерігається зростання уваги до інституційного досвіду країн ЄС, однак досі не сформовано цілісної картини, яка б інтегрувала моделі, виклики та шляхи трансформації омбудсменських структур у сучасному соціально-політичному середовищі.

У праці Мануїлової К. ?В. [1] висвітлено специфіку функціонування інституту омбудсмена у децентралізованих державах ЄС. Авторка звертає увагу на приклади Іспанії, Бельгії та Німеччини, акцентуючи на взаємодії

між національним і регіональними омбудсменами, що формує унікальну модель багаторівневої правозахисної системи. Дослідження має прикладне значення для країн із тенденцією до адміністративної децентралізації, зокрема України. Проте робота лише частково охоплює питання нормативно-правового регулювання та не фокусується на порівнянні з іншими моделями (наприклад, спеціалізованою чи парламентською).

Авторський колектив Авраменко С. М., Мельник А. Р., Панталієнко Т. П. акцентують увагу на ролі омбудсмена в протидії домашньому насильству, оскільки "домашнє насильство залишається однією з найбільш латентних форм злочинності, що обумовлено низкою соціальних, правових та економічних факторів. Незважаючи на прийняття низки законодавчих актів та ратифікацію Стамбульської Конвенції, спрямованих на запобігання та протидію домашньому насильству, значна кількість випадків продовжує залишатися поза увагою правоохоронних органів та суспільства. Латентність домашнього насильства зумовлена такими факторами, як правова невідомість населення, соціальні стереотипи, фінансова залежність постраждалих, страх перед кривдником, недовіра до системи правосуддя, а також недостатня ефективність правоохоронних органів у боротьбі з цим явищем" [7], крім цього вони наголошують на тому, що "прослідковується тенденція підвищення рівня правової культури особистості в розрізі нульової толерантності до дій кривдників. Суспільство все частіше не толерує насильство і прагне справедливості. Це свідчить про те, що правова культура особистості зростає, люди все більше поважають закон і розуміють важливість прав людини" [8]. При цьому ці наукові доробки сконцентровані на забезпеченні прав громадян України і лише побіжно аналізують європейський досвід діяльності омбудсмена стосовно протидії домашньому насильству.

Косілова О. І. [2] у своїй статті досліджує загальноосвітні та національні тенденції розвитку інституту омбудсмана, зосереджуючи увагу на еволюції форм його реалізації та проблемах правового закріплення. Авторка окреслює нормативні й інституційні виклики, що постають перед омбудсменами в різних юрисдикціях, проте здебільшого подає інформацію узагальнено, без глибокого аналізу саме європейських структурних моделей. Таким чином, виникає потреба у конкретизації досвіду саме країн ЄС як найбільш уніфікованого правового простору.

Пушкарєнко С. О. [3] аналізує зарубіжний досвід інституту омбудсмена крізь призму його ролі у системі захисту прав людини. Автор акцентує на функціональній природі омбудсмена, вказуючи на його роль не лише як контролера діяльності органів публічної влади та державних структур, але і як учасника процесу формування публічної політики. Разом з тим, у роботі лише побіжно згадується про конкретні європейські практики, а питання інституційної класифікації залишаються поза увагою.

У публікації Мариніва І. та Котенка А. [4] проаналізовано роль омбудсмена в системі захисту прав людини в Європейському Союзі. Особливу увагу автори приділяють діяльності Європейського омбудсмена як наднаціонального інструмента контролю за інституціями ЄС. Автори розглядають механізми подання скарг, принципи прозорості та відповідальності. Попри важ-

ливість цієї роботи, вона концентрується переважно на наднаціональному рівні, залишаючи поза межами аналізу функціонування національних омбудсменських моделей.

Новіков М. М. [5] у своєму дослідженні зосереджується на етапах становлення та еволюції інституту омбудсмена в країнах Європи, приділяючи увагу історичним передумовам та правовій адаптації в різних державах. Однак автор не пропонує глибокого порівняльного аналізу моделей та не розглядає сучасні виклики, пов'язані з цифровізацією, політичною поляризацією чи зростанням кількості звернень.

Горбата Л. П. акцентує увагу, що "на міжнародному рівні інститут омбудсмена відіграє важливу роль як дієвий механізм забезпечення дотримання громадянських, політичних, соціальних і економічних прав. У багатьох країнах світу цей інститут демонструє значну ефективність у вирішенні конфліктів між державою та громадянами, сприяючи розвитку демократії та зміцненню верховенства права" [9]. Проте вона не наводить прикладів вирішення конфліктів між державою та громадянами, що зумовлює необхідність дослідження практичних аспектів діяльності омбудсмена.

Окремий аспект теми розкрито у праці О. В. Батанова та Т. О. Голоядової [6], де автори досліджують інститут бізнес-омбудсмена як специфічну форму правозахисної діяльності, орієнтовану на взаємодію з підприємницьким середовищем. У статті розглядаються проблеми концептуалізації та конституційного закріплення цієї інституції. Хоча акцент зроблено не на класичних моделях омбудсменства, робота цінна як джерело для розширеного бачення інституційної багатоманітності сучасного правозахисту.

Також заслуговує на увагу дослідження ролі інституту омбудсмена у формуванні стійкості територіальних громад. Так Горбата Л. П. в монографії "Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості" вказує, що "існує тісний зв'язок між суспільною стійкістю та стійкістю громад, з одного боку, а з іншого — зі стійкістю організацій, які забезпечують їхню безпеку та надання критично важливих послуг. За висновком дослідників, для того, щоб бути стійкими, організації повинні відповідати певним критеріям, наприклад, мати сильне керівництво, усвідомлювати особливості середовища, у якому вони функціонують, володіти здатністю долати уразливості та адаптуватися до швидких змін. Важливе значення в сучасному світі має також здатність організацій долати соціальні, культурні та поведінкові бар'єри, які перешкоджають ефективним комунікаціям" [10, с. 129]. Крім цього, авторка у науковій праці "Забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах трансформації відкритого суспільства" [17, с. 87] також звертає увагу на важливості взаємодії всіх зацікавлених сторін. Тож тісна взаємодія територіальних громад з інститутом омбудсмена здатна забезпечити різновекторний захист інтересів громади (екологічних, соціальних, бізнесових, протидії лобізму у сфері, зокрема земельних відносин тощо).

Таким чином, проведений аналіз наукових джерел засвідчує значну зацікавленість дослідників проблематикою інституту омбудсмена, однак вказує на наявність кількох суттєвих прогалин. Серед них — відсутність сис-

темного порівняльного аналізу основних моделей інституціоналізації омбудсмена в межах Європейського Союзу, брак комплексного узагальнення сучасних викликів, що постають перед цими установами, та недостатня увага до шляхів трансформації їхньої діяльності у відповідь на соціально-політичні зміни. Заповнення цих прогалин і становить завдання даного дослідження.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є комплексний аналіз інституційної моделі, повноважень і практичних механізмів функціонування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу з метою виявлення спільних і відмінних рис, ефективних практик захисту прав людини, зокрема щодо лобювання політичних інтересів, екологічної безпеки, захисту довкілля тощо, а також можливостей адаптації європейського досвіду до вітчизняних реалій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Інститут омбудсмена, як незалежного посередника між громадянином і органами державної влади, має глибокі історичні корені, що беруть свій початок зі скандинавської правової традиції. Першою країною, яка офіційно запровадила інститут омбудсмена, була Швеція, де ще в 1809 році Конституція передбачила посаду парламентського омбудсмена (*Justitieombudsmannen*) [1, с. 49]. Його головною функцією було здійснення контролю за дотриманням законності з боку органів виконавчої влади, зокрема адміністрації, на підставі скарг громадян. Такий механізм було розроблено з метою забезпечення ефективного балансу між владою та суспільством, а також зміцнення гарантій захисту індивідуальних прав.

Поступово приклад Швеції набув визнання в інших скандинавських державах — Фінляндії, Норвегії, Данії, Ісландії, де інститути омбудсмена були впроваджені вже у XX столітті з урахуванням національних політико-правових особливостей. Саме скандинавська модель, яка поєднує високу ступінь інституційної незалежності, відкритість до громадськості та орієнтацію на справедливість, стала концептуальною основою для подальшого поширення ідеї омбудсменства в країнах Європи.

Після Другої світової війни, в умовах зростаючої уваги до прав людини, відновлення демократичних інституцій і зміцнення парламентаризму, інститут омбудсмена починає активно розвиватися і в країнах континентальної Європи. Особливої актуальності це набуло в другій половині XX століття, коли посилювалась необхідність забезпечення прозорості в діяльності державного апарату, створення механізмів відповідальності чиновників перед громадянами та розбудови держави, орієнтованої на служіння людині. В Іспанії, Португалії, Франції, Нідерландах, Австрії, Німеччині та інших країнах було запроваджено власні інститути омбудсмена, які відрізнялися за назвами, структурою та повноваженнями, але мали спільну мету — забезпечення справедливості та ефективного захисту прав особи від зловживань влади [2, с. 69].

Паралельно з національними трансформаціями, важливу роль у розвитку інституту омбудсмена відіграв процес європейської інтеграції. У рамках Європейсько-

го Союзу проблема захисту прав людини була виведена на наднаціональний рівень. У 1993 році з набуттям чинності Маастрихтського договору була створена посада Європейського омбудсмена, що символізувала перехід до нового рівня контролю за дотриманням прав громадян у межах інституцій ЄС. Омбудсмен ЄС, який обирається Європейським парламентом, має повноваження розглядати скарги на адміністративні порушення в діяльності органів та установ Європейського Союзу, тим самим забезпечуючи додатковий рівень правового захисту для громадян країн-членів.

Згадана інституційна еволюція є свідченням того, що інститут омбудсмена перетворився з національного механізму контролю на універсальний інструмент правового захисту, що активно функціонує в багаторівневій системі врядування, характерній для ЄС. У контексті розширення Союзу та імплементації Копенгагенських критеріїв, які передбачають, зокрема, наявність стабільних інституцій, що гарантують демократію, верховенство права та права людини, інститут омбудсмена став одним із ключових індикаторів правової спроможності країн-кандидатів на вступ [3, с. 87]. Як наслідок, у пост-соціалістичних державах Центральної та Східної Європи також почали з'являтися національні омбудсмени, які перейняли європейський досвід і адаптували його до власних конституційних систем.

Визначаючи історичну динаміку формування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу, важливо перейти до аналізу його нормативно-правового забезпечення, яке становить основу для ефективного функціонування цієї інституції. Адже саме правове регулювання визначає статус, компетенцію, механізми взаємодії омбудсмена з іншими державними органами, а також гарантії його незалежності — як ключового елементу забезпечення прав людини в демократичному суспільстві.

У країнах Європейського Союзу нормативно-правові засади діяльності омбудсмена формуються на трьох рівнях: конституційному, спеціальному законодавчому та підзаконному (регламентному). У низці держав, таких як Іспанія, Португалія, Польща, Литва, Хорватія, інститут омбудсмена прямо закріплений у конституції, що підкреслює його значення як інституції, яка має високий рівень легітимності та правової стабільності. Наприклад, Конституція Іспанії 1978 року в статті 54 закріплює створення фігури "Defensor del Pueblo", яка діє як високий комісар парламенту для захисту конституційних прав і свобод. Аналогічно, у Польщі омбудсмен (Rzecznik Praw Obywatelskich) згадується в статті 80 Конституції 1997 року, а його повноваження визначені окремим законом від 1987 року з подальшими змінами [4, с. 5].

В інших державах-членах ЄС інститут омбудсмена не завжди має конституційне закріплення, однак функціонує на підставі спеціального законодавства, що регулює його статус і діяльність. Так, у Франції функції омбудсмена виконує "Defenseur des droits" — Уповноважений із прав людини, діяльність якого ґрунтується на органічному законі № 2011-333. Він має широкі повноваження у сфері захисту прав, зокрема щодо боротьби з дискримінацією, дотримання прав дитини, етики у сфері безпеки тощо. У Німеччині відсутній єдиний омбудсман на федеральному рівні, однак існують галузеві

уповноважені — наприклад, парламентський уповноважений з прав солдатів (Wehrbeauftragter des Bundestages), діяльність якого регламентується спеціальним законом і парламентським регламентом. У Нідерландах, де інститут омбудсмена запроваджений у 1981 році, його правова база складається із Закону про національного омбудсмена та ряду підзаконних актів, що деталізують процедури розгляду звернень, звітність та стандарти етичної поведінки.

У більшості країн ЄС діяльність омбудсмена тісно пов'язана з парламентом, що забезпечує баланс між незалежністю та демократичною підзвітністю. Омбудсмен, як правило, обирається парламентом, подає йому щорічні звіти та має право звертатися з рекомендаціями щодо вдосконалення законодавства або усунення порушень у діяльності органів публічної влади [6, с. 73]. У ряді випадків передбачено обов'язок органів влади реагувати на зауваження омбудсмена — хоча вони й не мають обов'язкової юридичної сили, однак їх невиконання може мати серйозні репутаційні та політичні наслідки.

На рівні Європейського Союзу правова основа діяльності Європейського омбудсмена закріплена в статті 228 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), а також у спеціальному Регламенті № 2019/1250 Європейського парламенту. Європейський омбудсмен уповноважений розглядати скарги на випадки порушення принципів належного врядування, таких як затягування процедур, відмова в наданні інформації, дискримінація, зловживання владою, у межах інституцій, органів і агентств ЄС. Важливим є також той факт, що омбудсмен ЄС діє у взаємодії з мережею національних омбудсменів країн-членів у рамках Європейської мережі омбудсменів (European Network of Ombudsmen), що дозволяє обмінюватися досвідом, координувати дії та формувати спільні стандарти правового реагування на порушення [11].

Варто відзначити, що в межах правової європейської традиції склалася тенденція до спеціалізації омбудсменських функцій, що знайшло відображення у створенні окремих уповноважених з питань гендерної рівності, прав дітей, запобігання дискримінації, захисту персональних даних тощо.

До прикладу омбудсмен з прав людини здійснює контроль за дотриманням прав людини органами державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронцями, установами позбавлення волі тощо. Омбудсмен з прав дитини забезпечує захист прав та свобод дітей, контроль за дотриманням стандартів у закладах освіти, органах опіки і піклування, займається розглядом скарг щодо насильства, булінгу, порушенням інтересів дитини в судових справах. Екологічний омбудсмен/з прав довкілля відстоює захист екологічних прав громадян, здійснює контроль за дотриманням норм природоохоронного законодавства, реагує на скарги щодо завданої шкоди довкіллю та порушення екологічних стандартів. Екологічні омбудсмени можуть діяти як окремий інститут (у деяких країнах), або як частина ширших повноважень уповноваженого з прав людини. До прикладу в Угорщині є омбудсмен з питань майбутніх поколінь — один із найвідоміших екологічних омбудсменів у Європі, оскільки зупинив забудову природоохоронної зони біля озера Балатон, яка загрожувала біорізноманіттю та оскаржив рішення уряду про послаблення екологічних

норм у сфері викидів. В Іспанії омбудсмен з прав громадян має спеціальні повноваження щодо захисту прав довкілля і формує щорічні звіти про порушення в екологічній сфері. Іспанський омбудсмен відомий своєю діяльністю із захисту територіальних громад проти будівництва сміттєспалювальних заводів поблизу житлових зон, а також діяльністю із захисту річок від забруднення промисловими скидами. Саме екологічні омбудсмени є флагманами запровадження концепції переходу до резильєнтності екологічної безпеки, посилення дієздатності моніторингу довкілля та створення умов для його резильєнтності за рахунок структурної адаптації відповідних державних інституцій. Вони разом з іншими уповноваженими інституціями визначають необхідність проведення моніторингу навколишнього середовища та розробки плану дій з його відновлення для повного оцінювання масштабів руйнування й забруднення об'єктів довкілля (вод, повітря, землі) в результаті дії руйнівних чинників. Загалом екологічні омбудсмени беруть участь у формуванні законодавства про відходи, зміну клімату, захист повітря, тобто виступають голосом громадян та природи у взаємодії з державою для того, щоб екологічна політика була прозорою, справедливою, орієнтованою на довготривалу безпеку довкілля і життя людей.

Важливо також звернути увагу, що омбудсмени контролюють вплив лобізму через уповноваженого з питань етики, прозорості або доброчесності, що контролює вплив лобістів на органи влади. Наприклад, одним з напрямів діяльності Європейського омбудсмена є контроль за прозорістю роботи інституцій Європейського Союзу, зокрема: Європейської комісії, Європейського парламенту, Європейської ради. В рамках цієї роботи у 2016—2019 роках Європейський омбудсмен відкрив провадження щодо контактів Єврокомісії з великими корпораціями, зокрема Monsanto (агрохімія) і Goldman Sachs (фінанси), без належної прозорості, а саме, деякі зустрічі високопосадовців Єврокомісії не були задекларовані у Реєстрі прозорості (Transparency Register), документи щодо цих контактів не надавалися за запитами громадян та ЗМІ.

У Франції створено Високий орган за прозорість у публічному житті (HATVP), що має функції "етичного омбудсмена", контролює лобістські звіти, зустріч депутатів з представниками бізнесу та має право накладати штрафи за порушення правил лобізму. Тож омбудсмен проти лобізму — це, по суті, інститут, який контролює прозорість взаємодії влади з приватними інтересами, і гарантує, що вплив на політику відбувається на засадах відкритості, підзвітності та рівності доступу. Така практика відповідає вимогам сучасного права людини, яке визнає не лише універсальні, але й уразливі групи населення як об'єкти особливого захисту.

Визначаючи історичну динаміку формування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу, важливо перейти до аналізу його нормативно-правового забезпечення, яке становить основу для ефективного функціонування цієї інституції. Адже саме правове регулювання визначає статус, компетенцію, механізми взаємодії омбудсмена з іншими державними органами, а також гарантії його незалежності — як ключового елементу забезпечення прав людини в демократичному суспільстві.

Різноманітність нормативно-правових засад функціонування інституту омбудсмена у країнах Європейського Союзу зумовлює й істотні відмінності в інституційних моделях цієї правозахисної інституції. Хоча всі моделі орієнтовані на захист прав і свобод громадян від зловживань органів публічної влади, вони відрізняються за рівнем організаційної автономії, сферою компетенції, порядком призначення, підзвітністю та структурною побудовою. У цьому контексті доцільним є проведення порівняльного аналізу основних моделей омбудсменських інституцій, які функціонують у межах держав-членів ЄС: парламентської, спеціалізованої та багаторівневої.

Переважна більшість країн Європейського Союзу застосовують парламентську модель інституту омбудсмена. Ця модель передбачає інституційну приналежність омбудсмена до законодавчої влади, з відповідною процедурою призначення (переважно голосуванням у парламенті) та звітністю перед ним. Парламентський омбудсмен виконує роль незалежного контролера, який реагує на порушення з боку органів виконавчої влади, зокрема адміністративних структур. Найбільш класичним прикладом є омбудсмен Іспанії (Defensor del Pueblo), який має конституційний статус, обирається Генеральними кортесами та щорічно звітує перед ними. Аналогічна модель існує у Польщі, Литві, Фінляндії, Португалії, Хорватії, де омбудсмени мають чітко визначені повноваження у сфері захисту прав людини та контролю за адміністрацією. Парламентська модель забезпечує баланс між незалежністю інституції та її легітимністю, оскільки вона функціонує в межах демократичного нагляду з боку представницького органу [13].

Разом із тим, у низці країн ЄС розвинута спеціалізована модель, яка передбачає існування декількох омбудсменів, кожен з яких опікується окремими категоріями прав або вразливими групами населення. Наприклад, у Франції функціонує *Defenseur des droits* — особлива правозахисна інституція, яка включає уповноважених із питань прав дитини, боротьби з дискримінацією, контролю за правоохоронною діяльністю, захисту прав користувачів державних послуг [14]. Подібну спеціалізацію демонструє також Австрія, де працює не лише загальний *Ombudsmann*, а й спеціальні представники, які контролюють дотримання прав у закладах, що здійснюють примусове утримання осіб. У Данії та Швеції існують окремі омбудсмени з питань гендерної рівності, прав меншин, прав дітей тощо. Спеціалізована модель дозволяє підвищити експертність омбудсмена у певній галузі, однак потребує ефективної координації між різними структурами, щоб уникнути фрагментації повноважень і дублювання функцій [16].

Ще однією формою організації є багаторівнева модель, що передбачає функціонування омбудсменських інституцій не лише на національному, а й на регіональному чи муніципальному рівнях. Цей підхід є особливо поширеним у децентралізованих або федеративних державах. Наприклад, у Німеччині та Італії, крім загальнодержавних омбудсменів, діють регіональні або земельні уповноважені, що займаються зверненнями громадян у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. У Бельгії, яка має складну федеративну структуру, омбудсмени функціонують у кожному мовному співтоваристві, а також окремо — на рівні

Таблиця 1. Ключові виклики функціонування інституту омбудсмена в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій у ЄС

Категорія виклику	Суть проблеми	Наслідки для діяльності омбудсмена
Політичний тиск	Залежність від парламентської більшості або виконавчої влади, спроби вплинути на процедури призначення	Обмеження незалежності, зниження довіри громадян
Брак ресурсів	Недостатнє фінансування, кадрово нестача, перевантаження зверненнями	Зниження оперативності та ефективності розгляду скарг
Правова невизначеність повноважень	Нечітке законодавче регулювання взаємодії з іншими органами, обмежений доступ до документів	Ускладнення процедур реагування, формалізація функцій
Цифровізація адміністрацій	Впровадження електронного урядування без належної адаптації інституцій контролю	Відставання омбудсменів у реагуванні на нові форми порушень
Зростання кількості звернень	Підвищення громадянської активності, особливо під час криз (COVID-19, міграція, війна в Україні)	Перевантаження, затримки у реагуванні, ризик втрати якості
Недостатня публічна обізнаність	Громадяни не знають про повноваження омбудсмена або не довіряють йому	Низький рівень використання механізмів захисту
Недостатня інтеграція в європейські механізми	Відсутність ефективної взаємодії з Європейським омбудсменом або іншими національними структурами	Фрагментація практики, зниження стандартів захисту

Джерело: власна розробка автора.

федерації. Багаторівнева модель дозволяє забезпечити більшу територіальну доступність правозахисних механізмів та оперативність реагування на порушення, проте вона вимагає високого рівня координації між різними рівнями інституцій.

Порівняння вищезазначених моделей дає змогу виокремити їхні переваги й недоліки. Парламентська модель забезпечує високу легітимність і політичну нейтральність, але може бути вразливою до змін парламентської більшості. Спеціалізована модель посилює увагу до окремих категорій прав і сприяє експертному аналізу складних правових ситуацій, проте потребує додаткових ресурсів і системної узгодженості. Багаторівнева модель наближає омбудсмена до громадян, що особливо актуально в умовах локалізації правових викликів, однак створює складніші умови для забезпечення єдності стандартів реагування.

Узагальнюючи, можна зробити висновок, що країни ЄС обирають ті моделі функціонування інституту омбудсмена, які найкраще відповідають їхнім конституційним традиціям, політичній культурі та адміністративній структурі. Водночас спільною тенденцією є прагнення до зміцнення незалежності омбудсменів, розширення їхніх повноважень, прозорості діяльності та підвищення ефективності розгляду звернень. У цьому контексті спостерігається зближення національних моделей із загальноєвропейськими стандартами, що є важливим чинником правової інтеграції в межах Європейського Союзу.

У процесі інституційного розвитку інститут омбудсмена в країнах Європейського Союзу поступово трансформується з національного механізму адміністративного контролю на універсальний правозахисний інстру-

мент, інтегрований у багаторівневу систему врядування. Водночас попри суттєві досягнення в сфері інституційної незалежності, розширення повноважень та уніфікації процедур, омбудсмени в державах-членах ЄС продовжують стикатися з низкою серйозних викликів. Ці виклики обумовлені як загальними соціально-політичними трансформаціями у межах Європейського Союзу, так і специфікою національних контекстів. Для системного розуміння цих проблем доцільним є їх узагальнення у вигляді таблиці 1 (табл. 1).

Узагальнення теоретичних засад та практичного досвіду функціонування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу дозволяє виокремити низку стратегічних напрямів, що сприятимуть удосконаленню діяльності омбудсменських інституцій у сучасних умовах. З огляду на виявлені виклики та кращі практики держав-членів ЄС, доцільним є формування комплексних пропозицій, орієнтованих на підвищення ефективності, незалежності та результативності діяльності омбудсмена. Одним із ключових напрямів удосконалення є посилення інституційної незалежності омбудсменів. Європейський досвід свідчить, що ефективне функціонування цієї інституції можливе лише за умови повної політичної нейтральності та захищеності від зовнішнього втручання. У зв'язку з цим доцільно запровадити чітко визначені законодавчі гарантії незмінності мандата, прозорі процедури обрання з кваліфікованою більшістю голосів парламенту, а також заборону втручання у діяльність омбудсмена з боку органів виконавчої влади.

Необхідним є зміцнення матеріально-технічної та кадрової спроможності омбудсменських установ. Багато країн ЄС забезпечують омбудсменів достатніми бюджетами, незалежним штатом фахівців, правом самостійно формувати структуру апарату. Враховуючи зростання кількості звернень та ускладнення правових проблем, слід забезпечити постійне оновлення професійної кваліфікації працівників, зокрема через обміни досвідом у межах Європейської мережі омбудсменів.

Варто сприяти розширенню мандата омбудсмена відповідно до сучасних потреб суспільства. Досвід Франції, Швеції та Нідерландів демонструє ефективність спеціалізованих структур (захист прав дитини, недискримінація, контроль за поліцією), які діють у межах єдиного правозахисного механізму. Запровадження таких підрозділів дозволить посилити захист вразливих категорій населення та підвищити адресність правозахисної роботи.

Необхідним є активне впровадження цифрових інструментів у діяльність омбудсменів. В умовах цифрової трансформації державного управління омбудсмени мають забезпечити доступність своїх сервісів через електронні приймальні, автоматизовані системи обробки звернень, інтеграцію з відкритими державними реєстрами. Це підвищить оперативність реагування, зменшить навантаження на персонал і покращить комунікацію з громадянами.

Доцільно запровадити систематичну інформаційно-просвітницьку діяльність, спрямовану на підвищення обізнаності населення щодо повноважень, процедур та

ролі інституту омбудсмена. Європейська практика демонструє ефективність публічних звітів, інтерактивних платформ, шкільних і студентських програм правової освіти, соціальних кампаній, спрямованих на формування культури захисту прав людини.

Необхідно активізувати взаємодію омбудсменських установ з органами державної влади, громадянським суспільством і міжнародними структурами. У межах Європейського Союзу набуває значення участь омбудсменів у формуванні політик доброго врядування, наданні правових висновків до законопроектів, участь у міжнародних моніторингових місіях. Такий підхід дозволяє забезпечити не лише реактивну, а й превентивну функцію омбудсмена.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило здійснити комплексний аналіз особливостей функціонування інституту омбудсмена в країнах Європейського Союзу та виявити низку важливих закономірностей, що характеризують його нормативно-правову, інституційну та функціональну природу.

Встановлено, що нормативно-правові засади діяльності омбудсменів у державах-членах ЄС мають багаторівневу структуру та відзначаються значним ступенем диференціації. У низці країн (Іспанія, Польща, Литва, Португалія) інститут омбудсмена має конституційне закріплення, в інших — його діяльність регулюється спеціальним законодавством. Попри відмінності, спільним є визнання незалежного статусу омбудсмена, його орієнтація на захист прав людини та контроль за адміністрацією. Значну роль відіграє також Європейський омбудсмен, який функціонує на наднаціональному рівні відповідно до Договору про функціонування ЄС.

Здійснено порівняльний аналіз основних моделей інституту омбудсмена в країнах ЄС, зокрема парламентської, спеціалізованої та багаторівневої. Парламентська модель є найбільш поширеною і забезпечує демократичну підзвітність інституції. Спеціалізована модель, характерна для Франції, Швеції, Австрії, дозволяє адресно захищати права певних груп населення. Багаторівнева модель, поширена у федеративних державах (Німеччина, Італія, Бельгія), підвищує територіальну доступність механізмів захисту громадян. Усі моделі мають свої переваги й обмеження, однак у цілому демонструють прагнення країн ЄС до забезпечення ефективного та адаптивного захисту прав людини.

Проаналізовано сучасні виклики, з якими стикається інститут омбудсмена. Серед ключових проблем виокремлено: політичний тиск, брак фінансування, нечіткість повноважень, цифрові виклики, перевантаження зверненнями та недостатню обізнаність громадян. Ці виклики потребують системного реагування як на рівні законодавства, так і у сфері управління омбудсменськими установами.

На основі узагальненого європейського досвіду сформульовано низку практичних пропозицій щодо вдосконалення діяльності омбудсменських інституцій. Зокрема, йдеться про посилення інституційної незалежності, зміцнення ресурсної бази, розширення мандата, цифрову трансформацію, активізацію правопросвітницької роботи та розвиток координації з органами вла-

ди та міжнародними структурами. Впровадження цих підходів сприятиме підвищенню ефективності омбудсменських механізмів як ключового елементу правової держави.

У подальших дослідженнях доцільно зосередити увагу на емпіричному аналізі результативності омбудсменських інституцій у конкретних державах ЄС із використанням кількісних та якісних індикаторів ефективності (рівень виконання рекомендацій, кількість задоволених скарг, суспільна довіра тощо).

Література:

1. Мануїлова К. В. Інститут омбудсмена в децентралізованих країнах ЄС: досвід для України. Аспекти публічного управління. Теорія та історія публічного управління. 2016. Вип. 1—2. С. 45—52. DOI: <https://doi.org/10.15421/1516005>
2. Косілова О. І. Сучасний стан і тенденції розвитку інституту омбудсмена у світі та в Україні. Правова інформатика. 2013. Вип. 4 (40). С. 62—71. URL: <https://ippi.org.ua/kosilova-oi-suchasnii-stand-i-tendentsii-rozvitku-institutu-ombudsmana-u-sviti-ta-v-ukraini>
3. Пушкаренко С. О. Інститут омбудсмена системи захисту прав людини: зарубіжний досвід для України. Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2024. Вип. 1. С. 82—88. DOI: <https://doi.org/10.32782/tnv-pub.2024.1.11>
4. Маринів І., Котенко А. Роль омбудсмена в системі захисту прав людини в Європейському Союзі. Право та інновації. 2021. Вип. 1 (33). С. 55—61. DOI: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2021-1\(33\)-8](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2021-1(33)-8)
5. Новіков М. М. Становлення та розвиток інституту омбудсмена в країнах Європи. Право і суспільство. 2022. Вип. 1. С. 75-77. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-1/16>
6. Батанов О.?, Голоядова Т.?. Інститут бізнес-омбудсманів у сучасному світі: проблеми концептуалізації та конституювання. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління. 2020. Вип. 5 (11). С. 70—85. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-5\(11\)-70-85](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2020-5(11)-70-85)
7. Авраменко С. М., Мельник А. Р. Латентність домашнього насильства: причини та способи подолання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право", 2025. Вип. 88: ч. 3. С. 117—122. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.3.17> URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2025/05/19-2.pdf>
8. Авраменко С. М., Мельник А. Р., Панталієнко Т. П. Зростання кількості вироків за вчинення сімейного насильства як показник підвищення рівня правової культури суспільства. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія "Право", 2024. Вип. 83: ч. 3. С. 13—18. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.3.1> URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/07/83-part-3.pdf>
9. Горбата Л. П. Впровадження європейських стандартів прав людини через функціонування інституту омбудсмена в Україні. Наукові перспективи. № 11 (53) 2024. С. 140—153. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-11\(53\)-140-153](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-11(53)-140-153)

10. Територіальні громади: механізми забезпечення стійкості: монографія / Грищенко І.М., Горбата Л. П. Київ, НУБіП України, 2024. 345 с. ISBN 978-617-8368-16-6 URL: <https://dglb.nubip.edu.ua/items/22dfbd9c-3afc-43d1-866c-b13b8cfb1626>

11. Данія. Закон про парламентського омбудсмена (Закон про омбудсмена), 1997. Парламентський омбудсмен Данії. URL: <https://www.en.ombudsmanden.dk/about-the-ombudsman/the-ombudsman-act/> (дата звернення: 04.07.2025).

12. Чеська Республіка. Закон №349/1999 Зб. Про громадського захисника прав (омбудсмена) та захисника прав дітей. Офіційне видання законодавства Чеської Республіки. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-349> (дата звернення: 04.07.2025).

13. Європейський Союз. Хартія основних прав Європейського Союзу. EUR-Lex. Прийнята 7 грудня 2000 р., набрала юридичної сили 1 грудня 2009 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (дата звернення: 04.07.2025).

14. Рада Європи. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention> (дата звернення: 04.07.2025).

15. Європейський Союз. Директива 2000.43. ЄС від 29 червня 2000 р. про впровадження принципу рівного ставлення до осіб незалежно від расового чи етнічного походження. EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> (дата звернення: 04.07.2025).

16. Європейський Союз. Регламент (ЄС) № 1049/2001 від 30 травня 2001 р. щодо доступу громадськості до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії. EUR-Lex. URL: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049> (дата звернення: 04.07.2025).

17. Iryna Gryshchenko, Liudmyla Horbata, Viktor Shcherbak, Andrii Kozlov, Stanislav Prydetkevych. Promoting sustainable growth of Local communities amidst the transformation of an open society. International Journal of Ecosystems and Ecology Science (IJEES) Vol. 15 (1): 87—96 (2025) <https://doi.org/10.31407/ijeess> <https://doi.org/10.31407/ijeess15.1>

References:

1. Manuilova, K. (2016), "The institute of ombudsman in decentralized EU countries: experience for Ukraine", Aspects of Public Administration. Theory and History of Public Administration, vol. 1—2, pp. 45—52.

2. Kosilova, O. (2013), "The current state and trends in the development of the ombudsman institution in the world and in Ukraine", Legal informatics, vol. (4), no. 40, pp. 62—71.

3. Pushkarenko, S. (2024), "The ombudsman institution in the human rights protection system: foreign experience for Ukraine", Tavrian Scientific Bulletin. Series: Public Administration and Management, vol. 1, pp. 82—88.

4. Maryniv, I., and Kotenko, A. (2021), "The role of the ombudsman in the human rights protection system in the European Union", Law and Innovations, vol. 1, no. 33, pp. 55—61.

5. Novikov, M. (2022), "Formation and development of the ombudsman institution in European countries", Law

and Society, vol. 1, pp. 75—77.

6. Batanov, O., and Holoiadova, T. (2020), "The institute of business ombudsmen in the modern world: problems of conceptualization and institutionalization", Expert: Paradigms of Legal Sciences and Public Administration, vol. 5, no. 11, pp. 70—85.

7. Avramenko, S. and Melnyk, A. (2025), "Latency of domestic violence: causes and ways to overcome it", Uzhhorod National University Herald. Series: Law, vol. 88, no. 3, pp. 117—122.

8. Avramenko, S., Melnyk, A. and Pantalienenko, T. (2024), "Increase in the number of sentences for commitment of family violence as an indicator of increase in the level of legal culture of the society", Uzhhorod National University Herald. Series: Law, vol. 83, no. 3, pp. 13—18.

9. Horbata, L. (2024), "Implementation of European Human rights standards through the functioning of the Ombudsman institute in Ukraine", Scientific perspectives, vol. 11, no. 53, pp. 140-153.

10. Gorbata, L. and Gryshchenko, I. (2024), Terytorial'ni hromady: mekhanizmy zabezpechennya stiykosti [Territorial communities: mechanisms for ensuring stability], National University of Life Resources and Environmental Management of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

11. Denmark (1997), "Act on the Parliamentary Ombudsman (Ombudsman Act)", Parliamentary Ombudsman Denmark, available at: <https://www.en.ombudsmanden.dk/about-the-ombudsman/the-ombudsman-act/> (accessed: 04.07.2025).

12. Czech Republic (1999), "Law No. 349/1999 Coll. on the Public Defender of Rights (Ombudsman) and the Defender of Children's Rights", Official Gazette of the Czech Republic, available at: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-349> (accessed: 04.07.2025).

13. European Union. (2000), "Charter of Fundamental Rights of the European Union", EUR-Lex, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (accessed: 04.07.2025).

14. Council of Europe. (1950), "European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms", available at: <https://www.coe.int/en/web/human-rights-convention> (accessed: 04.07.2025).

15. European Union. (2000), "Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin", EUR-Lex, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0043> (accessed: 04.07.2025).

16. European Union. (2001), "Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents", EUR-Lex, available at: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001R1049> (accessed: 04.07.2025).

17. Gryshchenko, I. M., Horbata, L. P., Shcherbak, V., Kozlov, A. and Prydetkevych, S. (2025), "Promoting sustainable growth of Local communities amidst the transformation of an open society", International Journal of Ecosystems and Ecology Science (IJEES), Vol. 15, no. 1, pp. 87—96.

Стаття надійшла до редакції 10.07.2025 р.