

Захист прав трудових мігрантів за допомогою інституту спеціалізованого омбудсмана

Розглядаються поняття, характерні ознаки, які вирізняють інститут спеціалізованого омбудсмана серед інших правозахисних інститутів, проведено класифікацію основних видів спеціалізованих омбудсманів, визначається місце спеціалізованих омбудсманів у системі захисту прав та основних свобод людини і громадянина, висуваються пропозиції щодо запровадження омбудсмана із захисту прав трудових мігрантів.

Ключові слова: права людини, спеціалізований омбудсман, квазіомбудсман, правозахисні органи, трудова міграція.

Постановка проблеми. Права людини, забезпечення їх реалізації та ефективний правовий захист завжди були в центрі уваги кожної демократичної держави. Задля цього держави створюють відповідний конституційно-правовий механізм, важливою складовою якого виступають різні публічно-владні інститути, недержавні організації із захисту прав людини. Не останню роль у функціонуванні даного механізму відіграє інститут омбудсмана, який уявляє собою додатковий орган у захисті прав людини і громадянина від свавілля та неправомірних дій адміністративних органів та їх посадових осіб. Інститут омбудсмана справедливо вважається ефективним інструментом комунікації та порозуміння державних органів та громадянського суспільства, механізмом, що заповнює прогалини у відносинах між державною владою та населенням, сприяє побудові демократичної правової держави, а також розвитку правосвідомості громадян і посадових осіб. Його гнучкість та здатність адаптуватися до національних умов призвели до виникнення різноманітних моделей та видів даного інституту, серед яких особливою інтерес викликають спеціалізовані омбудсмани, які мають «вузьку спеціалізацію» і запроваджуються для захисту прав окремих особливо вразливих верств населення та соціальних груп, або в окремій сфері суспільних відносин, дають можливість більш ефективного контролю за дотриманням прав та наданням «адресної» допомоги особам відповідної групи населення. До таких верств населення можна віднести і трудових мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Якщо питаннями визначення правового статусу омбудсманів так званої «загальної компетенції» займалася велика кількість як зарубіжних, так і українських науковців,

© Л. В. Голяк, 2013.

таких як А. Автономов, В. Бойцова, П. Бромхед, І. Лазарь, Є. Лентовські, І. Мелик-Дадаєва, Н. Хаманева, А. Хіль-Роблес, О. Марцеляк, К. Закоморна, В. Барчук, Н. Наулік та багато інших, у роботах котрих ми можемо знайти визначення поняття парламентського омбудсмена, то дещо меншою є кількість дослідників інституту регіональних омбудсманів (до них, переважно, можна віднести російських науковців, таких, як А. Сунгуров, Е. Маркелова, В. Засипалова, Е. Молькова, О. Єремеева та багато інших), а проблемам інституту спеціалізованих омбудсманів присвячено ще менше наукових праць. Серед останніх можна виділити роботи О. Марцеляка, А. Бегаєвої, А. Мелехіна, А. Семенової, Ю. Спичак та деяких інших.

Мета дослідження. Метою даного дослідження є спроба дослідити світовий досвід організації та діяльності спеціалізованих омбудсманів у сфері захисту прав трудових мігрантів.

Виклад основного матеріалу. Головна функція омбудсмена полягає у тому, щоб забезпечити справедливість і законність дій органів державної влади щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина. Загалом основне спрямування діяльності омбудсмена полягає у розгляді скарг окремих громадян на дії чи бездіяльність державних органів чи посадових осіб, які порушують чи можуть порушити, на думку громадян, їхні права чи інтереси.

Принципово важливою відмінністю інституту омбудсмена від інших органів, які здійснюють захист прав та свобод людини і громадянина, в тому числі і комісій з прав людини, є його незалежність і непідпорядкованість будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та посадовим особам, а також здатність здійснювати зовнішній контроль за їх діяльністю у сфері дотримання та захисту прав людини. До відмінностей даного інституту від інших правозахисних структур відносяться такі: він розглядає справи, які не підпадають під компетенцію інших органів чи рішення, прийняті цими органами не задовольняють заявника; під час реалізації своїх повноважень омбудсман може керуватися не лише нормами права, але й також правовими принципами, принципами моралі і справедливості; заявник не витрачає часу на різні процедури – від нього вимагається лише подання скарги чи заяви; даний інститут є персоналізованим – тобто людина звертається не до безликої держави, а до конкретної особи.

Розкриваючи основні точки зору на місце інституту спеціалізованих омбудсманів у системі захисту прав людини та механізмі поділу влад, можна погодитись із думкою В. Еміх, яка зазначає, що не дивлячись на наділення деяких омбудсманів повноваженнями законодавчими органами державної влади та наявність розвинених форм взаємодії з ними, вони

мають організаційну та функціональну незалежність і не підпорядковані та не підзвітні органам, які їх призначили, а тому не уявляють собою органи парламентського контролю – вони є допоміжними спеціалізованими контролюючими органами і пов'язані з іншими державними органами відносинами координації та забезпечення їх нормального функціонування з точки зору дотримання прав і свобод людини і громадянина [4, с. 13].

Визначаючи характер взаємовідносин та взаємодії (інтерактивності) спеціалізованих омбудсманів з іншими правоохоронними та правозахисними органами, слід зазначити, що інститути омбудсмана не протистоять державним органам, а конструктивно з ними співпрацюють на основі взаємодопомоги та взаємному інформуванні по окремих питаннях діяльності, зберігаючи при цьому незалежність та самостійність кожного з інститутів. Як вже зазначалося, вони є допоміжними органами у системі захисту прав людини і громадянина і контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування в їх взаємовідносинах з громадянами. Омбудсман є субсидіарним (додатковим) засобом захисту порушених прав, маючи, так би мовити, «залишкову» компетенцію стосовно компетенції судових засобів правового захисту, він заповнює прогалини у юридичному контролі за виконавчою владою. Крім того, механізм взаємодії передбачає активне залучення у роботі омбудсманів кваліфікованих спеціалістів, які наділені необхідними знаннями, представників правозахисних організацій, громадських діячів, науковців тощо.

Активізувати діяльність та взаємовідносини судових і несудових механізмів правового захисту, державних і недержавних організацій, посилити координацію діяльності парламентського та інших видів омбудсманів, державних органів, до компетенції яких віднесені питання захисту прав і свобод людини і громадянина можна за допомогою спеціального Положення про координацію діяльності щодо захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Існує також думка, що для вирішення проблеми взаємодії омбудсманів із зазначеними структурами найбільш придатною і ефективною з точки зору практичної реалізації є здійснення такої взаємодії на основі укладання двосторонніх угод (договорів, меморандумів) про співробітництво, інформаційний обмін тощо [5, с. 15].

Слід зазначити, що в багатьох країнах при вирішенні питання про доцільність запровадження інституту омбудсмана висловлювалися певні побоювання можливого перетинання повноважень та сфери компетенції омбудсманів та суду, прокуратури, органів адміністративної юстиції [8, с. 21], однак вони не знайшли свого підтвердження на практиці. Співпраця

і взаємодія омбудсманів із судовими та іншими правозахисними та правоохоронними органами не регулюється, як правило, чітко визначеними правилами і переважно складаються ситуативно. Однак, основні принципи перетинання омбудсмана з іншими засобами правового захисту зводяться до того, що пріоритетним способом правозабезпечення виступає судовий контроль, омбудсман, як я вже зазначалося, розглядає скарги, за умови вичерпання громадянами інших засобів правового захисту.

Таким чином, місце і роль спеціалізованих омбудсманів у механізмі організації публічної влади полягає в тому, що даний інститут знаходиться між громадянським суспільством і публічною владою, оскільки, з одного боку, його, як правило, призначають органи публічної влади, а, з іншого – він є представником інтересів громадянського суспільства, покликаним реагувати на порушення прав людини з боку державних структур і посадових осіб та застосовувати надані йому тією ж державою заходи впливу, що дає підстави говорити про двоякість природи цього інституту.

Головними тенденціями розвитку даного інституту на сучасному етапі, як правильно зазначає Є. С. Буянкіна, стали його інтернаціоналізація, активний процес визнання і поширення в державах із досить різним конституційним устроєм, а розвиток функціональної спеціалізації зумовлюється та підтримується внутрішніми потребами та національними інтересами [2, с. 9].

Привабливість такого органу і навіть мода на нього призвели до того, що в окремих випадках під назвою «омбудсман» почали запроваджувати органи, які не наділені зазначеними характерними ознаками. Так з'явилися виконавчі омбудсмани і навіть громадські омбудсмани або як їх ще називають квазіомбудсмани. Слід зазначити, що громадський омбудсман взагалі ніякого відношення до державних служб не має і створюється як виключно громадська структура. Внаслідок цього він не наділений ніякими правами і прерогативами омбудсмана як державного органа (це, наприклад, доступ до інформації, зокрема і для службового використання, першочерговий прийом посадовими особами тощо). Щодо виконавчих омбудсманів, то вони, як і класичні парламентські омбудсмани, є державними органами. Однак виконавчих омбудсманів призначають у межах виконавчої влади, і вони, на відміну від парламентських омбудсманів, здійснюють внутрішній контроль за роботою адміністративного апарату. Виконавчий і парламентський омбудсмани вирішують до певної міри різні завдання і підходять до одного й того ж предмету з різних боків. Так, виконавчому омбудсманові «зсередини» виконавчої влади деякі явища видно чіткіше, якісь процеси є зрозумілішими, однак він не бачить

того, що зрозуміле парламентському омбудсманові як зовнішньому щодо органів виконавчої влади наглядачеві [6, с. 145]. Як правильно зазначає А. Автономов, можна сказати, що виконавчий омбудсман є різновидом внутрішнього самоконтролю виконавчої влади [1, с. 115].

Таким чином, на нашу думку, інститут спеціалізованого омбудсмана, можна визначити як незалежний, самостійний, публічно-правовий, як правило, державний або громадський інститут, запроваджений з метою забезпечення державного (або прівірного до нього публічного) захисту прав і законних інтересів осіб, які належать до вразливих верств населення та соціальних груп, їх дотримання та поваги органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, а також організаціями, установами або іншими інституціями, що спеціалізуються на наданні публічних послуг. Звичайно, співіснувати в одній державі, не заважаючи один одному, можуть омбудсмани різного правового статусу, оскільки вони вирішують різні за своєю суттю завдання.

Щодо запровадження спеціалізованих омбудсманів із захисту прав трудових мігрантів та членів їх сімей, то на сьогодні це питання знаходиться на стадії обговорень. Як правильно зазначає О. В. Поліщук, процеси міжнародної трудової міграції безпосередньо стосуються всіх держав. Наприкінці ХХ ст. – на початку ХХІ ст. в результаті глобалізаційних процесів виробництва й обміну та історичних геополітичних змін (розпад СРСР, подальший розвиток інтеграції в межах ЄС, створення нових інтеграційних економічних об'єднань держав у різних частинах світу та низка інших факторів) явища зовнішньої (міжнародної) трудової міграції набули особливо серйозного значення для розвитку світу в цілому та окремих його регіонів зокрема [7, с. 4]. У зв'язку з цим постає проблема із визначенням правового статусу трудових мігрантів та захистом їх прав, передусім соціально-економічних..

Хоча принципи правового регулювання трудової міграції населення та захисту прав трудових мігрантів визначаються нормами міжнародного права, зокрема, у рекомендаціями та конвенціями МОП і Міжнародної організації міграції, однак безпосередніми регуляторами у згаданій сфері є держави з їх національними особливостями побудови правозахисних систем. З огляду на те, що права трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей безпосередньо впливають із загальних прав людини і їх міжнародно-правового забезпечення, особливу увагу на внутрішньодержавному рівні необхідно приділити не нормативному, а інституційному механізму їх реалізації (7, с. 9). До таких інститутів слід віднести і спеціалізованого омбудсмана із захисту прав трудових мігрантів та членів їх сімей.

Дане питання обговорювалося, наприклад, у травні цього року на Міжнародній конференції за участі уповноважених з прав людини з країн СНД, що проходила у місті Єкатеринбурзі (Росія) під красномовною назвою «Розвиток консолідуючого потенціалу омбудсманів для вирішення проблем у сфері міграції та захисту прав мігрантів». У конференції приймали участь не лише омбудсмани та представники міграційних служб і органів влади країн СНД, а й представники інших іноземних держав та різних громадських організацій, що спеціалізуються на роботі з мігрантами. Під час конференції учасники ділилися досвідом та знаннями щодо захисту прав трудових мігрантів, біженців та осіб, що шукають притулку, обговорювали проблеми їх соціокультурної адаптації, проблеми дискримінації прав іноземних осіб з боку органів державної влади та потенційних роботодавців, проблеми легалізації та визначення правового статусу мігрантів.

Ідея запровадження посади спеціалізованого омбудсмана із захисту прав трудових мігрантів була підтримана також молодими вченими провідних вищих навчальних закладів Росії, котрі висловили її у проєкті «Стратегія-2020: нова модель зростання – нова соціальна політика», основні питання котрого були зосереджені навколо міграційної політики, освіти та молодіжної політики. На їх думку, служба спеціалізованого омбудсмана могла б не лише захищати права легальних трудових мігрантів, а й вирішувати проблеми з нелегальними.

Висновки. Таким чином, дослідження та аналіз світового досвіду становлення інституту спеціалізованих омбудсманів дозволяє оцінити переваги їх діяльності у забезпеченні захисту прав і свобод людини і громадянина, повазі та дотриманні зазначених прав органами державної влади і місцевого самоврядування та їх посадовими особами, сприяти покращенню та удосконаленню організації та діяльності даних інститутів, та уникнути певних помилок під час створення відповідних інституцій в нашій країні.

Список використаних джерел:

1. Автономов А. С. Правовое положение омбудсмана в буржуазном государстве / А. С. Автономов // Сов. государство и право. – 1988. – №3. – С. 115-122.
2. Буянкина Е. С. Становление и развитие института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / Е. С. Буянкина. – Челябинск, 2006. – 28 с.
3. Вершинина И. Ф. Институт Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф.

- дис. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук, спец. 12.00.02. – конституционное право, муниципальное право / И. Ф. Вершинина. – Москва, 2009. – С. 8-10.
4. Эмих В.В. Компетенция Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право / В. В. Эмих. – Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2008. – С. 13.
 5. Лукашкова Н. Ф. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с органами государственной власти и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: конституционно-правовой аспект : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02. – Конституционное право; Муниципальное право / Н. Ф. Лукашкова – Саратов, 2011. – 22 с.
 6. Маркелова Е. Г. От института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации к институту регионального Уполномоченного по правам человека / Е. Г. Маркелова // Конституционные чтения: Межвуз. сб. науч. трудов. Саратов : Поволжская акад. гос. службы, 2000. – Вып. 1.
 7. Поліщук О. В. Міжнародно-правове регулювання трудової міграції населення : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.11 – міжнародне право / О. В. Поліщук. – Харків, 2009. – 12 с.
 8. Ombudsmen, Parliamentary Commissioners, Mediators and Person discharging semilar functions in member states of the Council of Europe. A Comparative Study. – Strasbourg: Council of Europe, 1997. – 44 p.

Голяк Л.В. Защита прав трудовых мигрантов посредством института специализированного омбудсмана.

Рассматриваются понятие, виды и место специализированных омбудсманов в системе защиты прав и основных свобод человека и гражданина, предложения относительно учреждения должности омбудсмана по защите прав трудовых мигрантов.

Ключевые слова: права человека, специализированный омбудсман, квазиомбудсман, правозащитные органы, трудовая миграция.

Golyak L.V. Protecting the Rights of Migrant Workers by Using the Institute of the Specialized Ombudsman.

This thesis is devoted to an analysis of constitutionally legal status of the institute of specialized ombudsman. It is the comprehensive research that examines the legal nature of the mentioned institute, analyses its typical features, elements of the constitutional law status, and its place in the system of state authorities. The features of activity of different types of specialized ombudsman's activity and expedience of there introduction in Ukraine are analyzed.

Key words: Ombudsman, human right, specialized ombudsman, institute of specialized ombudsman, elements of the status.