

4. Исаков В.Б. Юридические факты в российском праве / В.Б. Исаков. – М.: Юстицинформ, 1998. – 48 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
6. Советское гражданское право: [учебник] в 2 т. / [под ред. О.А. Красавчикова]. – М.: Высшая школа, 1972. – Т.1.– 1972. – 448 с.
7. Кузакова О.В. Сроки в трудовом праве как юридические факты и как юридические условия: сравнительно-правовой аспект: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудовое право; право социального обеспечения» / О.В. Кузакова; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2008. – 39 с.
8. Грибанов В.П. Сроки в гражданском праве / В.П. Грибанов. – М.: Юридическая литература, 1967. – 481 с.
9. Зинченко С.А. Юридические факты в механизме правового регулирования / С.А. Зинченко. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 152 с.
10. Зборовский Г.Е. Пространство и время как формы социального бытия. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1974. – 105 с.
11. Лопатин В.В. Малый толковый словарь русского языка / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – М.: Рус. яз., 1990. – 704 с.
12. Воронин А.Е. Юридические факты-события в российском праве (общетеоретический анализ): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А.Е. Воронин; Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний. – Владимир, 2008. – 19 с.
13. Карташов А.А. Сроки в конституционном праве Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02: «Конституционное право; муниципальное право» / А.А. Карташов; ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». – Москва, 2008. – 25 с.
14. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>
15. Данилюк Ю.В. Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Юрій Васильович Данилюк. – К, 2009. – 203 с.

УДК 342.7(477)+342.72/73(438)(043.5)

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОМБУДСМАНІВ В БОЛГАРІЇ**

Голяк Л.В., к.ю.н., професор

*Львівський інститут Межрегіональної Академії управління персоналом*

У роботі висвітлюються проблеми становлення та розвитку інституту муніципальних омбудсманів Республіки Болгарія як сучасної інституції забезпечення реалізації та охорони прав людини на локальному рівні, дається характеристика їх прав та обов'язків.

*Ключові слова: муніципалітет, органи місцевого самоврядування, громадський контроль, неурядові організації, муніципальні права людини, муніципальний омбудсман.*

Голяк Л.В. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОМБУДСМАНОВ В БОЛГАРИИ / Львовский институт Межрегиональной Академии управления персоналом, Украина  
Статья посвящена исследованию возникновения и развития института муниципальных омбудсманов в Республике Болгария как современной институции обеспечения реализации и охраны прав человека на локальном уровне.

*Ключевые слова:* муниципалитет, органы местного самоуправления, неправительственные общественные организации, общественный контроль, муниципальные права человека, муниципальный омбудсман.

Golyak L.V. ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF MUNICIPAL OMBUDSMAN IN BULGARIA / Lvov institute of the Interregional Academy of personnel management, Ukraine

The article presents the functional characteristics of the municipal ombudsman Bulgaria, the comparative analysis of their rights and duties is conducted.

The story of the Bulgarian ombudsman is one of indecisiveness, political and personal struggles, but also the story of an active civil society, international cooperation and a desire to uphold the highest standards of human rights protection. The way, in which the Bulgarian institution was established is, moreover, unique.

In Bulgaria, as in many other countries, the idea of an ombudsman institution was first introduced by academic circles during communist rule. Introducing an ombudsman institution was first discussed at the very beginning of the democratic transition, when the new Bulgarian constitution, adopted in 1991, was being elaborated.

The Center for the Study of Democracy (CSD), one of the largest and most influential Bulgarian NGOs, set up a task force to study and promote the idea. It prepared a detailed concept paper, as well as a Draft Law on the People's Defender and the Local Civic Mediators, which called for setting up ombudsman institutions in Bulgaria both at the national and local levels.

Cooperation with civil society is another dimension of the ombudsman's work. In Bulgaria, NGOs such as the Center for Study of Democracy, the Bulgarian Association for Fair Elections and Civil Rights, the Association of Young Lawyers, the Independent Ecological and Social Inspection, the Initiative for Civic Culture and many others are promoting the ombudsman institution both at the national and local levels.

Bulgaria represents a unique case of this institution's development, since ombudsmen (Local Public Mediators) were first introduced at the municipal level, and the national ombudsman was created only after this proved highly successful. The introduction of local ombudsmen was an initiative undertaken by civil society organizations and the abovementioned NGOs played a decisive role in creating these municipal ombudsmen. Local Public Mediators in the municipalities of Sofia, Shumen, Razgrad, Varna, Plovdiv and others owe their existence to the civil society. These ombudsmen, dealing mostly with issues under the authority of the municipal administration, are working in close, mutually strengthening cooperation with NGOs. At the national level, CSD activities in proposing legislation, lobbying for the ombudsman institution, and organizing local as well as international gatherings on the issue, have contributed much to establishing the Bulgarian ombudsman. Although most observers agree that eventually the ombudsman would have been established even without CSDs' activities in this field, it is also agreed that civil society facilitated the process. In Bulgaria, the very high cooperation between the ombudsman and the civil society is likely to continue in the future.

*Key words:* territorial Community, human right, municipal ombudsman, Local Public Mediators, function, classification, comparative analysis.

Головною ознакою демократичного суспільства є утвердження та забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Оскільки переважна більшість прав і свобод людини реалізуються на місцевому рівні, саме питанням організації місцевого самоврядування та утвердження механізмів для забезпечення дотримання даних прав на місцевому рівні приділяється так багато уваги.

Дотримання законності у діяльності органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації забезпечується за допомогою різних форм і методів контролю, серед яких чималу роль відіграють засоби громадського контролю, що безпосередньо пов'язані з організацією дотримання та захисту прав і свобод членів територіальної громади. Як слушно зазначають деякі науковці, створення системи ефективного громадського контролю є значним кроком до встановлення демократичних підвалин на місцевому рівні і у державі, вироблення гнучкого механізму взаємодії державної влади, місцевого самоврядування та місцевого населення, позитивним направленням у реформуванні місцевого самоврядування [1, 220-222].

Суб'єктами громадського контролю за діяльністю місцевої адміністрації та якістю наданих ними послуг виступають, зокрема, різні неурядові організації та громадські інститути, залучення котрих до вирішення питань місцевого значення стало нормою у житті муніципальних влад у країнах сталої демократії. Особливе місце в системі таких інститутів посідає інститут муніципального омбудсмана. Чималий досвід у розбудові даного інституту

має Республіка Болгарія. Вивчення основних положень організації діяльності даного інституту та ознайомлення із позитивним досвідом його діяльності може бути корисним для застосування подібного інституту у національній практиці здійснення громадського контролю за діяльністю органів державного управління та місцевого самоврядування з метою заохочення дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Проблеми організації та діяльності різного виду омбудсманівських служб та інститутів в муніципальних утвореннях є мало дослідженими вітчизняними науковцями і не знайшли належного висвітлення у науковій літературі. З огляду на це метою даної статті є аналіз зарубіжного досвіду діяльності інституту муніципальних омбудсманів, зокрема, у Республіці Болгарія.

Громадський контроль над органами державного управління та місцевого самоврядування виступає важливим фактором у розвитку болгарського суспільства. Можливості для участі громадян в управлінні державними та місцевими справами гарантовані Конституцією країни та законами, зокрема, Законом про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію. Внесені Національною Асамблеєю у 2003 році зміни до даного Закону надали можливість муніципальним утворенням Болгарії створювати інститут громадських посередників (муніципальних омбудсманів), посада якого повинна запроваджуватися з метою заохочення поваги до прав і законних інтересів громадян з боку органів влади та місцевого самоврядування [2]. Однак, ще до прийняття відповідних змін, зазначений інститут у якості пілотних проєктів почав запроваджуватися у ряді муніципалітетів Болгарії.

Становленню інституту муніципальних омбудсманів в Болгарії сприяло співробітництво між неурядовими громадськими організаціями, з одного боку, та місцевими органами влади, з іншого, що призвело до перших кроків у спільному формуванні думки про необхідність запровадження інституцій типу омбудсмана на рівні муніципалітетів. Такими громадськими організаціями, які активно просували ідею створення муніципальних омбудсманів, були, зокрема Центр по вивченню демократії, який був створений наприкінці 1989 року як аналітичний інститут суспільної політики, що займається демократичними цінностями, ринковою економікою та соціальними інноваціями, Коаліція 2000, створена у 1998 році з метою протидії корупції у сфері державного управління та розвитку демократії у суспільстві, Фонд ім. Фрідріха Еберта, що є одним з найстаріших політичних фондів у Європі, головною метою якого є сприяння процесам демократії та розвитку громадянського суспільства, що популяризує такі цінності соціальної демократії, як свобода, справедливість, солідарність тощо й займається великою кількістю різноманітних проєктів у цій царині, та деякі інші організації [3, 75-80].

Цьому сприяло також плідне співробітництво Центру по вивченню демократії з Національною асоціацією муніципалітетів Республіки Болгарія. Важливою частиною цього співробітництва стало проведення у листопаді 2002 року семінару на тему „Можливості для створення інституту типу омбудсмана на місцевому рівні у Болгарії. Досвід та перспективи”, організованого Центром по вивченню демократії, фундацією „Фрідріх Еберт” та Національною асоціацією муніципалітетів в Болгарії. Учасники семінару прийняли декларацію на підтримку запровадження інституту омбудсмана на місцевому (муніципальному) рівні у країні та закликали до якнайшвидшого законодавчого регламентування даного інституту органами місцевої та центральної влади. В результаті цього збільшився інтерес до даної інституції та зросла упевненість у її корисності та необхідності. Тому цей проєкт був реалізований у багатьох общинах (муніципальних утвореннях) Болгарії, особливо після внесення зазначених змін до Закону про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію, які заклали правові основи створення таких установ, як місцевий омбудсман. Як вже зазначалося, створення інституту муніципального омбудсмана (громадського посередника) стало результатом тиску з боку громадянського суспільства та багаторічних зусиль різних неурядових громадянських організацій на кшталт Центру по вивченню демократії та Національної асоціації муніципалітетів Болгарії.

Однак, перші муніципальні омбудсмани, не зважаючи на відсутність відповідного законодавчого врегулювання, почали з'являтися ще наприкінці 1999 року. Так, одним із перших, хто в 1999 році за проєктом Центру соціальної практики отримав власного омбудсмана (Громадського Посередника), став муніципалітет „Младост” м. Софії. У відповідності з даним проєктом муніципальному омбудсману доручено виступати посередником у врегулюванні конфліктів між мешканцями району та місцевої адміністрації, розглядаючи скарги на акти

поганого управління з боку останньої. Омбудсман може розглядати скарги, пов'язані з недотриманням адміністрацією строків розгляду звернень громадян, порушеннями їхніх прав, проявами бюрократії та зловживання владою тощо. Він не розглядає скарги, що стосуються справ, які вже розглядаються у судовому порядку, а також таких, які пов'язані з приватним життям громадян, з питаннями трудових та профспілкових спорів. Крім того, омбудсман не приймає до розгляду скарги на порушення, з моменту скоєння яких пройшло більше року. Принципами діяльності даного омбудсмана є надання рівних можливостей всім громадянам захищати свої права, незалежно від статі, раси, національності та етнічної приналежності, соціального походження, віку, фінансового становища, політичних та релігійних переконань, а також неупереджене ставлення до всіх сторін конфлікту із збереженням конфіденційної інформації. Діяльність Громадського Посередника (муніципального омбудсмана) підтримується мером даного муніципалітету, котрий вважає, що його діяльність слугує підвищенню культури та якості обслуговування населення, і котрий забезпечує йому доступ до необхідної інформації та відповідним службам адміністрації [4, 28-32].

Подібні інституції за підтримки Болгарської асоціації за чесні вибори і громадянські права (BAFECR), посольств Нідерландів та США були запроваджені і у муніципалітетах Разград, Лозница, Оряхово і Завет. Муніципальні омбудсмани отримують скарги та повідомлення громадян та надають їм консультативну допомогу у вирішенні конфліктів з органами влади та місцевого самоврядування. Омбудсманами були підписані угоди про співробітництво із керівниками муніципальних служб, а також видані посібники для громадян з роз'ясненнями їх прав і обов'язків та способів захисту порушених прав і законних інтересів. Безпосереднім результатом їх діяльності стало підвищення довіри між громадянами та адміністрацією, а також можливість налагодження зворотного зв'язку як фактору підвищення ефективності управління.

У Велико-Тирново проект муніципального спеціалізованого антикорупційного омбудсмана був запроваджений з 2002 по 2003 роки за підтримки Європейського інформаційного центру та посольства США. Метою його діяльності була протидія корупційним та бюрократичним проявам і зловживанню владою з боку адміністрації, що завдавали чи могли завдати шкоди правам громадян [4, 33-35].

У 2004 році в муніципалітеті Каварна посада омбудсмана була запроваджена у відповідності до прийнятого Положення про організацію та діяльність громадського посередника. В тому ж році, завдяки проекту болгарської молодіжної Асоціації „Стефан Стамболов” за підтримки Коаліції 2000 та Агентства США з підтримки міжнародного розвитку, на сесії Ради муніципалітету Баніте області Смолян також було обрано місцевого омбудсмана і прийняті Правила організації його діяльності. Для фінансування діяльності даного омбудсмана був утворений спеціальний благодійний Фонд, а муніципалітет надав приміщення для офісу і взяв на себе його облаштування. Подібна інституція була заснована й у муніципалітеті Ботевград, додаткове фінансування якої на період дії проекту забезпечували Коаліція 2000 та Агентство США з підтримки міжнародного розвитку. На жаль, не дивлячись на популярність інституції серед мешканців муніципалітету, після закінчення проекту та фінансової підтримки зазначених громадських неурядових організацій, діяльність омбудсмана була припинена через брак коштів [4, 36-38].

Найбільш широкого розголосу отримала діяльність громадського посередника (муніципального омбудсмана) Столичної общини. Проект „Столичний омбудсман” був запроваджений з 2002 по 2004 роки за підтримки Центру соціальної практики у партнерстві з митрополитом муніципалітету та фінансової підтримки фундації „Відкрите суспільство”. За період своєї діяльності Омбудсманом було розглянуто чималу кількість скарг та повідомлень громадян, аналіз котрих дозволив поділити їх на дві групи. До першої групи відносилися випадки, які потребували підтримки громадського посередника (омбудсмана) у процесі розвитку адміністративної процедури та надання адміністративних послуг чи видання адміністративних актів. Такі громадяни отримали консультації щодо строків та порядку реалізації своїх прав і захисту законних інтересів, передбачених законодавством, від порушень з боку адміністрації. Друга група випадків стосувалася складних фактичних і юридичних обставин, що вимагали ретельного розслідування та перегляду законодавства, а також зустрічі із представниками муніципалітету. Часто-густо мешканці зверталися до омбудсмана для отримання консультацій і роз'яснення щодо обов'язків та порядку діяльності різних муніципальних служб та державних структур у сфері надання різноманітних послуг, зокрема, у системі теплопостачання, транспорту, освіти тощо [6, 77-82]. Після закінчення

проекту посада муніципального омбудсмана (громадського посередника) у Столичному муніципалітеті була запроваджена і вдало функціонує до цього часу вже на постійній основі на підставі спеціально прийнятого положення.

Схожі інституції муніципальних омбудсманів було створено і й у деяких інших муніципальних утвореннях Болгарії.

Перед запровадженням посади омбудсмана кожен муніципалітет приймає правила організації й функціонування інституту омбудсмана, які в різних муніципалітетах можуть мати свої особливості і відмінності. Тому, з метою уніфікації даних положень та вироблення єдиних стандартів були розроблені Показові Правила організації й процедури Омбудсмана, які були вироблені робочою групою у складі спеціалістів з Центру по вивченню демократії, „Коаліції 2000”, Фундації з реформ місцевого самоврядування, Національної асоціації „Правова ініціатива за місцеве самоврядування” та деяких інших організацій за координації Американської агенції з міжнародного розвитку. Проект Правил було представлено на семінарі „Інститут омбудсмана на національному та місцевому рівні: досвід Болгарії у європейському контексті”, що відбувся 9 липня 2004 року у Центрі досліджень демократії за участі заступника голови Конгресу місцевого самоврядування і регіональних влад Ради Європи.

Не будучи вичерпними та обов'язковими, правила загального характеру охоплюють найбільш важливі аспекти роботи омбудсмана. Вони регулюють загальні положення та принципи діяльності громадського посередника, порядок обрання та звільнення з посади, порядок подання та розгляду скарг та повідомлень від громадян, фінансування установи та порядок звітності. Так, передбачено, що омбудсман повинен обиратися та звільнятися з посади кваліфікованою більшістю у 2/3 всіх членів місцевої Ради. Кандидатом на посаду омбудсмана може бути громадянин Болгарії, що постійно проживає у даному муніципальному утворенні, котрий не має судимості за умисні злочини, має вищу освіту (як мінімум ступінь бакалавра), п'ять років загального трудового стажу, наділений високими моральними якостями і відданий ідеям гуманізму та демократії. Однак, Правила дозволяють муніципальним радам вносити доповнення та зміни до даних вимог у відповідності до конкретних можливостей та суспільних потреб. Правила передбачають також несумісність посади омбудсмана з посадою у державній чи муніципальній адміністрації, а також з посадою у господарських товариствах чи інших юридичних особах, членством у політичних партіях чи профспілках, та заборону омбудсманові отримувати винагороду за працю за трудовим чи цивільно-правовим договором, займатися підприємницькою чи адвокатською діяльністю та здійснювати будь-які інші громадські функції [4, 52].

Підставами для дострокового звільнення омбудсмана з посади можуть бути добровільна відставка, встановлення факту несумісності посад, фактична неможливість здійснювати свої повноваження на протязі трьох місяців, систематичне невиконання своїх обов'язків та грубе порушення правил, набрання чинності судовим вироким щодо омбудсмана за скоєння умисного злочину.

Відповідно до зазначених Правил, основною функцією інституту омбудсмана є сприяння дотриманню прав і законних інтересів громадян та їх організацій органами місцевого самоврядування та місцевої адміністрації. До його компетенції входить розгляд скарг та повідомлень від фізичних та юридичних осіб у випадках порушення їх прав з боку місцевих органів влади та місцевої адміністрації та внесення пропозицій й рекомендацій зазначеним органам щодо поновлення порушених прав громадян, а також загальних рекомендацій стосовно усунення причин та умов, котрі створюють можливості для виникнення подібних порушень прав і свобод громадян.

У випадках, коли справа виходить за межі його компетенції, муніципальний омбудсман звертається за допомогою до національного омбудсмана, а у випадках, коли є підстави вважати, що було скоєно кримінальний злочин – до правоохоронних органів. Омбудсман може також звернутися за допомогою до засобів масової інформації та до інших державних і громадських структур. Однак, омбудсман не може розглядати скарги на події, що відбулися більш як два роки до дати звернення, а також справи, що пов'язані з приватним життям громадян, чи у випадку, коли даний випадок виходить за межі компетенції органів місцевої влади або які були предметом судового розгляду і стосовно яких вступив у силу вирок суду.

До омбудсмана може звернутися як фізична, так і юридична особа. Правила не передбачають якоїсь спеціальної форми для звернення до омбудсмана та жодних обов'язкових реквізитів для

скарг та повідомлень. Вони можуть бути як усні, так і письмові, подаватися як особисто, так і через уповноважену особу. Єдина вимога полягає у тому, що у заяві повинна міститися інформація про заявника, викладення суті події та зазначення органу чи посадової особи, стосовно котрих подається скарга чи повідомлення.

Що стосується фінансування інституту муніципального омбудсмена, то Правила передбачають, що джерелами фінансування, окрім місцевого бюджету, можуть бути будь-які джерела, в тому числі й пожертвування. Єдиною умовою є те, що вони не повинні бути анонімними, а також ставити омбудсмена у залежність від муніципалітету.

Омбудсман за результатами своєї діяльності повинен подавати що півроку звіт до міської ради і щорічний звіт меру міста. Він може також готувати окремі додаткові доповіді щодо окремих випадків, які набули найбільш широкого розголосу чи вимагають нагального законодавчого врегулювання. Доповіді включають інформацію про надіслані до омбудсмена скарги та повідомлення, результати проведених перевірок, а також пропозиції щодо удосконалення чинної практики та локального законодавства з метою усунення причин порушень прав і законних інтересів громадян та покращення надання послуг службами муніципалітету. Звіти та дослідження омбудсмена доводяться до відома громадськості муніципалітету. Вони є доступними для широкого загалу, публікуються у засобах масової інформації та розміщуються на сайті муніципалітету в мережі Інтернет [5, 36-41].

В даний час інститут муніципальних омбудсманів (громадських посередників) функціонує у понад 20 муніципалітетах країни. Вони об'єднані в Асоціацію муніципальних омбудсманів Болгарії, яка координує діяльність омбудсманів, здійснює зв'язок із засобами масової інформації з метою розголосу результатів діяльності даного інституту, підтримує контакти з іншими громадськими організаціями, які розробляють аналогічні проекти, для синхронізації спільних зусиль у розбудові демократичного суспільства та заохоченні реалізації та захисту прав людини і громадянина.

Таким чином, Республіка Болгарія, як і багато інших європейських держав, дотримуючись критеріїв, заснованих на визнанні прав і свобод людини і громадянина у якості основних цінностей, слідує шляхом демократичних форм правління та розбудови демократичних інститутів громадянського суспільства, серед яких чималу роль відіграє і інститут муніципального омбудсмена. Накопичений Болгарськими муніципальними омбудсманами позитивний досвід щодо підвищення ефективності управлінської діяльності на локальному рівні та посилення громадянської активності у захисті демократичних цінностей в державі може стати мотивуючим фактором для впровадження подібних інституцій в Україні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Еникеева Д.Р. Общественный контроль деятельности органов местного самоуправления (сравнительный анализ опыта России и США) [Текст] / Д.Р. Еникеева // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 220-222.
2. Закон Болгарии о местном самоуправлении и местной администрации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.onlinebg.ru/mediawiki/index.php>
3. Институцията Омбудсман в Европа и България: правна същност и практика /ред. проф. д-р Нора Ананиева, д-р Мария Йорданова. – София: Център за изследване на демокрацията, 2004. – 143 с.
4. Институцията Омбудсман в България. – София: Център за изследване на демокрацията, 2005. – С.28-52.
5. Славова, Мария Омбудсманът: Българската перспектива / Мария Славова. – София: Гей-Либрис, 2002. – С.36-41.
6. Цанков В. Омбудсманът (общественият посредник) в Република България / Веселин Цанков. – София: БАН-ИПН, 2004. – С. 77-82.