



целесообразным установить, что нормативно-правовые акты министерств, центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, местных государственных администраций, зарегистрированные в Министерстве юстиции и его территориальных органах, вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования.

#### Список использованной литературы:

1. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 10 января 2000 г. № 361-3 (с изменениями) / [Электронный ресурс]: Веб-сайт Национальный правовой портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H10000361>

2. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213-І / [Электронный ресурс]: Веб-сайт законодательство Республики Казахстан Параграф. – Режим доступа: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1009108](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108)

3. Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» от 14 декабря 2000 года № 160-ІІ (с изменениями) / [Электронный ресурс]: Национальная база данных Законодательства Республики Узбекистан. – Режим доступа: [http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact\\_id=2105726](http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=2105726)

4. Сучасна правова енциклопедія / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко; за аг. Ред.. О.М. Зайчук; Ін-т законодавства ВР України. – К.: Юрінко Інтер, 2010. – 384 с.

5. Будько З.М. Момент набуття чинності та введення в дію нормативно-правового акта в контексті забезпечення реалізації права на знання особою своїх прав і обов'язків / З.М. Будько // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 60-65.

6. Василевич Г.А. Научно-практический комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск, 2002. – 206 с.

7. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 12.12.2012 р. № 0922 / [Электронный ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступа: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021)

## ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОМБУДСМАНА РЕСПУБЛИКИ БОЛГАРИЯ

Людмила ГОЛЯК,

кандидат юридических наук, доцент, профессор  
Международной кадровой академии, профессор кафедры права  
Львовского института Межрегиональной академии управления персоналом

#### Summary

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. 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. 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.

#### Аннотация

Статья посвящена исследованию возникновения и развития института муниципальных омбудсменов в Республике Болгария как современной институции поощрения, уважения, обеспечения реализации и охраны прав человека и гражданина на локальном уровне, осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственного управления и местного самоуправления, повышения эффективности управленческой деятельности на локальном уровне и усиления гражданской активности в защите демократических ценностей. Рассматриваются правила общего характера организации и функционирования данного института, охватывающие наиболее важные аспекты работы муниципального омбудсмена и регулирующие принципы деятельности общественного посредника.

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

**Постановка проблемы.** Главным признаком демократического общества является утверждение и обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина. Поскольку подавляющее большинство прав и свобод человека реализуется на местном уровне, именно вопросам организации местного самоуправления и утверждения механизмов для обеспечения соблюдения данных прав на местном уровне уделяется так много внимания.

Соблюдение законности в деятельности органов местного самоуправления и местной администрации обеспечивается с помощью различных форм и методов контроля, среди которых немалую роль играют средства общественного контроля, которые непосредственно связаны с организацией соблюдения и защиты прав и свобод членов территориальной общины.

Как справедливо отмечают некоторые ученые, создание системы эффективного общественного контроля является значительным шагом к установлению демократических основ на местном уровне и в государстве, выработке гибкого механизма взаимодействия государственной власти, местного самоуправления и местного населения, положительным направлением в реформировании местного самоуправления [1, с. 220-222].

Субъектами общественного контроля за деятельностью местной администрации и качеством предоставляемых ими услуг выступают, в частности, различные неправительственные организации и общественные институты, привлечение которых к решению вопросов местного значения стало нормой в жизни муниципальных властей в странах устоявшейся демократии. Осо-



бое место в системе таких институтов занимает институт муниципального омбудсмана. Немалый опыт в развитии данного института имеет Республика Болгария. Изучение основных положений организации деятельности данного института и ознакомление с положительным опытом его деятельности может быть полезным для применения подобного института в национальной практике осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственного управления и местного самоуправления в целях поощрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

**Актуальность темы исследования** определяется отсутствием надлежащих научных исследований проблемы организации и деятельности различного вида омбудсмановских служб и институтов в муниципальных образованиях.

**Состояние исследования.** Организация деятельности муниципальных омбудсманов остается мало исследованной и недостаточно описанной в юридической литературе и упоминается лишь в отдельных научных работах и статьях таких отечественных и зарубежных ученых, как Хиль Роблес Альваро, В.В. Бойцова, О.В. Батанов, А.Ю. Сунгуров и некоторых других.

**Целью статьи** является исследование концепции института муниципальных омбудсманов в Республике Болгария в контексте использования накопленного положительного опыта в национальной практике, имеющее прикладное значение в выработке системного подхода к формированию института данного вида омбудсманов в нашей стране.

**Изложение основного материала.** Общественный контроль над органами государственного управления и местного самоуправления выступает важным фактором в развитии болгарского общества. Возможности для участия граждан в управлении государственными и местными делами гарантированы Конституцией страны и законами, в частности Законом о местном самоуправлении и местной администрации. Внесенные Национальной Ассамблеей в 2003 году изменения в данный Закон предоставили возможность муниципальным образованиям Болгарии создавать институт общественных посредников (муниципальных омбудсманов),

должность которых должна вводиться с целью поощрения уважения и защиты прав и законных интересов граждан со стороны органов власти и местного самоуправления [2]. Однако еще до принятия соответствующих изменений указанный институт в качестве пилотных проектов начал вводиться в ряде муниципалитетов Болгарии.

Становлению института муниципальных омбудсманов в Болгарии способствовало сотрудничество между неправительственными общественными организациями, с одной стороны, и местными органами власти, с другой, что привело к первым шагам в совместном формировании мнения о необходимости введения институтов типа омбудсмана на уровне муниципалитетов.

Таковыми общественными организациями, которые активно продвигали идею создания муниципальных омбудсманов, были, в частности, Центр по изучению демократии, созданный в конце 1989 года как аналитический институт общественной политики, занимающийся демократическими ценностями, рыночной экономикой и социальными инновациями, Коалиция 2000, созданная в 1998 году с целью противодействия коррупции в сфере государственного управления и развития демократии в обществе, Фонд им. Фридриха Эберта, являющийся одним из старейших политических фондов в Европе, и главной целью которого является содействие процессам демократии, развитие гражданского общества, популяризация таких ценностей социальной демократии, как свобода, справедливость, солидарность и т. п., и который занимается большим количеством различных проектов в этой области, а также некоторые другие организации [3, с.75-80].

Созданию института муниципальных омбудсманов в Болгарии способствовало также плодотворное сотрудничество Центра по изучению демократии с Национальной ассоциацией муниципалитетов Республики Болгария. Важной частью этого сотрудничества стало проведение в ноябре 2002 года семинара на тему «Возможности для создания института типа омбудсмана на местном уровне в Болгарии. Опыт и перспективы», организованного Центром по изучению демократии, фондом Фридриха Эберта и Национальной

ассоциацией муниципалитетов Болгарии. Участники семинара приняли декларацию в поддержку введения института омбудсмана на местном (муниципальном) уровне в стране и призвали к скорейшему законодательному регламентированию данного института органами местной и центральной власти. В результате этого увеличился интерес к этой институции и выросла уверенность в ее полезности и необходимости. Поэтому данный проект был реализован во многих общинах (муниципальных образованиях) Болгарии, особенно после внесения указанных изменений в Закон о местном самоуправлении и местной администрации, которые заложили правовые основы создания таких учреждений, как местный омбудсман.

Как уже отмечалось, создание института муниципального омбудсмана (общественного посредника) стало результатом давления со стороны гражданского общества и многолетних усилий различных неправительственных общественных организаций вроде Центра по изучению демократии и Национальной ассоциации муниципалитетов Болгарии.

Однако первые муниципальные омбудсмены, несмотря на отсутствие соответствующего законодательного урегулирования, начали появляться еще в конце 1999 года. Так, одним из первых, кто в 1999 году по проекту Центра социальной практики получил собственного омбудсмана (Общественного Посредника), стал муниципалитет «Младост» г. Софии. В соответствии с данным проектом муниципальному омбудсману было поручено выступать посредником в урегулировании конфликтов между жителями района и местной администрацией, рассматривая жалобы и заявления на акты плохого управления со стороны последней. Омбудсман может рассматривать жалобы, связанные с несоблюдением администрацией сроков рассмотрения обращений граждан, нарушениями их прав, проявлениями бюрократии и злоупотребления властью и т. д. Он не рассматривает жалобы, касающиеся тех фактов, которые уже рассматриваются в судебном порядке, а также таких, которые связаны с частной жизнью граждан, с вопросами трудовых и профсоюзных споров. Кроме того, омбудсман не принимает к рассмотрению



жалобы на нарушения, с момента совершения которых прошло более года. Принципами деятельности данного омбудсмана является предоставление равных возможностей всем гражданам муниципального образования защищать свои права независимо от пола, расы, национальности и этнической принадлежности, социального происхождения, возраста, политических и религиозных убеждений, а также беспристрастное отношение ко всем сторонам конфликта с сохранением конфиденциальной информации. Деятельность Общественного Посредника (муниципального омбудсмана) поддерживается мэром данного муниципалитета, который обеспечивает ему доступ к необходимой информации и соответствующим службам администрации [4, с. 28-32].

Подобные институты при поддержке Болгарской ассоциации за честные выборы и гражданские права (BAFECR), посольств Нидерландов и США были введены и в муниципалитетах Разград, Лозница, Оряхово и Завет. Муниципальные омбудсманы получают жалобы и сообщения граждан и оказывают им консультативную помощь в разрешении конфликтов с органами власти и местного самоуправления. Омбудсманами были подписаны соглашения о сотрудничестве с руководителями муниципальных служб, а также изданы пособия для граждан с разъяснениями их прав и способов защиты нарушенных прав и законных интересов. Непосредственным результатом их деятельности стало повышение доверия между гражданами и администрацией, а также возможность налаживания обратной связи как фактора повышения эффективности управления.

В Велико-Тырново проект муниципального специализированного антикоррупционного омбудсмана был проведен с 2002 по 2003 годы при поддержке Европейского информационного центра и посольства США. Целью его деятельности было противодействие коррупционным и бюрократическим проявлениям и злоупотреблениям властью со стороны администрации, которые наносили или могли нанести ущерб правам граждан [4, с. 33-35].

В 2004 году в муниципалитете Каварна должность омбудсмана была введена в соответствии с принятым Положением об организации и деятельно-

сти общественного посредника. В том же году, благодаря проекту болгарской молодежной Ассоциации «Стефан Стамболов» при поддержке Коалиции 2000 и Агентства США по поддержке международного развития, на сессии Совета муниципалитета Баните также был избран местный омбудсман и были приняты Правила организации его деятельности. Для финансирования деятельности данного омбудсмана был создан специальный благотворительный Фонд, а муниципалитет предоставил помещение для офиса и взял на себя его обустройство.

Подобная организация была основана и в муниципалитете Ботевград, дополнительное финансирование которой на период действия проекта обеспечивали Коалиция 2000 и Агентство США по поддержке международного развития. К сожалению, несмотря на популярность данного института среди жителей муниципалитета, после окончания проекта и финансовой поддержки указанных общественных неправительственных организаций, деятельность омбудсмана была приостановлена из-за нехватки средств [4, с. 36-38].

Наиболее широкую огласку получила деятельность общественного посредника (муниципального омбудсмана) Софийской общины. Проект «Столичный омбудсман» был введен с 2002 по 2004 годы при поддержке Центра социальной практики в партнерстве с митрополитом муниципалитета и при финансовой поддержке фонда «Открытое общество». За период своей деятельности Омбудсманом было рассмотрено большое количество жалоб и заявлений граждан, анализ которых позволил разделить их на две группы. К первой группе относились случаи, которые нуждались в поддержке общественного посредника (омбудсмана) в процессе развития административной процедуры и предоставления административных услуг или издания административных актов. Такие граждане получили консультации относительно сроков и порядка реализации своих прав и защиты законных интересов, предусмотренных законодательством, от нарушений со стороны администрации. Вторая группа случаев касалась сложных фактических и юридических обстоятельств, требовавших тщательного расследования и пересмотра зако-

нодательства, а также встречи с представителями муниципалитета. Часто жители обращались к омбудсману для получения консультаций и разъяснения относительно обязанностей и порядка деятельности различных муниципальных служб и государственных структур в сфере предоставления различных услуг, в частности, в системе теплоснабжения, транспорта, образования и т. п. [6, с. 77-82]. После окончания проекта должность муниципального омбудсмана (общественного посредника) в Столичном муниципалитете была введена и успешно функционирует до сих пор уже на постоянной основе на основании специально принятого положения.

Похожие институты муниципальных омбудсманов были созданы и в некоторых других муниципальных образованиях Болгарии.

Перед введением должности омбудсмана каждый муниципалитет принимает правила организации и функционирования данного института, которые в разных муниципалитетах могут иметь свои особенности и отличия. Поэтому, с целью унификации данных положений и выработки единых стандартов, были составлены Показательные Правила организации и процедуры Омбудсмана, разработанные рабочей группой в составе специалистов из Центра по изучению демократии, «Коалиции 2000», Фонда по реформам местного самоуправления, Национальной ассоциации «Правовая инициатива за местное самоуправление» и некоторых других организаций при координации Американского агентства по международному развитию. Проект Правил был представлен на семинаре «Институт омбудсмана на национальном и местном уровне: опыт Болгарии в европейском контексте», который состоялся 9 июля 2004 года в Центре исследований демократии с участием заместителя председателя Конгресса местного самоуправления и региональных властей Совета Европы.

Не будучи исчерпывающими и обязательными, правила общего характера охватывают наиболее важные аспекты работы омбудсмана. Они регулируют общие положения и принципы деятельности общественного посредника, порядок избрания и освобождения от должности, порядок подачи и рассмотрения жалоб и сообщений от граждан,



финансирование учреждения и порядок отчетности. Так, предусмотрено, что омбудсман должен избираться и освобождаться от должности квалифицированным большинством в 2/3 всех членов местного Совета. Кандидатом на должность омбудсмана может быть гражданин Болгарии, постоянно проживающий в данном муниципальном образовании, который не имеет судимости за умышленные преступления, имеет высшее образование, пять лет общего трудового стажа, наделенный высокими моральными качествами и преданный идеям гуманизма и демократии. Однако Правила позволяют муниципальным советам вносить дополнения и изменения в данные требования в соответствии с конкретными возможностями и общественными потребностями. Правила предусматривают также несовместимость должности омбудсмана с должностью в государственной или муниципальной администрации, в хозяйственных обществах или других юридических лицах, членством в политических партиях или профсоюзах, а также запрет получать вознаграждение за труд по трудовому или гражданско-правовому договору, заниматься предпринимательской или адвокатской деятельностью и осуществлять любые другие общественные функции [4, с. 52].

Основаниями для досрочного освобождения омбудсмана от должности могут быть добровольная отставка, установление факта несовместимости должностей, фактическая невозможность осуществлять свои полномочия в течение трех месяцев, систематическое невыполнение своих обязанностей и грубое нарушение правил, вступление в силу судебного приговора в отношении омбудсмана за совершение умышленного преступления.

В соответствии с указанными Правилами основной функцией института муниципального омбудсмана является содействие соблюдению прав и законных интересов граждан и их организаций органами местного самоуправления и местной администрации. В его компетенцию входит рассмотрение жалоб и сообщений от физических и юридических лиц в случаях нарушения их прав со стороны местных органов власти и местной администрации и внесение предложений и рекоменда-

ций указанным органам по восстановлению нарушенных прав граждан, а также общие рекомендации по устранению причин и условий, которые создают возможность для возникновения подобных нарушений прав и свобод граждан.

В случаях, когда дело выходит за пределы его компетенции, муниципальный омбудсман обращается за помощью к национальному омбудсману, а в случаях, когда есть основания полагать, что было совершено уголовное преступление – в правоохранительные органы. Омбудсман может также обратиться за помощью к средствам массовой информации и в другие государственные и общественные структуры. Однако омбудсман не может рассматривать жалобы на события, произошедшие более двух лет до даты обращения, а также дела, связанные с частной жизнью граждан, или в случае, когда данное обращение выходит за пределы компетенции органов местной власти или которое было предметом судебного разбирательства, в отношении которого вступил в силу приговор суда.

Правила не предусматривают какой-либо специальной формы для обращения к омбудсману и никаких обязательных реквизитов для жалоб и сообщений. Они могут быть как устные, так и письменные, подаваться как лично, так и через уполномоченное лицо. Единственное требование заключается в том, что в заявлении должна содержаться информация о заявителе, изложение сути события и указание органа или должностного лица, в отношении которых подается жалоба или сообщение.

Что касается финансирования института муниципального омбудсмана, то Правила предусматривают, что источниками финансирования, кроме местного бюджета, могут быть любые источники, в том числе и пожертвования. Единственным условием является то, что они не должны быть анонимными, а также ставить омбудсмана в зависимость от муниципалитета.

Омбудсман по результатам своей деятельности должен подавать каждые полгода отчет городскому совету и ежегодный отчет мэру города. Он может также готовить отдельные дополнительные доклады о частных

случаях, которые получили наиболее широкую огласку или требуют неотложного законодательного урегулирования. Доклады включают информацию о результатах проведенных проверок, а также предложения по совершенствованию действующей практики и локального законодательства с целью устранения причин нарушений прав и законных интересов граждан и улучшения предоставления услуг службами муниципалитета. Отчеты и исследования омбудсмана доводятся до сведения общественности муниципалитета. Они доступны для широкой общественности, публикуются в средствах массовой информации и размещаются на сайте муниципалитета в сети Интернет [5, с.36-41].

В настоящее время институт муниципальных омбудсманов (общественных посредников) функционирует в более чем 20 муниципалитетах страны. Они объединены в Ассоциацию муниципальных омбудсманов Болгарии, которая координирует деятельность омбудсманов, осуществляет связь со средствами массовой информации с целью огласки результатов деятельности данного института, поддерживает контакты с другими общественными организациями, которые разрабатывают аналогичные проекты, для синхронизации совместных усилий в развитии демократического общества и поощрения реализации и защиты прав человека и гражданина.

**Выводы.** Таким образом, Республика Болгария, как и многие другие европейские государства, соблюдая критерии, основанные на признании прав и свобод человека и гражданина в качестве основных ценностей, следует путем демократических форм правления и развития демократических институтов гражданского общества, среди которых немалую роль играет и институт муниципального омбудсмана. Накопленный болгарскими муниципальными омбудсманами положительный опыт по повышению эффективности управленческой деятельности на локальном уровне и усилению гражданской активности в защите демократических ценностей в государстве может стать мотивирующим фактором для внедрения подобных институтов в Украине.



### Список использованной литературы:

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 / – Център за изследване на демокрацията. – София, 2004. – 143 с. С.75-80.

4. Институцията Омбудсман в България – Център за изследване на демокрацията. – София, 2005. – С.28-52.

5. Славова, Мария Омбудсманът : Българската перспектива / Мария Славова. – София : Гея-Либрис, 2002. – С.36-41.

6. Цанков, Веселин Омбудсманът (общественият посредник) в Република България / Веселин Цанков. – София : БАН – ИПН, 2004. – С. 77-82.

## ЭПИСТЕМОЛОГИЯ ПРАВОВОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ: ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

Кристина ГОРЕЦКАЯ,  
соискатель

Львовского государственного университета внутренних дел

### Summary

The article is devoted to philosophical and legal research epistemology of legal socialization. Legal socialization is considered by the author as potentially not completed by nature. If there are changes in the legal life of the community or in connection with the attachment of man to new social roles, legal socialization process can begin again.

**Key words:** legal socialization, epistemology, legal development, dimensions of legal socialization.

### Аннотация

Статья посвящена философско-правовому исследованию эпистемологии правовой социализации. Правовая социализация рассматривается автором как потенциально не завершенная по своей природе. При наличии изменений в правовой жизни общества или в связи с приобретением человека к новой социальной роли, процесс правовой социализации может начинаться снова.

**Ключевые слова:** правовая социализация, эпистемология, правовое развитие человека, формы правовой социализации.

**Постановка проблемы.** Проблемам социализации и правовой социализации в целом посвящено немало внимания, впрочем, как и в случае с большинством многогранных проблем, внимание исследователей не приводит к унификации представлений и понятий, а скорее к все прогрессирующей диверсификации. Это прослеживается уже на уровне определений правовой социализации.

Г. Козубовский утверждает, что правовую социализацию можно рассматривать как процесс правового развития человека, в результате которого происходит активное усвоение им социальных и правовых ценностей, на основе которых формируется осознанная система социально-правовых и психологически-правовых параметров, определяющих поведение индивида в данном социальном и правовом пространстве. И далее автор продолжает: «Правовая социализация – это процесс, который включает в себя усвоение индивидом социально-правового опыта через социальную среду, активное воспроизведение им социально-правовых связей и отношений в процессе его деятельности» [7].

И. Коваленко определяет правовую социализацию как «перманентный процесс приобщения человека

к правоотношениям, формирование у него правосознания и правомерного поведения» [6]. Примечательным представляется нам такой признак правовой социализации как перманентность. Впрочем, как нам представляется, взгляд на правовую социализацию как на перманентный процесс также связан с определенными серьезными осложнениями и противоречиями.

**Цель статьи.** Следует упомянуть и то, что в обществе нет ни одного человека, сознание которого отражало бы все позитивное право государства, а значит, процесс правовой социализации никогда не может быть завершен (тем более что позитивное право постоянно обновляется, вызывая потребность все новой и новой адаптации). Но эти соображения могли бы быть подходящими, если бы мы признали тот, как представляется, сомнительный вывод, что полная правовая социализация предусматривает и полное отражение позитивного права в сознании человека. С точки зрения старой метафизической рациональности это выглядит именно таким образом. Однако новейшая философия (Л. Витгенштейн, М. Хайдеггер, Ж. Деррида и др.) учит нас не требовать от человека большего, чем он в состоянии дать. Говорить о неполной пра-