

Эльшад Ибрагимов,
сопредседатель фирмы «Радиус +»

ИНОСТРАННЫЙ ОПЫТ КОНТРОЛЯ МЕСТНОГО ОМБУДСМЕНА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ

Фирма «Радиус +»
ул. Микаила Мушфига, 2А, Баку, Азербайджан
E-mail: dasel@ukr.net

Цель: на основании анализа опыта зарубежных государств и существующих теоретических разработок обосновывается целесообразность и эффективность деятельности института местных омбудсменов в Украине. Омбудсмен рассматривается как дополнительное средство выявления и устранения нарушений законодательства, которые не были обнаружены в процессе осуществления административного надзора и внутреннего контроля. Целесообразно предусмотреть право омбудсмена начинать производство по собственной инициативе в случае выявления нарушения законности в деятельности органов местного самоуправления, которые могут привести к нарушению прав граждан. А также, омбудсмен должен быть наделен полномочиями контролировать как законность, так и целесообразность действий местной власти. **Методы:** исследование проведено с использованием таких методов как анализ и сравнение, синтез. Метод анализа и сравнения применен при изучении научных разработок механизма общественного контроля за деятельностью местной власти в зарубежных странах, целесообразности и эффективности деятельности института местных омбудсменов в Украине. С помощью метода синтеза установлено механизм общественного контроля за деятельностью местной власти в зарубежных странах. **Результаты:** целесообразно ввести институт уполномоченного по правам человека территориальной общины как независимое официальное лицо, уполномоченное рассматривать и обрабатывать жалобы граждан на действия и бездействие органов местного самоуправления и их должностных лиц. **Обсуждение:** выделяются основные положения, которые определяют правовой статус омбудсмена в иностранных государствах.

Ключевые слова: уполномоченный по правам человека; местный омбудсмен; законность; контроль; органы местного самоуправления.

Постановка проблемы и ее актуальность.

Обеспечение законности в деятельности органов местного самоуправления тесно связано с эффективностью обеспечения права граждан, проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы, на обжалование решений, действий или бездействия этих органов. Одним из действенных механизмов такого обжалования является институт уполномоченного территориальной общины по правам человека, ведь права человека чаще всего нарушаются именно на мест-

ном уровне. Кроме того, омбудсмен может быть дополнительным средством выявления и устранения нарушений законодательства, которые не были обнаружены в процессе осуществления административного надзора и внутреннего контроля.

Анализ последних исследований и публикаций. Различные аспекты обжалования решений, действий или бездействия органов местного самоуправления и их должностных лиц рассматривались в трудах таких ученых, как О. Батанова, П.В. Ворона, Т.А. Коломоец, Р. Куйбида,

П.Д. Матвиенко, О.О. Петрышин и других. Однако, вопросы о возможности обжалования уполномоченному территориальной общины по правам человека не нашли достаточного теоретического осмысления.

Цель статьи состоит в обосновании на основе анализа опыта зарубежных государств и существующих теоретических разработок целесообразности и эффективности деятельности института местных омбудсменов в Украине.

Изложение основного материала. Уставами некоторых украинских территориальных общин предусмотрено создание и деятельность уполномоченных территориальных общин по правам человека. Следует согласиться с тем, что обжалование решений, действий или бездействия органов местного самоуправления, их должностных или служебных лиц, коммунальных учреждений и предприятий в местный омбудсмена может повлиять на решение системных проблем в деятельности этих органов [1, с. 18]. Учитывая нераспространенность этого института в Украине, целесообразно обратиться к иностранному опыту.

Местный омбудсмен выступает действенным механизмом общественного контроля за деятельностью местной власти в зарубежных странах – в частности, Великобритании, Канаде, Италии, Германии, Нидерландах, Франции. Так, все крупные города Нидерландов имеют муниципальный омбудсмена; во Франции существует специальный омбудсмен (*Médiateur*) для Иль-де-Франко и муниципалитета Парижа; большинство итальянских провинций также имеют муниципального омбудсмена (*Defensori civici regionali*) [2, с. 28].

Его распространенность в зарубежных странах обуславливается недостаточностью других форм надзора за деятельностью местной администрации. Хотя омбудсмен был институтом, присущем Швеции, где он впервые появился, со временем он стал средством контроля, который был введен и успешно применен многими государствами в качестве нового метода контроля за публичной администрацией. Именно неадекватность классических средств контроля за деятельностью органов власти называют важнейшей причиной, по ко-

торой на омбудсмена возлагаются полномочия по защите прав граждан в отношениях с публичной властью.

Как правило, необходимость существования различных уровней омбудсменов объясняется загруженностью общенациональных омбудсменов, а также необходимостью не только рассматривать жалобы граждан, но и использовать их для улучшения качества предоставления услуг и принятия решений местными органами [3, с. 14]. На него возлагается обязанность рассматривать жалобы на действия органов публичной власти. Функция омбудсмена одинакова во всех странах, тогда как их название может отличаться: защитник граждан в Канаде, представитель юстиции в Португалии, уполномоченный парламента в Великобритании, защитник гражданских прав в Польше, посредник во Франции.

Местные омбудсмены выполняют те же функции, что и общенациональные, однако выполняют их в определенном городе или регионе. Они защищают права местных жителей и предлагают пути решения проблем в местных органах власти, в частности выдвигая предложения по совершенствованию осуществления управления территориальной общиной. Впрочем, адаптация института омбудсмена до местного уровня власти имеет свои особенности, связанные с особенностями организации органов местного самоуправления. Статус местного омбудсмена, как правило, определяется на уровне закона. В зарубежных странах их выбирают парламенты или местные ассамблеи (советы). Хотя во Франции мэры Парижа сам назначает местного омбудсмена. Избрание местного омбудсмена представительным органом способствует его независимости и укрепляет его демократическую легитимность. Он должен быть автономным в деятельности, касающейся его собственных полномочий. Существование института омбудсмена зависит от соблюдения независимости. Омбудсмен, который не является независимым, не может выполнять возложенные на него обязанности.

Функция муниципального омбудсмена заключается в защите граждан путем осуществления общего контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Этот институт должен быть дополнительным, а не альтернативным ме-

ханизмом контроля за деятельностью органа публичной власти. Главной задачей местного омбудсмена является изучение любых действий, осуществляемых местными органами власти, включая административные решения местных советов, как с точки зрения их формальных характеристик, так и справедливости принятия. Он осуществляет контроль за актами не только с точки зрения закона, но и прав человека. Однако, он, как правило, не рассматривает суть решения местного органа. Устанавливаются некоторые ограничения полномочий. Например, в Англии омбудсмен не расследует споры, возникающие в результате обычных и коммерческих операций, касающихся транспортных средств и общественного транспорта, кадровые проблемы, а также некоторые образовательные вопросы [3, с. 15].

Местный омбудсмен может действовать по собственной инициативе или по жалобе граждан на любые административные действия или бездействие органов местного самоуправления, а также на любой недостаток в работе этих органов, о котором ему сообщили. Важно право омбудсмена начинать производство по собственной инициативе (*ex officio*) в случае выявления нарушения законности в деятельности органов власти, которые могут привести к нарушению прав граждан. В частности, омбудсмен может осуществлять контрольные полномочия по результатам своих наблюдений за местными газетами, журналами и общественным контролем, даже если жалобы отсутствуют. Омбудсмен наделяется полномочиями запрашивать необходимые данные и информацию в органах, иметь доступ к официальным документам, реестрам и тому подобное.

Граждане, которые считают, что их права были нарушены субъектом властных полномочий, могут непосредственно обратиться к омбудсмену в письменной форме. Подача жалобы гражданином, как правило, не ограничивается условием официальности или формата. Важным является закрепление упрощенной, не ограниченной чрезмерными формальными требованиями, процедуры. Важнейшим требованием является то, что жалоба должна быть подписана, поскольку анонимные жалобы

обычно не принимаются. Правом на жалобу могут воспользоваться граждане, хотя некоторые страны предоставили это право также юридическим лицам публичного и частного права. По-разному решается вопрос, следует ли признавать обязательным условием жалобы наличие материально-правовой заинтересованности лица.

После проведенного расследования омбудсмен предоставляет соответствующему органу предложения и рекомендации в связи с выявленными нарушениями. Местный омбудсмен сам не вправе отменять решения органа, однако может быть уполномочен вносить соответствующие представления об устранении нарушения и принятия мер по недопущению подобных нарушений в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц в будущем. Кроме того, он регулярно подает отчеты в представительные органы соответствующего региона. В некоторых странах омбудсмен наделен полномочиями инициировать изменения нормативных актов, обращаться в Конституционный суд, нарушать дисциплинарные и уголовные производства и действовать как прокурор (например, в Швеции). Хотя решения омбудсмена, как правило, носят рекомендательный характер, их действенность обеспечивается авторитетностью этого института. Именно поэтому к кандидатуре на роль местного омбудсмена должны выдвигаться высокие требования – высокий уровень уважения общества, юридическое образование, опыт правозащитной деятельности. В свою очередь, невыполнение местным советом представлений местного омбудсмена может стать критерием для негативной оценки его деятельности со стороны избирателей, а также поводом для обращения в суд [1, с. 19].

Таким образом, среди основных положений, определяющих правовой статус омбудсмена в иностранных государствах, следует выделить: 1) основанность на понятии прав человека; 2) требования к кандидату на должность местного омбудсмена должны обеспечивать высокий уровень его авторитета в обществе; 3) должен быть независимым и беспристрастным в выполнении своих функций, избираться, как правило, представительным органом; 4) граждане могут обратиться в этот орган без особых формально-

стей и расходов; 5) наделение правом начинать производство как по собственной инициативе, так и на основании жалобы; 6) наделение правом проверки решения, действия или бездействия органа как на предмет нарушения законодательства, так и целесообразности использования дискреционных полномочий; 7) решение по результатам проведенного расследования носят рекомендательный характер, но должен иметь право вносить соответствующие акты об устранении нарушения и принятии мер по недопущению подобных нарушений в деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц в будущем.

Выводы. Для повышения уровня соблюдения законности органами местного самоуправления в Украине целесообразно ввести институт уполномоченного по правам человека территориальной общины как независимое официальное лицо, уполномоченное рассматривать и обрабатывать жалобы граждан на действия и бездействие органов местного самоуправления и их должностных лиц. Этот механизм должен быть дополнительным средством контроля за законностью, который функционирует как для гражданина, так и для органов публичной власти. С точки зрения гражданина, обращение к омбудсмену может быть эффективным инструментом, который обеспечивает оперативное, недорогое и неформализованные решения вопроса. С точки зрения органов местного самоуправления, омбудсмен может быть дополнительным средством выявления и устранения нарушений законодательства, которые не были обнаружены в процессе осуществления административного надзора и внутреннего контроля.

Такой контроль осуществляется путем получения и рассмотрения жалоб граждан, которые считают, что их права нарушаются решениями, действиями или бездействием органов местного самоуправления. Кроме того, целесообразно предусмотреть право омбудсмента начинать производство по собственной инициативе в случае выявления нарушения законности в деятельности органов местного самоуправления, которые могут привести к нару-

шению прав граждан. Омбудсмен должен быть наделен полномочиями контролировать как законность, так и целесообразность действий местной власти. Значение института местного омбудсмента для обеспечения законности заключается в том, что реализую указанные полномочия, он может способствовать устранению системных нарушений нормативных положений, которые допускают местные органы и касающихся прав и свобод лиц, проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Литература

1. Куйбіда Р., Руда Т., Лиско Г., Школик А. Що треба знати службовцям місцевого самоврядування про суди: практич. посіб. для керівників органів місцевого самоврядування та юридичних служб / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 112 с.
2. Dimitrijević P. Do we need local ombudsman – protector of human rights. *Law and Politics*. 2005. Vol. 3. № 1. P. 25-35.
3. Sander G. Ombudsman and Local Governments. International Local Governments Congress, 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/281283594_Ombudsman_and_Local_Governments.

References

1. Kujbida R., Ruda T., Lysko G., Shkolyk A. Shho treba znaty sluzhbovcjam misceвого samovrjaduvannja pro sudy: prakt. posib. dlja kerivnykiv organiv misceвого samovrjaduvannja ta jurydychnyh sluzhb / Shvejcars'ko-ukrai'ns'kyj proekt «Pidtrymka decentralizacii' v Ukrai'ni – DESPRO». Kyi'v: TOV «Sofija-A», 2012. 112 s.
2. Dimitrijević P. Do we need local ombudsman – protector of human rights. *Law and Politics*. 2005. Vol. 3. № 1. P. 25-35.
3. Sander G. Ombudsman and Local Governments. International Local Governments Congress, 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/281283594_Ombudsman_and_Local_Governments.

**FOREIGN EXPERIENCE IN CONTROL OF THE LOCAL OMBUDSMAN
OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES
AND THE POSSIBILITY OF ITS APPLICATION IN UKRAINE**

Firm «Radius +»

Mikail Mushfiga str., 2A, Baku, Azerbaijan

E-mail: dasel@ukr.net

Purpose: based on the analysis of the experience of foreign countries and existing theoretical developments, the article argues the expediency and effectiveness of the activities of the institution of local ombudsman in Ukraine. The Ombudsman is seen as an additional means of identifying and eliminating violations of the law that were not detected in the course of administrative supervision and internal control. The main provisions that determine the legal status of the ombudsman in foreign countries are highlighted. **Methods:** the research was carried out using such methods as analysis and comparison, synthesis. The method of analysis and comparison was applied in the study of scientific developments of the mechanism of public control over the activities of local authorities in foreign countries, the feasibility and effectiveness of the institution of local ombudsmen in Ukraine. Using the synthesis method, a mechanism for public control over the activities of local authorities in foreign countries has been established. **Results:** it is advisable to introduce the institution of the human rights ombudsman of the territorial community as an independent official authorized to consider and process complaints from citizens about the actions and inaction of local self-government bodies and their officials. **Discussion:** highlights the main provisions that determine the legal status of the Ombudsman in foreign countries.

According to the author of the article, the institution of the human rights ombudsman of the territorial community should be an additional means of control over the rule of law, which functions both for the citizen and for public authorities. Such control is carried out by receiving and considering complaints from citizens who believe that their rights are violated by decisions, actions or inaction of local authorities. In addition, it is advisable to provide for the right of the Ombudsman to initiate proceedings on his own initiative in the event of a violation of the law in the activities of local self-government bodies, which may lead to a violation of the rights of citizens. The Ombudsman should be empowered to monitor both the legality and the appropriateness of the actions of local authorities. The importance of the institution of the local ombudsman for ensuring the rule of law lies in the fact that by exercising these powers, it can contribute to the elimination of systemic violations of regulations that local authorities allow and concerning the rights and freedoms of persons living in the territory of the corresponding administrative-territorial unit.

Keywords: human rights; local ombudsman; legality; control; local government bodies.