

Конгресс местных и региональных властей



21-я СЕССИЯ
CG(21)6
5 октября 2011 г.

Бюро омбудсмена и местные и региональные власти

Комитет по вопросам управления
Докладчики: Хелена ПИХЛАЯСААРИ, Финляндия (Р, СОЦ)¹
и Халвдан СКАРД, Норвегия (М, СОЦ)¹

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования).....	4

Резюме

Несмотря на огромные продвижения, достигнутые за последние годы в оказании услуг со стороны омбудсменов, в защите, обеспечиваемой омбудсменами на местном и региональном уровне, по-прежнему остаются значительные пробелы.

В данном докладе подчеркивается необходимость и далее развивать структуры омбудсменов, обеспечивая, чтобы им выделялся соответствующий персонал и ресурсы. Местные и региональные власти могут помочь укрепить службы омбудсменов и обеспечить, чтобы их рекомендации должным образом выполнялись. Общество недостаточно хорошо знает работу этих служб и поэтому необходимо принять меры, для того чтобы они стали более известными.

Омбудсмен является важнейшей структурой для эффективного управления, поскольку он защищает отдельных лиц от административных злоупотреблений и укрепляет доверие общества к местным и региональным службам. Нынешний экономический кризис увеличивает рабочую нагрузку на службы омбудсменов, и это происходит тогда, когда многие из этих местных и региональных служб сами подвергаются риску сокращения.

¹ Р: Палата регионов / М: Палата местных властей
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов Конгресса
ЕНП/ХД: Группа Европейской народной партии – христианских демократов Конгресса
СОЦ: Группа социалистов Конгресса
НП: члены Конгресса, которые не присоединились ни к одной из политических групп Конгресса



ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Структуры омбудсменов являются важнейшей частью эффективного управления. Это – ценная гарантия для защиты отдельных лиц от административных злоупотреблений и важный инструмент для осуществления надзора за публичными органами власти и укрепления доверия общества к местным и региональным административным органам.

2. После того как в 1999 году Конгресс опубликовал свой первый доклад о местных и региональных омбудсманах, эти структуры быстро распространились, и ныне они широко воспринимаются как важнейший аспект местной и региональной общественной жизни.

3. В нынешних сложных экономических условиях, когда на местные и региональные службы оказывается все большее давление, услуги со стороны омбудсменов востребованы более чем когда-либо до этого. Конгресс напоминает о своих "Принципах, регулирующих органы омбудсменов на местном и региональном уровне" 1999 года, которые сохраняют свою актуальность и представляют собой свод ценностей и задач этих органов.

4. В исследовании Конгресса, проведенном в 2009 году, о котором рассказывается в пояснительном меморандуме к данной резолюции, показано, что за короткий период времени омбудсмены стали уважаемой и прочно ставшей на ноги структурой в большинстве государств-членов. В этом исследовании также определяются те области, где необходимо осуществить дальнейшие улучшения, например в отношении тех ситуаций, когда службы омбудсмана требуют большего контроля над своими бюджетами и свободы в подборе собственного персонала.

5. Основная цель для укрепления местной и региональной демократии состоит в том, чтобы обеспечивать эффективные и действенные службы омбудсменов, которые могли бы рассматривать жалобы не только на местные и региональные власти, но и на все органы власти, предоставляющие общественные услуги на местном и региональном уровне.

6. Общеизвестно, что не может быть единой схемы для структуры служб омбудсмана в отдельном государстве-члене. Каждая страна должна создать наиболее целесообразную структуру, учитывая свою конкретную ситуацию. В некоторых странах это приведет к созданию особых местных и региональных служб омбудсмана, в других странах жалобы на местные и региональные службы более эффективно можно рассматривать в централизованном порядке.

7. Вышеупомянутое исследование показывает, что отдельные принципы заслуживают особого внимания и дальнейшего развития. Службы омбудсмана должны быть соответствующим образом укомплектованы и получать необходимое финансирование для того, чтобы они могли функционировать эффективно и полностью независимо, а это будет напрямую повышать качество работы местных и региональных служб.

²Предварительный проект резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по вопросам управления 26 сентября 2011 г.

Члены Комитета:

К.-Х. Ламбертц (председатель), *Б.-М. Лёвгарен* (первый заместитель председателя), *Е. Озкарсли* (второй заместитель председателя), *В. Рогов* (третий заместитель председателя), *А. Алите*, *Р. Алиев*, *М. Айгун*, *Д. Барисич*, *Н. Берлу* (заместитель: *К. Таскон-Меннетриер*), *Б. Биское*, *С. Боргвардт*, *В. Борсюс*, *С. Буш*, *М. Чернышев* (заместитель: *В. Новиков*), *Л. Чириани*, *М. Козн*, *Г. Даллерес Кодина*, *Б. Дегани*, *К. Мартинс До Вала Цезар*, *К. Дубин*, *А. Ю. Эрцен*, *Х. Ферал*, *П. Филиппу*, *А. Фуско Перрелла*, *М. Гаттей*, *Г. Гергеа*, *Г. Берит Гьерде*, *В. Голенко*, *О. Гончаренко*, *А. Гравеллс*, *М. Хаак-Гриффиоен*, *М. Хегарти*, *И. Хенттонен*, *К. Хилбер*, *Л. Илиеску*, *В. Кадохов*, *П. Карлескинд*, *И. Халилов*, *О. Кидик* (заместитель: *С. Тунали*), *В. Кресс*, *А. Лангнер*, *С. Лажич*, *Е. Линдал*, *О. Лукьянченко*, *К. Маяр*, *М. Махмутович*, *Ж. Маннингер*, *К. Марини*, *К. Маух*, *Ж. МакКейб*, *А. Медиратта*, *Ж. Менд*, *Б. Меннел*, *М.-М. Мьялот-Мюллер*, *А. Мименов*, *Е. Мор*, *С. Неесон*, *Г. Нефф*, *А. Немчикова*, *В. Нерсиян* (заместитель: *Э. Ерицян*), *К. Николеску*, *Р. Нвелати*, *Ф. Пеллегрини*, *Ж. Пулидо Валенте*, *Г. Роджер*, *С. Рол*, *Б. Роле*, *Р. Роперо Манчера*, *М. Саббан*, *И. Санчес Амор*, *К.-Л. Шрётер*, *П. Седлачек*, *А. Соколов* (заместитель), *А. Старк*, *Н. Степановс*, *А. Стойлов*, *Д. Суица*, *Р. Тирле*, *С. Тобрелутс*, *С. Угрехелидзе*, *П. Ван дер Вельден*, *Е. Верренгия*, *П. Вайс*, *М. Юревич*

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: *Т. Лисни* и *Н. Хоусон*.

8. В наше время, когда службы омбудсмана, рассматривающие жалобы на местные и региональные публичные органы, существуют в большинстве государств-членов, проблема состоит в том, как повысить их общественный авторитет, добиться того, чтобы широкая общественность лучше их знала, ценила и обращалась бы к ним. Этого можно было бы добиться, если бы их работу широко освещали в СМИ, местной и региональной прессе, по телевидению и в Интернете.

9. Для того чтобы поддерживать доверие общественности к службам омбудсменов, необходимо, чтобы их рекомендации в адрес властей систематически рассматривались, при этом транспарентно и в приемлемые сроки.

10. Исходя из этого, Конгресс призывает местные и региональные власти:

a. поощрять развитие структур омбудсменов, которые занимаются жалобами на местные и региональные публичные службы, привлекая при этом внимание к принятым Конгрессом "Принципам, регулирующим органы омбудсменов на местном и региональном уровне";

b. поддерживать и содействовать работе таких служб омбудсменов и обеспечивать, чтобы у них были четкие полномочия, определяющие область их компетенции, а также те сферы деятельности, на которые они могут влиять, и сроки рассмотрения жалоб;

c. обеспечивать, чтобы посты омбудсменов занимали исключительно люди, отличающиеся независимостью, беспристрастностью и компетентностью, имеющие высокий авторитет в сообществе;

d. признавать и продвигать принцип, согласно которому службы омбудсменов должны быть доступны для всех людей, независимо от гражданства или национальности;

e. обеспечивать, чтобы доступ к службам омбудсменов был как можно более простым и транспарентным;

f. оказывать помощь службам омбудсменов в развитии всеохватывающей политики коммуникации через такие инструменты, как веб-сайты, социальные сети, освещение в прессе, отношения с общественностью и публикации, для распространения информации и содействия их деятельности;

g. обеспечивать, чтобы рекомендации омбудсменов в отношении местных и региональных служб должным образом выполнялись, прозрачно и в приемлемые сроки, либо путем письменного уведомления о выполнении этих рекомендаций, либо письменных разъяснений о том, почему это сделать невозможно;

h. поощрять создание сетей и обмена опытом между службами омбудсменов, занимающимися жалобами в отношении местных и региональных публичных структур.

11. Конгресс призывает ассоциации местных и региональных органов власти:

a. содействовать развитию служб омбудсменов, занимающихся жалобами на местные и региональные публичные органы власти, признавая то позитивное влияние, которое может быть оказано в этой связи на качество работы этих органов;

b. обращаться к национальным властям, когда существуют пробелы в сфере деятельности и законодательных рамках, регулирующим работу омбудсменов, и обеспечивать создание национальной системы защиты со стороны омбудсменов во всех государствах-членах, предоставляя при этом должную защиту всем людям от плохого управления на местном и региональном уровне, и обеспечивая, чтобы все имели легкий доступ к службам омбудсменов.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ³

1. Для того чтобы сохранить здоровье демократии, требуется создать сложную систему сдержек и противовесов, и такая структура, как омбудсмен, является жизненно важным компонентом такой системы. Омбудсмен – это ценная гарантия от административных злоупотреблений на местном и региональном уровне, служащая созданию доверия к публичным органам власти и совершенствованию оказания услуг.

2. В последние годы службы омбудсменов были созданы в большинстве государств-членов Совета Европы, где ранее они отсутствовали. Однако охват жалоб на местные и региональные публичные службы в некоторых странах остается неполным, а в других структуры омбудсменов являются слабыми и недостаточно финансируются.

3. Конгресс признает, что обеспечение должного доступа к службе омбудсмена для подачи жалобы на плохое управление со стороны местных или региональных публичных служб не требует создания отдельного бюро омбудсмена при каждом местном или региональном органе власти. При этом всем государствам-членам необходимо создать и развивать свои структуры омбудсмена для обеспечения того, чтобы подобные жалобы рассматривались незамедлительно и эффективно.

4. Притом, что некоторые регионы успешно создали сильные структуры омбудсменов, в других случаях рассмотрение жалоб страдает от отсутствия должной национальной структуры с соответствующим органом, который осуществлял бы надзор за национальными административными органами.

5. Структура такого органа, как омбудсмен, в государстве-члене должна быть направлена на то, чтобы предоставлять услуги, благодаря которым все люди имели бы простой и транспарентный доступ к бюро омбудсмена. Лицо, подающее жалобу, не должно быть вынуждено выезжать за пределы своего региона, для того чтобы пожаловаться на орган власти в данном регионе.

6. Конгресс поощряет сотрудничество и создание сетей между бюро омбудсменов, в частности, во взаимодействии с Комиссаром Совета Европы по правам человека, через Сеть европейских омбудсменов и Международную ассоциацию омбудсменов. Конгресс также поощряет сотрудничество между местными и региональными омбудсменами в каждом государстве-члене и признает ту позитивную роль, которую могут сыграть комитеты по координации в развитии служб омбудсменов.

7. Исходя из этого, Конгресс, ссылаясь на:

a. свои "Принципы, регулирующие органы омбудсменов на местном и региональном уровне" (1999);

b. Рекомендацию Конгресса 61 (1999) о роли местных и региональных уполномоченных/омбудсменов в защите прав граждан;

c. Рекомендацию Конгресса 159 (2004) о региональных омбудсменах: органе на службе прав граждан;

8. Рекомендует, чтобы Комитет министров призвал государства-члены обеспечивать, чтобы в отношении омбудсменов, которые рассматривают жалобы на плохое управление в местных и региональных публичных службах:

a. все лица, независимо от своего статуса и гражданства, имели легкий и транспарентный доступ к таким службам омбудсменов;

b. устранялись любые юридические препятствия в оказании эффективных и комплексных услуг со стороны омбудсменов;

³ См. сноску 2.

c. омбудсмены имели полномочия действовать в своем качестве для проведения расследования случаев возможного плохого управления;

d. бюро омбудсменов были бы укомплектованы людьми, отличающимися независимостью, беспристрастностью и компетентностью, получающими зарплату соразмерно своим полномочиям, знающими те административные органы, жалобы на которые они рассматривают;

e. бюро омбудсменов были бы финансово независимы и имели соответствующие ресурсы для того, чтобы иметь возможность проводить расследования, необходимые для рассмотрения жалоб;

f. рекомендации омбудсменов публиковались и соответствующим образом выполнялись местными и региональными властями и сопровождались периодическими докладами, в которых выявлялись бы сохраняющиеся проблемы и меры по их решению;

g. имелось хорошее сотрудничество и сети между омбудсменами, работающими на местном, региональном, национальном и европейском уровнях, а также создавались, когда это необходимо, национальные комитеты по координации, для обеспечения того, чтобы жалобы направлялись в соответствующее бюро омбудсмена и для избежания дублирования;

h. осуществлялось эффективное сотрудничество между омбудсменами и судами, и соответствующими учреждениями.

9. Конгресс признает ценную работу Комиссара Совета Европы по правам человека по содействию развитию служб омбудсменов, рассматривающих жалобы на местные и региональные структуры, и призывает его, в сотрудничестве с Конгрессом и международными ассоциациями омбудсменов, и далее содействовать работе в сетях и обмену передовой практикой между этими службами омбудсменов и помогать в развитии существующих национальных сетей.