

European Ombudsman Institute

Европейский Институт Омбудсмана

* Europäisches Ombudsmann Institut

Institut Européen de l'Ombudsman

Istituto Europeo dell'Ombudsman

Instituto Europeo del Ombudsman

VARIA 54 (R)

Др. Мануэле Беллонци

Хартии прав человека «*Carta della difesa civica*» в Тоскане (Италия) и «*Charte des médiateurs du service public*» во Франции: краткий анализ общих черт и национальных особенностей омбудсмана

Девиз ЕИО:

- всё изучать
- всё сравнивать
- выбирать лучшее
- выступать в защиту лучшего

EOI

Хартии прав человека «*Carta della difesa civica*» в Тоскане (Италия) и «*Charte des médiateurs du service public*» во Франции: краткий анализ общих черт и национальных особенностей омбудсмана

Это правда, что организация ОМБУДСМАН в современном ее понимании возникла в Швеции в XIX-ом веке, особую важность она, однако, приобрела после того, как стало возможно создание на национальном и/или региональном уровне разнообразных интреснейших моделей, существующих и по сей день. Испанский «*Difensor del pueblo*», французский «*Médiateur de la République*» или итальянский региональный, провинциальный и муниципальный «*Difensore civico*», вплоть до современной фигуры *Ombudsperson* в Косово¹ и *Mpanelanelana* в Республике Мадагаскар², способствуют переходу внесудебного правового института с изначально сугубо парламентарного уровня на уровень развитого и целостного гаранта прав человека.

С более свободной национальной позиции, с которой возможно (или нет) предугадать основание и форму внеюрисдикционных организмов, были попытки на различных собраниях выделить общие черты, позволяющие определить общую основу для международного правового института. При этом после резолюции 1946 года невозможно не упомянуть *favor* ООН³. Говоря об исследовательских опытах, следует также назвать, например, работу, проведенную в Совете Европы в 1999 году в рамках *Stability pact for South East Europe*⁴. На заседании были выработаны основные реквизиты института и самые важные черты организма *super partes*, способного к спонтанной деятельности в странах юго-восточной Европы⁵. Не менее интересно исследование о возможных европейских стандартах, в том числе касательно и правового института, проведенное в Исследовательском Центре Фонда имени Фридриха Еберта и приуроченное к симпозиуму 2002 года в Софии⁶. Говоря о

¹ United Nations Mission in Kosovo Regulation 2000/38, section, 71.1, Rule 22.1 of the Rules of Procedure of the Ombudsperson institution.

² Ordonnance n. 92-012 du 29 avril 1992, Journal officile de la République de Madagascar, n. 2155 du 21/12/1992, pages 2843-45.

³ О роли автономии и независимости омбудсмана смотри Резолюцию *ONU* № 48 от 1993 года.

⁴ Совет Европы, Regional meeting on independent national human rights protection institution (including ombudsman institution), Будапешт, 1999.

⁵ Например, среди основных черт опекунского совета выделяется необходимость поддерживать автономную и независимую монархическую фигуру, которая действовала бы как и по запросам сторон, так и *ex officio*, и имела бы право давать рекомендации общего характера, и, в конечном счете, «следить за несением ответственности, за открытостью и гласностью администрации».

⁶ Упоминания достойны, например, следующие вопросы: юридические и практические аспекты организаций омбудсмана, особый облик омбудсмана в

проведенной работе, нельзя также не вспомнить неутомимую деятельность австрийского института *European Ombudsman Institute* в Иннсбрукке, в течение многих лет занимающегося изучением различных географических условий Европы и канадского института *International Ombudsman Institute*.

Несомненно важным стала деятельность Конгресса местных и региональных властей при поддержке Совета Европы, который в 1999 году издал резолюцию⁷ о роли *Уполномоченных по правам человека/омбудсманов для защиты прав человека*. В этой связи имела место попытка дать общее определение понятию омбудсмана, касательно требований к кандидатам на роль Уполномоченного, характеру организации офисной работы и услуг, компетенций и функций, процедуры вхождения в институт и средств, идущих в распоряжение внесудебного органа защиты и гарантии. Возврат к концепции «посредничества», автономность, независимость и компетенция, адекватность средств, деятельность *ex officio*, право доступа к административным делам – это только некоторые основные понятия, которые прошли красной нитью и тем самым позволили определить общие черты института в конце 90-х годов.

Недавно в поисках единого начала были приняты во Франции и Италии две хартии, посвященные тематике омбудсмана: первая восходит к *Médiateur du service public*, в то время как вторая была предложена организацией *Difesa civica locale* в Тоскане⁸. Интересен сравнительный анализ содержания обоих документов, проливающий свет на общие стороны и также несовпадения этих юридических систем. Для начала следует уточнить, что во Франции правовая защита носит, как правило, общенациональный характер (*Médiateur de la République*) и связана с обширной сетью омбудсмана в сфере социальных услуг, в то время как итальянский институт зародился в регионе и после вышедшего сейчас из силы закона 142/1990 развивался в местных органах, централизованная же организация правовой защиты отсутствует до сих пор. Французская Хартия, подписанная Уполномоченными по правам человека по ту сторону Альп, ставит себе целью определить соответствующие стандарты для неоднородных типологических гарантов. Однако участие в рабочей

развивающихся странах, его функции и власть, основной характер деятельности, автономия бюджета, связь омбудсмана с другими государственными организациями, связь омбудсмана с простыми гражданами, международное сотрудничество омбудсмана.

⁷ Risoluzione n. 80/1999.

⁸ Подтверждено соответственно клубом *Club des Médiateur du Service Public* (CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS, EDF, EDUCATION NATIONALE, FEDERATION FRANCAISE DES SOCIETES D'ASSURANCES, FRANCE 2; 3, GAZ DE FRANCE, LA POSTE, MINISTERE DE L'ECONOMIE, RATP, SERVICE UNIVERSAL POSTAL, SNCF, VILLE DE PARIS, MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE) и *Difensore Civico della Regione Toscana* (dr. Giorgio Morales) и президентом совета *Consiglio delle Autonomie Locali* (dr. Franco Pesci).

группе национальных *Médiateur*-посредников (к примеру, от города Парижа) придает документу обобщающий характер, отдающий предпочтение проблемам администрации железных дорог, страховых компаний и почтовых услуг. Точно также и в Тосканской Хартии, в разделе о компетенциях института, своеобразно освещаются местные социальные услуги. Даже при растущей приватизации в этом секторе, подчеркивается неоспоримая компетенция и авторитет местного *Difensore civico* при вмешательстве в дела организаций⁹.

Еще одной чертой, которая в прошлом отличала итальянскую доктрину от французской в вопросе по правам человека, было внимание, уделяемое методам посредничества. Так в Италии в течение определенного периода времени законодатель имел обыкновение налагать на учреждения проверки, преимущественно формального характера, по проведенной административной работе¹⁰, поощряя тем самым еще большую бюрократизацию отношений между "проверяющим" и "проверяемым", в том числе и в правовой защите. Использование общеизвестных методов убеждения и доброжелательного урегулирования и устранения разногласий зачастую рассматривалось как пример отсутствия авторитета-авторитетности у органа опеки, не обладающего "сильной властью" и, следовательно, не являющегося эффективным. В Тосканской Хартии, уже во вступлении, однозначно подчеркивается преимущественно урегулирующий характер помощи гражданам. В равной степени вмешательство местного Уполномоченного по правам человека не может не носить поддерживающего и посреднического характера. Это подтверждается тем, что при общении двух сторон, пытающихся найти удовлетворительное решение в интересах общественности и частного лица, важную роль играют рекомендательные методы омбудсмана¹¹. Напротив, во французском варианте, где со временем в посредническую деятельность были вовлечены разные секторы общественности¹², понятию и фигуре посредника угрожает опасность инфляции. Так в Хартии под редакцией *Médiateur de la République* намечается желание разграничить "институциональное" и "обычное" посредничество¹³. Даже если обе формы подразумевают

⁹ Здесь имеются в виду фирмы-концессионеры, контролируемые Местным Органом и частными лицами.

¹⁰ Смотри, например, любую проверку актов ex art. 127 D.Lgs. 267/2000.

¹¹ Урегулирующая деятельность в административных проблемах, которая поначалу отвергалась концепцией несуществующих материальных прав, была впоследствии перенята и переработана с нормативных и доктринальных позиций генеральным институтом самоопеки и соглашений заинтересованных сторон.

¹² Среди прочего достоин упоминания многолетний опыт Boutiques du droit di Lione по защите прав человека или района.

¹³ Le Médiateur de la République approuve les principes de la présente Charte visant à préciser les bonnes pratiques de la médiation institutionnelle afin d'éviter la banalisation de ce terme.

"альтернативный метод разрешения конфликтов", посредничеству на институциональном уровне, в отличие от других типологий, отводится "превентивная роль катализатора изменений при поддержке учреждений и предприятий". В отличие от частного примирителя, урегулирующего возникший конфликт, полномочия которого ограничиваются контрактом, посредник публичной администрации имеет право давать сигнал к развитию или изменению данного учреждения. Это, однако, не отрицает того, что оба могут использовать одни и те же оперативные и социально-психологические методы: выслушивание и объяснения, объективность, обсуждение сторон, тщательное расследование конфликта, методы по облегчению примирения и т.д..

Следующая общая тема Хартий, которую мы уже встречали в упомянутых выше международных документах, касается признания независимости и автономии омбудсмана. В особенности тосканский документ подчеркивает важность *объективной и субъективной независимости* Уполномоченного по правам человека (Difensore Civico), которая *представляет собой основной фактор опеки, эффективной только при условии, что со стороны этих лиц нет прямого контакта с объектом их деятельности и просителями.* Французская Хартия, соответственно, в некоторых параграфах делает упор на объективность института при урегулировании конфликтов, подчеркивая необходимость свободы фигуры Уполномоченного, не зависящего ни от структур государственного учреждения ни предприятия. Говоря об автономии и независимости омбудсмана, оба документа останавливаются на необходимости гарантированных ресурсах функционирования¹⁴, чтобы избежать риска, по словам М.Хайса, "надеть намордник на сторожевую собаку или голодом довести ее до изнеможения"¹⁵. Не менее важен и вопрос избрания Уполномоченного по правам человека в Тосканской Хартии, которая предусматривает кворум и обязательный референдум, чтобы гарантировать Уполномоченному по правам человека уважение и авторитет лица *super partes*. Во Франции Посредники избираются, как правило, представителем администрации, *который им гарантирует независимость от внутренних структур учреждения или предприятия.* Посредник не может быть переизбран до конца действия мандата - это должно гарантировать ему эффективность деятельности.

Другой любопытный аспект французского документа, достойный внимания, касается попытки определить деонтологию омбудсмана и поставить его на одну ступень с другими либеральными профессиями. *Les valeurs et la deontologie*, действительно, обладают теми же

¹⁴ Carta: „...assicurata dalla assegnazione di idonee risorse (anche con autonomia di budget)...“; Charte: „ils ont les moyens nécessaires pour exercer leur action (budget, pouvoirs notamment de proposer des solutions...“.

¹⁵ Relazione Difensore civico Valle d'Aosta, B.U. S.O. al n. 33/4.8.1998 p.5.

характеристиками, что и посредничество. Готовность внимательно и уравновешенно выслушать обе стороны, скрупулезное уважение личностей, их мнений и позиций, желание облегчить поиск дружелюбного примирения – это элементы успешного посредничества. Помимо них существуют и более "технические" элементы, например, постоянное уважение соперника, гласность действий¹⁶, конфиденциальность и беспристрастность рекомендаций.

Еще одна черта, которая выделяет Тосканскую Хартию прав человека, это желание создать в регионах сеть по опеке, информации, консультации и сотрудничеству с потребителем и местной администрацией. Подобная сеть в прошлом уже предвещалась лучшей доктриной¹⁷, сейчас же она стала запрограммированной целью территориальных *Difensore civico*, которые действуют в Тоскане под контролем регионального омбудсмана.

Как видно из обеих хартий, схематично здесь рассмотренных, их проблематика удачно вписывается в пути развития, намеченные европейскими и международными документами. Схожее мнение по многим вопросам указывает на уже сложившийся общий наднациональный подход к этому вопросу. Остаются, однако, еще некоторые особенности и неизученные места, связанные со своеобразным географическим и культурным концептуальным развитием, которые дожидаются сравнения и благотворного взаимного влияния. Создание смешанной рабочей группы, своего рода "побратимство хартий", помогло бы повысить качество работы и гармонию философско-догматических характеристик, как это было уже предложено доктриной и в последних актах европейских организаций.

Др. Мануэле Беллонци
(перевод с итальянского: Кира Летцбор)

¹⁶ Имеется в виду гласность как по отношению к роли и власти института, так и обязанность оглашения в периодических докладах действий организации и общих рекомендаций.

¹⁷ G.Arena, intervento al Seminario CNR-ISR, *La difesa civica in Italia, quali prospettive?*, Roma, 28 febbraio 1995, a cura di M.C. Sacchetti, pag. 103.