

ИНСТИТУТЫ ОМБУДСМЕНА ПО ДЕЛАМ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ



Бенджамин Бакленд, Вильям Макдермотт



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law

ИНСТИТУТЫ ОМБУДСМЕНА ПО ДЕЛАМ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

Практическое пособие

Бенджамин Бакленд

Вильям Макдермотт

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является международным фондом, созданным с целью оказания помощи международному сообществу в совершенствовании государственного управления и реформировании сектора безопасности. Центр разрабатывает и продвигает соответствующие нормы и стандарты, осуществляет специализированные научные исследования, изучает и пропагандирует передовой опыт, готовит соответствующие рекомендации и организует на уровне отдельных стран программы консультативной и практической помощи.

Посетите наш сайт www.dcaf.ch

**ИНСТИТУТЫ ОМБУДСМЕНА
ПО ДЕЛАМ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ**
Практическое пособие

Бенджамин Бакленд
Вильям Макдермотт

2013

Бенджамин Бакленд и Вильям Макдермотт, *Институты омбудсмена по делам вооруженных сил: Практическое пособие* (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

Руководитель проекта: Ханс Борн

Дизайн: Элис Лейк-Хаммонд, www.alicelakehammond.com

Фото на обложке: © www.belindacleeland.com

Высказанные здесь точки зрения принадлежат исключительно их авторам и могут не совпадать с точкой зрения организаций, упоминаемых либо представленных в данном практическом пособии.

© Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013

Оригинальное издание на английском языке, 2012

Русская версия, 2013

Исполнительный издатель: ООО Прокон, <http://procon.bg>

ISBN 978-92-9222-234-5

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО МКОВС.....	ix
ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ДКВС.....	xi
БЛАГОДАРСТВЕННОЕ СЛОВО.....	xiii
Глава 1 Введение	1
1.1. Термины и определения.....	1
1.2. Роль и значение института омбудсмeна по делам вооруженных сил.....	3
1.3. Цели данного практического пособия.....	5
1.4. Для кого предназначено данное практическое пособие.....	6
1.5. Методология.....	6
1.6. Структура пособия.....	7
Раздел I ИСТОРИЯ, ФУНКЦИИ И МОДЕЛИ	11
Глава 2 История возникновения института омбудсмeна	13
2.1. Введение.....	13
2.2. Мотивы.....	13
2.3. Правовой статус институтов омбудсмeна.....	19
2.4. Рекомендации.....	22
Глава 3 Функции	23
3.1. Вступление.....	23
3.2. Работа с жалобами.....	23
3.3. Расследования.....	24
3.4. Отчеты и рекомендации.....	25
3.5. Рекомендации.....	26
Глава 4 Модели	29
4.1. Введение.....	29
4.2. Различные модели институтов омбудсмeна по делам вооруженных сил.....	29
4.3. Взаимодействие между различными институтами омбудсмeна на национальном уровне.....	36
4.4. Рекомендации.....	37
Глава 5 Независимость	39
5.1. Вступление.....	39
5.2. Независимость.....	39
5.3. Институциональная независимость.....	40
5.4. Оперативная независимость.....	47
5.5. Личная независимость.....	53

5.6. Рекомендации	56
Раздел II ЖАЛОБЫ	59
Глава 6 Процедуры приема и обработки жалоб	61
6.1. Вступление	61
6.2. Доступ к системе подачи жалоб	61
6.3. Обработка жалоб	68
6.4. Сложности процесса подачи и обработки жалоб в контексте зарубежных и международных операций	71
6.5. Рекомендации	74
Глава 7 Виды жалоб	77
7.1. Вступление	77
7.2. Жалобы	77
7.3. Плохое управление	78
7.4. Права человека.....	80
7.5. Обеспечение соблюдения норм уголовного и международного гуманитарного права	87
7.6. Рекомендации	88
Раздел III РАССЛЕДОВАНИЯ	91
Глава 8 Виды расследований	93
8.1. Вступление	93
8.2. Расследования института омбудсмана.....	93
8.3. Расследования, связанные с конкретными жалобами	94
8.4. Инициативные расследования.....	95
8.5. Системные вопросы	97
8.6. Масштаб расследований	99
8.7. Рекомендации	103
Глава 9 Процесс расследования	107
9.1. Вступление	107
9.2. Расследование.....	107
9.3. Предварительные мероприятия	108
9.4. Расследование.....	114
9.5. Завершение расследования	120
9.6. Рекомендации	122
Глава 10 Доступ к информации	125
10.1. Вступление	125
10.2. Информация	125
10.3. Формальные и неформальные права.....	127
10.4. Ограничение права на доступ к информации.....	130
10.5. Рекомендации	135

Раздел IV ИНФОРМИРОВАНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИНСТАНЦИЙ И ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ	137
Глава 11 Информационная деятельность института омбудсмена	139
11.1. Вступление.....	139
11.2. Цели информационной деятельности.....	139
11.3. Независимость института омбудсмена при подготовке и обнародовании отчетов и других информационных документов.....	141
11.4. Виды информационных документов.....	143
11.5. Информационная деятельность как процесс.....	147
11.6. Рекомендации.....	151
Глава 12 Рекомендации института омбудсмена	155
12.1. Вступление.....	155
12.2. Выработка рекомендаций.....	156
12.3. Практическая реализация и контроль за соблюдением рекомендаций.....	160
12.4. Эффективность рекомендаций.....	167
12.5. Рекомендации.....	170
Глава 13 Выводы	173

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО МКОВС

Институту военного омбудсмана принадлежит важная роль в противодействии злоупотреблениям и другим правонарушениям в вооруженных силах и создании условий для того, чтобы деятельность вооруженных сил была подотчетной обществу с одной стороны и прозрачной для общества с другой стороны. Работая с жалобами и обращениями и исследуя вопросы в предметной и смежных областях, институт омбудсмана помогает предотвращать нарушения прав человека, борется с практикой неэффективного расходования ресурсов и плохого управления и способствует совершенствованию системы управления в секторе безопасности в целом. Международная конференция институтов омбудсмана по делам вооруженных сил (МКОВС), которая сегодня объединяет институты военного омбудсмана более чем в двадцати пяти странах мира, впервые состоялась в Берлине в мае 2009 года. В первые четыре года своего существования цель нашей организации состояла в том, чтобы собрать и обобщить мировой опыт, как положительный, так и отрицательный, имеющий отношение к задачам, функциям, полномочиям и деятельности институтов военного омбудсмана. МКОВС является форумом не только для военных правозащитных организаций с уже сложившимися традициями, но и стремится привлечь в свои ряды совсем молодые организации, а также государства, только планирующие создать у себя институты военного омбудсмана.

Именно исходя из этих соображений, участники второй конференции МКОВС, которая состоялась в Вене в 2010 году, поручили ДКВС разработать практическое пособие по вопросам института омбудсмана по делам вооруженных сил. В данном пособии обобщен передовой опыт как стран-членов МКОВС, так и других государств, а материал составлен таким образом, чтобы пользу из него могли извлечь и новички, и организации, уже имеющие определенный опыт в соответствующей сфере.

В 2011 году в Белграде члены МКОВС собрались на свою третью конференцию, в рамках которой состоялось заседание рабочей группы по вопросам подготовки данного практического пособия. Представители ДКВС ознакомили участников заседания с ходом работ, рассказали о содержании, целях и задачах будущего пособия и, в свою очередь, получили от участников заседания множество ценных рекомендаций.

Как организаторы всех конференций МКОВС, мы с удовольствием помогали, помогаем и впредь будем помогать ДКВС в реализации поставленных перед ним задач. Надеемся, что подготовленное ДКВС практическое пособие будет ценным ресурсом в нашей собственной работе, а также в работе многих наших коллег и организаций, занимающихся аналогичной деятельностью по всему миру.

Саша Джанкович
Омбудсмен Сербской Республики

Пьер Дьягль
Омбудсмен Министерства обороны и Вооруженных сил Канады

Хьелл Арне Братли
Комиссар Парламента по вопросам Вооруженных сил Норвегии

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО ДКВС

Институт омбудсмана по делам вооруженных сил является неотъемлемым атрибутом подотчетного и прозрачного для общества сектора безопасности. Будучи независимым и объективным органом, институт военного омбудсмана играет важную роль в предотвращении и борьбе со злоупотреблениями служебными полномочиями и нарушениями прав человека, независимо от того, касаются ли они гражданских лиц или самих вооруженных сил. Институт военного омбудсмана принимает и расследует жалобы и обращения, а также информирует соответствующие инстанции о нарушениях прав человека и других системных проблемах. Таким образом, его деятельность может иметь серьезный эффект на уровне как отдельного человека, так и сектора безопасности и нормативно-правовой базы в целом.

В демократическом обществе огромное внимание уделяется вопросам борьбы со служебными злоупотреблениями и нарушениями прав человека. Эффективность этой борьбы на уровне сектора безопасности во многом зависит от степени его прозрачности и подотчетности всему обществу. Требуемый уровень прозрачности и подотчетности могут гарантировать независимые и объективные органы, наделенные всеми необходимыми полномочиями и ресурсами.

Когда ДКВС, в сотрудничестве с институтами омбудсмана из целого ряда стран всего мира, инициировал создание МКОВС, предполагалось, что конференция станет форумом для открытых дискуссий и обмена мнениями. В частности, мы ставили перед собой цель разработать механизм для обмена передовым опытом в сфере создания и деятельности институтов военного омбудсмана, в частности, что касается их задач, функций и полномочий, учитывая явный недостаток знаний и низкий уровень международного сотрудничества в таком важном вопросе. Кроме того, мы рассчитывали, что, объединив в рамках одной конференции опытные и совсем молодые институты омбудсмана, мы сможем укрепить и обогатить деятельность таких органов по всему миру, а также оказать помощь государствам, делающим только первые шаги на этом пути.

Важная роль в этой работе отводится конференциям МКОВС. Со дня основания МКОВС уже состоялось четыре таких конференции – в Берлине (2009 г.), Вене (2010 г.), Белграде (2011 г.) и Оттаве (2012 г.), а две следующие пройдут в Осло (2013 г.) и Париже (2014 г.). Постоянно рас-

тущее количество участников, представляющих все больше и больше стран и регионов мира, является убедительным свидетельством значимости и актуальности такого форума.

Действуя по поручению МКОВС, ДКВС работал над созданием двух дополнительных инструментов, которые должны повысить эффективность конференций. Первый – это вебсайт МКОВС, который находится по адресу www.icoaf.org и содержит все необходимые контакты, информацию и результаты исследований, касающиеся самой конференции и участвующих в ней организаций.

Что касается данного практического пособия, то его создатели преследовали более амбициозную цель. А именно путем многочисленных опросов, интервью и круглых столов, а также обширных документарных исследований обобщить передовой опыт и собрать конкретные примеры деятельности институтов военного омбудсмена, представляющих различные страны и регионы мира. Наше пособие состоит из четырех разделов: «История, функции и модели» (Раздел I); «Жалобы и обращения» (Раздел II); «Расследования» (Раздел III) и «Информирование соответствующих инстанций и выработка рекомендаций» (Раздел IV). Мы надеемся, что благодаря такой структуре наше пособие сможет стать источником полезной информации как для совсем молодых правозащитных организаций, так и институтов, уже обладающих определенным опытом деятельности. Раздел о моделях может оказаться особенно полезным для стран, планирующих создать у себя институты военного омбудсмена, но пока не остановивших свой выбор на какой-то конкретной модели, которая бы максимально соответствовала их условиям. Кроме того, надеюсь, что это практическое пособие повысит интерес к данной тематике среди научных кругов. Я очень рассчитываю на продолжение нашего плодотворного сотрудничества ДКВС с МКОВС с целью дальнейшей разработки и изучения этого актуального вопроса и надеюсь, что институты омбудсмена по делам вооруженных сил в странах всего мира, наконец, получат то внимание, которого они, безусловно, заслуживают.

Посол Теодор Х. Винклер
Директор ДКВС

БЛАГОДАРСТВЕННОЕ СЛОВО

Авторы хотели бы выразить свою благодарность Хансу Борну за его руководящую роль и помощь в реализации этого проекта на всем его протяжении от начала до конца. Без его указаний и бесценного опыта создание этого практического пособия было бы невозможным.

Авторы бесконечно признательны всем помощникам и экспертам, а также Меган Бестик и Айдану Вилсу за их ценные замечания и рекомендации, высказанные по ходу подготовки данного издания. Их обширные знания и опыт помогли нам улучшить содержание и стиль подачи материала, а также избежать нескольких серьезных ошибок и упущений.

Выражаем особую признательность целому ряду организаций и их отдельным представителям за помощь в подготовке текста и полезные замечания и рекомендации. Это Антон Гааль, Пауль Кисс и Карл Шнееманн, а также парламентская комиссия Австрии по вопросам федеральных вооруженных сил; Бошко Шилегович и офис Парламентского военного комиссара Боснии и Герцеговины; Пьер Дьягль, Доминик Перро и Вероник Перро, а также офис Омбудсмана Министерства национальной обороны и Вооруженных Сил Канады; Жиль Гроллемунд и французская Комиссия по рассмотрению жалоб военнослужащих; Хьелл Арне Братли и офис Комиссара Парламента по вопросам Вооруженных Сил Норвегии; Збигнев Зареба и офис Омбудсмана Польши; Саша Джанкович и офис Омбудсмана Сербии; Сьюзан Аткинс и Офис по рассмотрению жалоб военнослужащих Великобритании; Джозеф Перес и офис Генерального инспектора Министерства обороны США.

Кроме того, авторы хотели бы выразить глубокую благодарность всем организациям, которые любезно согласились ответить на вопросы двух предложенных нами анкет, а также участникам всех ежегодных Международных конференций институтов омбудсмана по делам вооруженных сил, которые состоялись в Берлине, Вене и Белграде. Состоявшиеся во время этих форумов формальные и неформальные дискуссии стали для нас ценным источником информации.

Авторы также выражают признательность Элис Лейк-Хаммонд за помощь в разработке оригинал-макета этой книги, Белинде Клиленд за предоставленное фото для обложки, а также Джулии Рубель, представляющей издательство Agincourt Press, за редактуру текста.

Наконец, авторский коллектив выражает признательность МКОВС в целом за предоставленную возможность подготовить и выпустить это издание, а также управление международных отношений Министерства обороны Швейцарии, Штаб вооруженных сил при федеральном Министерстве обороны, гражданской обороны и спорта за щедрую финансовую поддержку данного проекта.

Бенджамин С. Бакленд, Вильям МакДермотт

Глава 1

Введение

В этой главе дается общий обзор тематики, которая будет подробно рассмотрена ниже. Глава состоит из нескольких частей, где рассматриваются следующие вопросы:

- Что такое институт омбудсмена по делам вооруженных сил?
- Каковы роль и значение института омбудсмена по делам вооруженных сил?
- Каковы задачи данного практического пособия?
- Для кого предназначено данное практическое пособие?
- На каких принципах основывались научные исследования и готовились материалы для данного практического пособия (методология)?
- Структура пособия

1.1. Термины и определения

Данное практическое пособие посвящено институту омбудсмена по делам вооруженных сил. Этот общий термин охватывает целый ряд институциональных моделей и подходов. В данном случае мы предпочли использовать термин «институт омбудсмена», а не более общее понятие «омбудсмен» по двум причинам:

1. Термин «омбудсмен», как правило, означает институт совершенно конкретного типа, созданный по оригинальной скандинавской модели.¹
2. В современной интерпретации термин «омбудсмен», несмотря на его скандинавское происхождение, нельзя рассматривать как гендерно нейтральный.

¹ Существует две скандинавские модели: в Швеции и Финляндии омбудсмен наделен полномочиями по возбуждению уголовных дел, а сфера его полномочий распространяется и на судебную систему. В датской модели существуют отдельные институты омбудсмена для разных сфер деятельности.

В этом пособии рассматривается целый ряд различных институтов. Под общим термином «институт омбудсмена» рассматриваются различные организации с самыми разными функциями и полномочиями, сферами и видами деятельности. В это пособие мы включили как институты, занимающиеся исключительно вопросами развития и защиты прав человека,² так и организации, которые занимаются защитой прав человека лишь косвенно, а больше сосредоточены на вопросах борьбы с различного рода злоупотреблениями.³ Разнообразие моделей отражено в названиях институтов, которые будут рассмотрены ниже. Это, в том числе, «комиссар», «генеральный инспектор», «омбудсмен», «менеджер по вопросам обращений и жалоб», «комиссар парламента», «народный защитник» и «канцлер юстиции». Важной отличительной особенностью институтов омбудсмена является их независимость от органов, надзор за которыми они уполномочены осуществлять, а также объективность и непредвзятость при исполнении ими своих обязанностей. Институты омбудсмена принимают и расследуют жалобы и обращения и таким образом выступают важным элементом любой системы независимого надзора и контроля.

Однако тематика данного пособия все же несколько уже общего понятия «институт омбудсмена», и охватывает преимущественно институты омбудсмена по делам вооруженных сил. Таким образом, из числа всех институтов омбудсмена данное издание выделяет организации, объединенные единым мандатом, функциями и полномочиями по получению и расследованию обращений и жалоб непосредственно от представителей вооруженных сил, либо граждан, имеющих отношение к вооруженным силам, по вопросам, включенным в сферу их компетенции. Под термином «вооруженные силы» в данном случае подразумеваются все виды вооруженных сил, а также органы исполнительной власти, в частности министерство обороны, осуществляющие планирование и руководство деятельностью вооруженных сил.⁴

Для иллюстрации вышесказанного приведем два примера. В Сербии в институт омбудсмена по делам вооруженных сил входит орган под названием «Защитник граждан», который наделен полномочиями по надзору

² Например, большинство институтов в Центральной и Восточной Европе, Латинской Америке и в некоторых частях Западной Европы (в частности, в Швеции, Финляндии и Норвегии).

³ Например, Великобритания, Ирландия, Канада, США.

⁴ Полномочия некоторых институтов омбудсмена распространяются и на другие силовые структуры, в частности, военизированные формирования и частные подрядчики.

за деятельностью ряда государственных организаций, в том числе и вооруженных сил. В то же время, например, в Аргентине, полномочия института омбудсмена, который официально называется «Национальный народный защитник», на вооруженные силы не распространяются. В данном пособии под термином «институт омбудсмена» подразумеваются только те организации, полномочия которых распространяются и на вооруженные силы. Если же речь идет о конкретном руководителе конкретного института омбудсмена, то термин «руководитель» употребляется в общем смысле независимо от половой принадлежности или наименования конкретной должности (генеральный инспектор, защитник, комиссар и т.п.). Если же в тексте упоминается конкретный институт, слово «омбудсмен» употребляется только в случае, если оно является частью официального наименования данного конкретного института.

1.2. Роль и значение института омбудсмена по делам вооруженных сил

Институты омбудсмена стремятся к независимости и объективности, а эффективность их работы зависит от уровня доверия и уважения к ним как со стороны государства и общества, так и представителей вооруженных сил.⁵ При этом, однако, следует иметь в виду одну отличительную особенность таких институтов, которая состоит в том, что они стремятся улучшить отношения между обществом и властью с целью предотвращения ненужных конфликтов.⁶ Институты омбудсмена могут использовать высокий уровень доверия к ним государства, общества и вооруженных сил с целью выработки и реализации гибких решений, которые будут приемлемыми для всех сторон.⁷

Благодаря своей независимости и непредвзятости при рассмотрении вопросов, институты омбудсмена играют важную роль в системе обеспечения ответственности и подотчетности органов государственной власти за пределами судебной системы, где неизбежно присутствует конфликт сторон. Во многих случаях конфликтные ситуации предпочтительнее было бы решать через институты омбудсмена, а не через судебные инстанции. Так, во многих отношениях они имеют более низкий барьер доступности (в частности, они открыты для доступа, их услуги бесплатны для граждан и

⁵ Michael Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies," *Essex Human Rights Review* 3, no. 1 (2000): 30.

⁶ P. Nikiforos Diamondouros, *The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy*, Distinguished Speakers Lectures (University of Siena, 2006), p. 8.

⁷ Diamondouros, *The Ombudsman Institution*, pp. 9, 17.

они менее бюрократичны по своей природе), что во многих случаях делает их более привлекательной альтернативой учреждениям судебной системы.⁸

Если говорить в целом, то институты омбудсмена по делам вооруженных сил являются важным элементом демократической системы управления как таковой. В 2000 году Комиссия (ныне Комитет) ООН по правам человека приняла резолюцию, определяющую пять признаков эффективной системы государственного управления: это прозрачность, ответственность, подотчетность обществу, участие (представителей общества в системе государственного управления) и обратная связь с обществом (реагирование на его запросы и ожидания).⁹ Институт омбудсмена, будучи независимым и объективным органом, способствует соблюдению как минимум трех из этих принципов:

- Обратная связь с обществом (принимает обращения и жалобы непосредственно от представителей общества и имеет возможность проводить соответствующие расследования)
- Ответственность и подотчетность (вырабатывает рекомендации по устранению выявленных недостатков)
- Прозрачность (обнародует отчеты и результаты тематических исследований по различным вопросам, касающимся вооруженных сил).

В течение последних 25-ти лет наблюдается стремительный рост количества институтов омбудсмена по делам вооруженных сил по всему миру, что свидетельствует, в том числе, о возрастании их роли и значения в системе демократического управления. Наличие сильного, независимого института омбудсмена является важным показателем уровня зрелости всей системы демократического управления в целом. Как заявил в своем выступлении на третьей Международной конференции институтов омбуд-

⁸ Leonard F.M. Besselink, "Types of National Institutions for the Protection of Human Rights and Ombudsman Institutions: An Overview of Legal and Institutional Issues," in *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences Throughout the World*, ed. Kamal Hossain, Leonard F.M. Besselink, Haile Selassie gebre Selassie, and E.L.M. Voelker (London: Kluwer Law International, 2001), p. 2. С другой стороны, способность судов принимать решения, которые являются обязательными для исполнения, в некоторых случаях делает их более привлекательной альтернативой институту омбудсмена.

⁹ Heiner Hänggi, "Making Sense of Security Sector Governance," in *Challenges of Security Sector Governance*, ed. Heiner Hänggi and Theodor H. Winkler (Geneva and Munster: DCAF and Lit Verlag, 2003), p. 11.

смена по делам вооруженных сил (МКОВС) президент Сербии Борис Тадич, «наличие предложений и жалоб свидетельствует о том, что общество доверяет этому институту и понимает его роль и значение».¹⁰

Институту омбудсмена принадлежит важная роль в том, чтобы вооруженные силы управлялись и действовали в соответствии с принципами верховенства права и с соблюдением прав человека в отношении как самих военнослужащих, так и всех гражданских лиц, с которыми они взаимодействуют. Эта мысль проходит красной нитью в книге Ханса Борна и Иана Ли «Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих».¹¹ Рост масштабов использования вооруженных сил в интернациональных или многосторонних операциях, а вместе с ним и возрастание рисков, связанных с нарушениями прав человека, в том числе и в отношении гражданских лиц в стране пребывания, только повышают роль сильных и эффективных механизмов контроля и надзора, призванных обеспечить соблюдение прав человека и принципов верховенства права.

1.3. Цели данного практического пособия

Создание этого практического пособия преследовало три цели:

1. Способствовать развитию нормативно-правовой и институциональной базы для построения институтов омбудсмена путем сбора данных и обобщения передового опыта по вопросам функционирования и создания таких институтов.
2. Провести сравнительный анализ различных моделей институтов омбудсмена с целью выявления всех достоинств и недостатков этих моделей.
3. Представить убедительные аргументы в пользу создания новых или укрепления уже существующих институтов омбудсмена.

¹⁰ Protector of Citizens of the Republic of Serbia, *Protecting the Human Rights of Armed Forces Personnel: Old and New Challenges*, 3 ICOAF Conference Report (Belgrade: Office of the Protector of Citizens, 2011), p. 6.

¹¹ Хотя при наличии четкого правозащитного мандата институты омбудсмена могут обеспечивать соблюдение прав человека, для институтов, не имеющих такого четкого мандата, это может оказаться проблематичным. Это возможно, если институт уполномочен следить за соблюдением законности, и если в соответствующей стране или сфере деятельности существует нормативно-правовая база по вопросам защиты прав человека. Также см. Ханс Борн и Иан Ли, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих* (Женева и Варшава: ДКВС и БДИПЧ-ОБСЕ, 2008).

Для этого в нашем издании собраны примеры передового опыта институтов омбудсмена самых разных типов. В конце каждого раздела выделены примеры передового опыта по каждому из трех пунктов, перечисленных выше, а также даются рекомендации, которые могли бы пригодиться максимально возможному числу институтов омбудсмена различных типов.

Кроме того, ощущается общий недостаток практической информации по вопросам деятельности институтов омбудсмена по делам вооруженных сил. Хотя достаточно большой объем информации можно почерпнуть из ежегодных и тематических отчетов институтов омбудсмена, только в нашем практическом пособии мы впервые осуществили попытку собрать такую информацию под обложкой одного издания.

В нашем практическом пособии представлена информация, которая может оказаться полезной как для совсем молодых институтов омбудсмена, так и уже давно функционирующих институтов, а также для пользователей их услуг. Надеемся, что выпуск этой книги даст толчок для продолжения и наращивания усилий в этой важной сфере, которые будут отражены в последующих изданиях нашего практического пособия.

1.4 Для кого предназначено данное практическое пособие

Данное практическое пособие предназначено для широкого круга читателей, в том числе персонала вооруженных сил, государственных служащих, представителей законодательной и исполнительной власти, средств массовой информации, организаций гражданского общества, ученых и институтов омбудсмена всех типов. В частности, это издание может представлять особый интерес для государств, которые лишь недавно создали у себя институты омбудсмена или только планируют приступить к их созданию. Надеемся, что представленные здесь примеры передового опыта различных институтов омбудсмена окажутся полезными и для аналогичных институтов, уже существующих в других странах.

1.5. Методология

Представленные в этом пособии материалы собраны из различных источников, прежде всего научных и других источников информации, а также отчетов институтов омбудсмена. Кроме того, в качестве примеров положительного опыта приводятся более двадцати образцов законодательства, в том числе стран-участниц Международной конференции институтов омбудсмена по делам вооруженных сил (МКОВС) и других стран, ко-

торые могут представлять интерес для читателей, интересующихся данным вопросом. В 2009 и 2011 гг. были проведены опросы представителей институтов омбудсмана, принимавших участие в ежегодных конференциях МКВОС. Первый опрос (2009 г.) охватывал темы, касающиеся целей и задач, функций, полномочий, работы с жалобами и обращениями, механизмов разработки и реализации соответствующих мер реагирования, а также проблем, с которыми сталкиваются в своей работе институты омбудсмана. Опрос 2011 года был посвящен изучению таких вопросов, как различия между внутренними и внешними механизмами обработки жалоб, профсоюзы и ассоциации работников вооруженных сил, правозащитная роль институтов омбудсмана в вооруженных силах, выполняющих свои миссии на территории зарубежных стран. Кроме того, авторы провели серию неофициальных встреч и дискуссий с представителями институтов омбудсмана различных типов из пяти различных государств.

При анализе примеров положительного опыта предпочтение отдавалось тем случаям, в которых было воплощено единство всех трех фундаментальных принципов деятельности института омбудсмана: это независимость, объективность и эффективность. Эти три принципа, которые касаются как оперативных, так и институциональных аспектов института омбудсмана, являются определяющими для работы институтов большинства типов, которые будут описаны в этом издании. При этом авторы старались не отдавать явного предпочтения ни одной из описанных моделей или способу деятельности, а строили свои выводы на примерах положительного опыта, взятых из самых разных стран и моделей.

1.6. Структура пособия

Структура данного пособия разрабатывалась с таким расчетом, чтобы, во-первых, представить различные модели и полномочия институтов омбудсмана и, во-вторых, отобразить весь процесс подачи и обработки жалоб от момента возникновения жалобы и до принятия соответствующих мер. Книга состоит из четырех разделов. Раздел I рассказывает об истории института омбудсмана, его функциях и моделях. Разделы II, III и IV посвящены исследованию различных этапов процесса обработки жалоб: от принятия жалобы или обращения и сбора информации до информирования соответствующих инстанций о принятых мерах. Надеемся, что благодаря такой структуре наше издание окажется интересным и полезным как для читателей из стран, где институты омбудсмана только создаются (в частности, это касается Раздела I), так и тех, где такие институты уже существуют и успешно функционируют (Разделы II, III и IV). Каждая глава раздела посвящена анализу конкретных вопросов и завершается списком

рекомендаций, разработанных на основе положительного опыта. Главы можно изучать независимо друг от друга либо как части единого целого. Поэтому там, где это необходимо, содержатся перекрестные ссылки на вопросы, имеющие отношение к рассматриваемой теме.

Раздел I исследует вопросы истории, функций и моделей институтов омбудсмена. Глава 2 (первая глава Раздела I) посвящена истории и правовой основе, на которой строятся такие институты. Глава 3 описывает функции и различные модели, которые разрабатывались с целью максимально эффективной реализации этих функций в условиях различных стран, ведомств и сфер деятельности. В Главе 4 рассматриваются различные модели институтов омбудсмена по делам вооруженных сил, функционирующие в разных странах мира. И, наконец, Глава 5 Раздела I рассматривает такой важный вопрос, как независимость института омбудсмена и анализирует различные механизмы обеспечения независимости, без которой институт омбудсмена не сможет эффективно исполнять возложенные на него функции.

Раздел II посвящен более детальному анализу процесса обработки жалоб. Глава 6 рассматривает административные вопросы, связанные с жалобами и обращениями граждан, и дает рекомендации по их приему и обработке на уровне института омбудсмена. В Главе 7 дается классификация различных видов жалоб, с которыми чаще всего приходится иметь дело институтам омбудсмена по делам вооруженных сил.

Раздел III рассматривает вопрос проведения расследований. При этом основное внимание уделяется вопросам доступа, сбора и анализа информации, связанной с проведением расследований по каждой конкретной жалобе или обращению. Глава 8 рассматривает различные виды расследований (расследование по конкретной жалобе, инициативное расследование и системное расследование), а затем классифицирует расследования в зависимости от их масштабов.

Глава 9 продолжает начатый в Главе 6 анализ процесса обработки жалоб. При этом основное внимание уделяется процессу расследования с описанием конкретных шагов и используемых методов. Наконец, последняя, 10-я Глава Раздела III исследует один из ключевых для института омбудсмена вопросов, а именно обеспечение доступа к необходимой информации.

Раздел IV анализирует заключительный этап процесса обработки жалоб, который включает информирование соответствующих инстанций и выработку рекомендаций. Глава 11 посвящена вопросу информирования. В частности, рассматриваются различные виды информирования, а также вопрос независимости института омбудсмена при составлении отчетов и

их отправке в соответствующие инстанции. Глава 12 посвящена вопросу реализации и мониторинга решений и рекомендаций институтов омбудсмена. Здесь же рассматриваются механизмы, пользуясь которыми институт омбудсмена может добиваться исполнения своих рекомендаций, не имеющих обязательной силы. Глава 13 завершает наше исследование.

Раздел I

ИСТОРИЯ, ФУНКЦИИ И МОДЕЛИ

Глава 2

История возникновения института омбудсмена

2.1. Введение

В этой главе мы рассмотрим историю и причины возникновения института омбудсмена по делам вооруженных сил в разных государствах мира. В частности, мы проанализируем основные мотивы создания таких институтов, их правовой статус и мандаты, а также различия в их мандатах в зависимости от того, в какой сфере деятельности функционирует тот или иной институт. Данная глава состоит из нескольких частей:

- Мотивы
 - Модернизация существующих механизмов обработки жалоб граждан
 - Переформатирование гражданско-военных отношений после окончания Второй мировой войны
 - Переход к демократии
 - Необходимость решения конкретных проблем
 - Успех деятельности по строительству государственных институтов
- Правовой статус институтов омбудсмена
- Примеры передового опыта

2.2. Мотивы

Появлению институтов омбудсмена по делам вооруженных сил способствовал целый ряд факторов. Во-первых, это было продиктовано желанием укрепить гражданский демократический контроль над вооруженными силами. Во-вторых, это необходимость улучшить ситуацию с защитой прав человека в отношении военнослужащих за счет создания более эффективных механизмов обработки жалоб и реализации мер для исправления выявленных недостатков. В-третьих, это стремление создать независимый механизм контроля качества, который бы позволил осуществлять надзор

за соблюдением установленных процедур, правил и принципов деятельности в вооруженных силах.¹ В рамках этой общей системы мотивов можно выделить еще четыре категории факторов, которые способствовали появлению институтов омбудсмена по делам вооруженных сил. Хотя они распространяются не на все случаи, но можно сказать, что описанные ниже факторы сыграли свою роль при создании большинства из ныне существующих институтов омбудсмена.

2.2.1. Модернизация существующих механизмов обработки жалоб граждан

В отдельных случаях формирование институтов омбудсмена по делам вооруженных сил было продиктовано стремлением укрепить и модернизировать существующие механизмы обработки жалоб граждан. Например, в Бельгии, Ирландии и Великобритании институты омбудсмена по делам вооруженных сил начали создаваться, когда стало очевидным несовершенство существующих специализированных систем реагирования на жалобы. В Ирландии заинтересованные стороны, прежде всего представительские органы личного состава вооруженных сил, активно выступали за создание независимых механизмов обработки жалоб, так как существующие на тот момент в вооруженных силах внутренние процедуры обработки жалоб не пользовались доверием военнослужащих. В результате в 2005 году появился институт омбудсмена по делам Сил обороны.²

Желание укрепить существующие механизмы и институты послужило катализатором создания институтов омбудсмена во многих государствах с устоявшимися традициями демократического управления. Такие институты появились, в частности, в Швеции и, относительно недавно, в Ирландии и Бельгии. Рой Грегори относит их к институтам омбудсмена «первой волны». Все эти институты «первой волны» объединяет то обстоятельство, что их создание было продиктовано желанием сформировать «оперативную, эффективную и доступную систему защиты граждан от неправомερных действий государственных чиновников, учитывая растущее воздействие государства на жизнь своих граждан».³

¹ Hans Born, Aidan Wills, and Benjamin S. Buckland, *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces*, Policy Paper (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), p. 4.

² Born et al., *A Comparative Perspective*, p. 4.

³ Roy Gregory в Steven Van Roosbroek and Steven Van de Walle, "The Relationship between Ombudsman, Government and Citizens: A Survey Analysis," *Negotiation Journal* (2008): 288. Плохое или неэффективное управление имеет место в случаях, «если институт действует в нарушение требований законодательства, не

Вставка 2А. Учреждение института омбудсмена в Швеции

Институт омбудсмена в Швеции был учрежден более чем за сто лет до появления аналогичных органов в других странах и считается прообразом понятия «омбудсмен» в его современной интерпретации. В 1713 году, будучи в изгнании в Турции, шведский король учредил пост канцлера юстиции, который должен был осуществлять надзор за деятельностью системы государственного управления и судебной системы Швеции.⁴ В последующие годы право назначения канцлера юстиции перешло от короля к парламенту страны. Этот вопрос оставался предметом споров вплоть до 1809 года, когда король был отстранен от власти и принята новая конституция, которая давала парламенту право через назначенного им омбудсмена осуществлять надзор за исполнением королем своих полномочий. При этом Конституционный комитет мотивировал такое решение тем, что парламенту необходим контролируемый им омбудсмен, так как прежняя модель «недостаточно эффективно защищала права граждан, учитывая, что Канцлер подчинялся только исполнительной ветви власти».⁵

Именно в Швеции зародилась тенденция, которая впоследствии определила главную функцию омбудсмена, а именно «решение тех проблем управления, которые неспособны эффективно решать ни суды, ни законодательная власть, ни исполнительная власть». Тем не менее, если проанализировать обстоятельства появления института омбудсмена Швеции на фоне четырех факторов, которые будут описаны ниже, можно увидеть, что шведский случай стоит несколько особняком в истории института омбудсмена.⁶

2.2.2. Переформатирование гражданско-военных отношений после окончания Второй мировой войны

Целый ряд институтов омбудсмена в различных странах мира были созданы в рамках деятельности по переформатированию гражданско-военных отношений в период после окончания Второй мировой войны. Так, например, это происходило в Германии (1959 г.) и послужило мотивом для создания институтов омбудсмена в Норвегии (1952 г.) и Австрии (1955 г.), которые решили, что им необходим независимый институт для осуществления демократического гражданского контроля над вооруженными силами. Опасаясь повторения недавних событий и понимая необходи-

соблюдает принципов эффективного государственного управления или нарушает права человека». Более подробно об этом читайте на сайте Европейского омбудсмена (<http://www.ombudsman.europa.eu>).

⁴ Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2004), p. 5.

⁵ Reif, *The Ombudsman*.

⁶ Born et al., *A Comparative Perspective*, p. 3.

мость обновления вооруженных сил, Парламент Германии решил усилить механизмы контроля над армией. Так, после внесения соответствующих изменений в Основной закон государства, был учрежден пост комиссара парламента по вопросам вооруженных сил, который получил широкие полномочия в плане получения доступа к необходимой информации и осуществления надзорных функций. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Нидерландах. После окончания Второй мировой войны политики решили, что вооруженным силам нужен «качественный механизм контроля». В результате королевским указом был учрежден пост генерального инспектора.⁷

2.2.3. Переход к демократии

Аналогичные процессы имели место и во многих странах бывшего социалистического лагеря в Центральной и Восточной Европе. В данном случае молодые демократии испытывали потребность в создании независимых институтов для защиты гражданских прав и свобод. Если говорить о Восточной Европе, то сюда относятся институты омбудсмена в Румынии (1997 г.), Польше (1987 г.), Словении (1995 г.) и Сербии (2007 г.). Следует отметить, что все бывшие социалистические страны в рамках процесса укрепления демократии создали у себя институты омбудсмена общей юрисдикции, которые имели явно выраженную правозащитную направленность, а их полномочия распространялись на все государственные организации и ветви власти.⁸

Подобная ситуация наблюдалась и в странах Латинской Америки, где институты омбудсмена с четким правозащитным мандатом начали создаваться после падения авторитарных режимов во второй половине двадцатого века. В этом регионе мира роль таких институтов сводилась к тому, чтобы служить своего рода ограничителем власти вооруженных сил и не допустить повторения массовых нарушений силовыми структурами прав человека, которые были обычным явлением в прошлом. Такие институты были созданы, в частности, в Колумбии (1991 г.), Мексике (1990 г.) и Гватемале (1985 г.), а в качестве образцов использовались испанская либо шведская модели.⁹ Так как создание этих институтов во многом объяснялось желанием предотвратить нарушения прав человека со стороны вооруженных сил, институты омбудсмена в этих странах уде-

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Lorena Gonzalez Volio, "The Institution of the Ombudsman: The Latin American Experience," *Revista IIDH* 37 (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (2003): 219.

ляют большое внимание именно вопросам правозащитной деятельности, что особенно заметно на фоне аналогичных институтов, созданных в странах Старого света.

Институты, созданные в Европе и Латинской Америке в послевоенный период, стали называть институтами омбудсмена «второй волны». В отличие от институтов «первой волны», институты «второй волны» создавались в молодых демократиях, в основе которых лежали принципы верховенства права, соблюдения прав человека и добропорядочности органов государственной власти. Формирование институтов омбудсмена в этих государствах можно рассматривать как попытку «создания достаточно мощного оружия в борьбе с неэффективной системой государственного управления в государствах, находящихся на этапе перехода от тоталитарного или авторитарного прошлого к либеральной демократии».¹⁰

С похожими проблемами сталкиваются институты омбудсмена и в странах Африканского континента. По словам председателя Комиссии по правам человека и административной юстиции Ганы Эмиля Френсиса Шорта, «во многих молодых демократиях Африки механизмы сдержек и противовесов между различными органами системы государственной власти слабы, реализация инструментов эффективного государственного управления до сих пор остается огромной проблемой, а права человека массово нарушаются. Во многих африканских государствах принципы верховенства права часто не соблюдаются, а случаи произвола при исполнении функций государственной власти являются обычным явлением. Коррупция достигла угрожающих масштабов и фактически узаконена».¹¹

Существует несколько факторов, которые препятствуют эффективному функционированию институтов омбудсмена «второй волны». Это недостаточная нормативно-правовая база, а во многих случаях и наличие противоречащих друг другу положений законодательства об институте омбудсмена; законодательно установленные ограничения, не дающие возможности омбудсмену осуществлять необходимое количество поездок для проверки ситуации на местах; отсутствие доступа к секретной информации.¹² Не следует сбрасывать со счетов и влияние таких факторов, как коррупция и злоупотребления государственных чиновников, которые подрывают доверие общества к институтам государственной власти и мо-

¹⁰ Van Roosbroek, "The Relationship between Ombudsman," p. 288.

¹¹ Emile Francis Short, цитата из Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

¹² Katrin Kinzelbach and Eden Cole, *Monitoring and Investigating the Security Sector* (Bratislava: UNDP, 2007), p. 13.

гут затронуть и сам институт омбудсмена.¹³ Даже в тех государствах, где институты омбудсмена в какой-то степени изолированы от внешних проблем, для эффективного исполнения своих обязанностей им все же необходимо взаимодействовать с другими государственными институтами, что бывает затруднительно или вообще невозможно в случаях, если эти институты поражены коррупцией или неспособны эффективно работать по другим причинам.¹⁴

2.2.4. Необходимость решения конкретных проблем

В некоторых других странах необходимость создания института омбудсмена по делам вооруженных сил была обусловлена определенными проблемами или скандалами, связанными с деятельностью вооруженных сил. Так, например, институт омбудсмена по делам Министерства национальной обороны и вооруженных сил Канады был создан после серии скандалов, связанных с грубыми нарушениями канадских военнослужащих во время миротворческой операции ООН на территории Сомали (1992-1993 гг.). Для расследования этих нарушений была создана специальная следственная комиссия, а в 1998 году был учрежден институт омбудсмена по делам вооруженных сил. Похожие обстоятельства предшествовали и созданию офиса уполномоченного по рассмотрению жалоб военнослужащих в Великобритании. Этот пост был учрежден в 2006 году по рекомендации независимой следственной комиссии, которая расследовала случаи гибели новобранцев на одной из военных баз. В обоих этих случаях причиной создания специализированных институтов омбудсмена, уполномоченных заниматься исключительно вопросами вооруженных сил, послужили проблемы внутри самих вооруженных сил.¹⁵

2.2.5. Факторы успеха деятельности по строительству института омбудсмена

Анализ случаев, упомянутых выше, дает возможность выделить несколько факторов, способствующих успешной деятельности по строительству институтов омбудсмена. Во-первых, огромное значение имеет согласованность позиций всех участников процесса как по вопросу учреждения института омбудсмена, так и по кандидатуре самого омбудсмена. Напри-

¹³ Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: the Global Perspective," in *The International Ombudsman Yearbook*, ed. The International Ombudsman Institute (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2001), p. 19.

¹⁴ Born et al., *A Comparative Perspective*, p. 15.

¹⁵ Born et al., *A Comparative Perspective*, p. 3.

мер, парламентский уполномоченный по делам вооруженных сил Германии отмечает важность того факта, что его назначение на пост было одобрено абсолютным большинством членов Бундестага, а омбудсмен Ирландии в свое время с удовлетворением подчеркивал, что законопроект об омбудсмене по делам сил обороны получил единодушную поддержку всех членов ирландского парламента.¹⁶ Такая поддержка важна в любом случае, независимо от того, создается ли пост омбудсмена путем внесения соответствующих изменений в конституцию, принятия законодательного акта или постановления правительства, или любым другим способом. Во-вторых, привлечение к этому процессу широкого круга участников не только способствует распространению информации о новом институте, но и расширяет число сторонников идеи создания института омбудсмена. Помимо самих вооруженных сил, в число таких участников могут входить соответствующие министерства и ведомства, профсоюзы и объединения военнослужащих, а также организации гражданского общества.

2.3. Правовой статус институтов омбудсмена

При создании институтов омбудсмена государства, как правило, стремятся обеспечить им солидный правовой статус путем закрепления их полномочий в специальном законе либо конституционной поправке. Так, почти во всех странах Латинской Америки институты омбудсмена были учреждены путем внесения поправок в конституции соответствующих стран: это Аргентина, Боливия, Колумбия, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Парагвай, Перу и Венесуэла. На европейском континенте таким способом были учреждены институты омбудсмена в Румынии, Польше, Германии и Албании.¹⁷ В группу стран, где институты омбудсмена созданы путем принятия специального закона, входят Босния и Герцеговина, Коста-Рика, Эквадор, Панама, Ирландия и Великобритания.¹⁸ В отдельную категорию входит Канада, где институт омбудсмена

¹⁶ German Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, *Oversight, Protection and Welfare: The Ombudsman Institutions as Advocates for Military Personnel*, ICOAF Conference Report # 1 (Berlin: Office of the German Parliamentary Commissioner for the Armed Forces, 2009); Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, pp. 9–11.

¹⁷ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 229.

¹⁸ Пост омбудсмена по делам сил обороны Ирландии был учрежден в 2004 году путем принятия закона «Об омбудсмене»; пост уполномоченного по приему жалоб от военнослужащих Великобритании был учрежден в 2006 году законом «О Вооруженных силах». О создании институтов омбудсмена в странах Латинской Америки читайте Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 229.

по делам министерства национальной обороны и вооруженных сил был учрежден постановлением правительства (1998 г.).¹⁹

Пока рано делать какие-то обобщенные выводы обо всех достоинствах и недостатках этих разных правовых подходов, но очевидно, что закрепление правового статуса института омбудсмена в конституции ставит его на одну ступень с другими важными государственными институтами и, таким образом, свидетельствует о его роли и значении для государства. Другое преимущество такого подхода состоит в том, что, закрепление правового статуса института омбудсмена в конституции выступает своего рода гарантией его долгосрочного существования, так как стандартных законодательных процедур для его ликвидации будет уже недостаточно, и парламент не сможет так просто от него избавиться. И, наконец, конституционное оформление статуса института омбудсмена формально отделяет его от других государственных институтов с аналогичными функциями или полномочиями. Это может сыграть свою роль при возникновении противостояния между различными государственными ведомствами и защитит институт омбудсмена от попыток пересмотра или урезания его полномочий.

Но даже в государствах, где правовой статус института омбудсмена закреплен в конституции, функции и полномочия этого органа, как правило, определяются в ходе законотворческого процесса точно так же, как это происходит и в странах, в которых институт омбудсмена учрежден законодательным актом или постановлением правительства. Таким образом,

Вставка 2Б. Международные стандарты, применимые к институтам омбудсмена

Институты омбудсмена по делам вооруженных сил подпадают под действие целого ряда норм международного права, и многими из них руководствовались авторы при подготовке материалов для нашего практического пособия. К ним, в том числе, относятся:

- Утвержденные ООН Принципы, касающиеся статуса национальных институтов (так называемые «Парижские принципы»)²⁰. В них детально прописаны стандарты, которым должны соответствовать национальные правозащитные институты, в частности, что касается их состава, финансирования, функций и направлений деятельности.

¹⁹ См. Canada, "Ministerial Directives Respecting the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces," а также *Defence Administrative Orders and Directives* (DOAD), 1998.

²⁰ Утвержден резолюцией Генеральной Ассамблеи 48/134 от 20 декабря 1993 г.

- Подготовленный Институтом открытого общества проект «Глобальных принципов в сфере национальной безопасности и праве на информацию».²¹ Интересующим нас вопросам посвящены несколько разделов документа, в том числе один раздел, касающийся прав на доступ к информации для органов надзора и контроля.
- Рекомендации Комитета министров Совета Европы для стран-членов Совета Европы относительно институтов омбудсмена²² и создания независимых национальных институтов, занимающихся вопросами обеспечения соблюдения и защиты прав человека.²³ Оба документа отводят институту омбудсмена особую роль при осуществлении деятельности, направленной на поощрение и обеспечение соблюдения фундаментальных прав и свобод человека.
- Рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы «Об институте омбудсмена»,²⁴ где описываются 15 принципов, на которых должна строиться деятельность любого института омбудсмена.
- Стандарты практической деятельности Международной ассоциации омбудсменов.²⁵ Документ устанавливает ряд требований, которым должен соответствовать институт омбудсмена. Это, прежде всего, независимость, нейтральность и объективность, конфиденциальность и неформальный подход. Каждое из требований подкреплено примерами положительного опыта.
- Венская декларация и программа действий Международной конференции по правам человека подчеркивает значение национальных правозащитных институтов и их роль в развитии и защите прав человека. В частности, речь идет об их консультативной роли, а также участии в ликвидации нарушений прав человека, распространении информации о правах человека и просветительской деятельности по вопросам прав человека.²⁶

²¹ Подробности читайте на сайте OSI Justice Initiative по адресу: www.soros.org/initiatives/justice.

²² Committee of Ministers Recommendation No. R (85) 13 to member states on the institution of the ombudsman.

²³ Committee of Ministers Recommendation No. R(97)14 on the establishment of independent national institutions for the promotion and protection of human rights.

²⁴ Council of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1615 (2003).

²⁵ См. сайт International Ombudsman Association: www.ombudsassociation.org.

²⁶ UN General Assembly Doc A/CONF.157/23 of 12 July 1993. Art. 36.

как мы увидим далее в Главе 5 («Институциональная и оперативная независимость»), ни один из этих подходов не гарантирует институту омбудсмена полной свободы от внешнего вмешательства. Ниже приводятся несколько примеров, иллюстрирующих важность создания прочной правовой основы института омбудсмена, которая сможет оградить этот государственный институт от любых попыток его ослабления путем сомнительных реформ или политических манипуляций. Было немало случаев, когда институты омбудсмена учреждались только с целью создания видимости реформ для того чтобы успокоить реформаторов, «не затронув при этом ничьих укоренившихся интересов».²⁷ Более подробно вопрос институциональной и оперативной независимости институтов омбудсмена будет рассмотрен в Главе 5.

2.4. Рекомендации

Процесс

- Какими бы мотивами или причинами ни было обусловлено создание института омбудсмена по делам вооруженных сил, процесс создания такого института должен проходить с участием нескольких заинтересованных сторон и учитывать интересы и потребности всех участников. В частности, такой процесс может проходить с участием и с учетом мнений и оценок руководства вооруженных сил, профессиональных ассоциаций военнослужащих, организаций гражданского общества, других надзорных органов.

Правовая основа

- Создание институтов омбудсмена по делам вооруженных сил должно быть подкреплено прочными правовыми основами. В идеале, желательно чтобы правовой статус института омбудсмена был закреплен в конституции.

²⁷ Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” p. 30.

Глава 3

Функции

3.1. Вступление

В этой главе рассматриваются основные функции института омбудсмена. Во-первых, это работа с жалобами и обращениями, что предполагает их прием и обработку. Затем мы перейдем к вопросу проведения расследований и рассмотрим классификацию расследований, которые осуществляет институт омбудсмена. Наконец, мы поговорим об отчетах и рекомендациях по результатам расследований и рассмотрим их роль в процессе разрешения жалоб. Эта глава состоит из нескольких частей:

- Работа с жалобами
- Расследования
- Подготовка и отправка отчетов и рекомендаций по результатам расследований
- Рекомендации

3.2. Работа с жалобами

Одна из важнейших функций института омбудсмена состоит в том, чтобы принимать и обрабатывать жалобы граждан и проводить соответствующие расследования. Кроме того, институт омбудсмена занимается выявлением сфер государственного управления, которые функционируют недостаточно эффективно либо недостаточно подотчетны обществу. Однако следует подчеркнуть, что институты омбудсмена не должны подменять собой судебные органы, в том числе и органы военной юстиции. Они должны не подменять собой, а дополнять судебную систему, так как институты омбудсмена, как правило, работают с делами неуголовного характера и имеют сравнительно низкий барьер доступности для граждан.¹ Стоимость затрат и уровень бюрократических процедур при разрешении жалоб в суде могут быть достаточно высокими, в отличие от услуг института омбудсмена, которые предоставляются бесплатно и гораздо менее забюрократизированы, чем стандартные процедуры рассмотрения дела в суде. Кроме того, институты омбудсмена должны стремиться к тому, чтобы максимально снизить барьер доступности своих услуг путем рас-

¹ Besselink, “Types of National Institutions.”

ширения возможностей для подачи гражданами своих жалоб (более подробно об этом читайте в части 2.2. Главы 6).

Институты омбудсмена по делам вооруженных сил, если говорить в самом общем смысле, должны принимать от кадрового состава вооруженных сил, а также от непрофессиональных военных (например, военнослужащих срочной службы) жалобы по многим вопросам. Целый ряд институтов омбудсмена уполномочены принимать жалобы, в том числе, и от ветеранов вооруженных сил, членов их семей и друзей, а также от других граждан, независимо от того, имеют ли они отношение к вооруженным силам или нет (подробно об этом читайте в части 2.1. Главы 6).

Процесс работы с жалобами состоит из нескольких этапов и предусматривает, в том числе, принятие решения о законности и обоснованности жалобы, консультирование, оперативную обработку жалобы, информирование всех заинтересованных сторон о ходе и результатах рассмотрения жалобы, обеспечение защиты законных интересов.² Процесс рассмотрения и обработки жалоб должен проходить в установленные сроки; он должен быть эффективным, конфиденциальным и объективным.

Институты омбудсмена по делам вооруженных сил имеют дело с жалобами самого разного характера, но всех их можно условно разделить на три большие категории: это нарушения прав человека, неэффективное управление и несоблюдение норм уголовного и международного гуманитарного права (более подробно об этом читайте в Главе 7). Институты омбудсмена могут заниматься и рядом других вопросов, но в эти категории входят вопросы, которыми, как правило, занимаются именно институты омбудсмена по делам вооруженных сил.

3.3. Расследования

Функция проведения расследований имеет непосредственное отношение к деятельности института омбудсмена по приему и обработке жалоб граждан. Одно из отличий деятельности институтов омбудсмена по делам вооруженных сил от деятельности аналогичных институтов по делам, например, полиции или системы юстиции состоит в том, что эта деятельность (в целом) не имеет уголовного или конфликтного характера. Во многих случаях институты омбудсмена не имеют права заниматься расследованиями по вопросам, которые уже расследуются учреждениями военной юстиции или гражданскими судами (более детально об этом чи-

² Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), pp. 93–108.

тайте в части 4.1. Главы 5).³ Некоторые институты омбудсмена могут проводить следствие по делам, связанным с уголовными правонарушениями, но выводы следствия при этом почти во всех случаях будут направлены на выработку рекомендаций; их цель состоит в том, чтобы провести независимое объективное расследование и предотвратить повторение выявленных нарушений в будущем, а не в том, чтобы наказать лицо, признанное виновным в конкретном правонарушении.

Все виды расследований, осуществляемых институтами омбудсмена, можно условно разделить на несколько категорий: это расследование в связи с конкретной жалобой, инициативное расследование и расследование системной проблемы (более подробно об этом читайте в частях 3, 4 и 5 Главы 8).⁴ Институты омбудсмена могут придерживаться разных схем ведения следствия, но во всех из них можно выделить несколько общих элементов: это выяснение фактических обстоятельств и принятие решения об обоснованности жалобы; разрешение конфликта альтернативными методами либо путем посредничества; допросы и другие следственные процедуры (проверки, выезд на место и т.п.); подготовка заключения (подробнее об этом читайте в Главе 9). На основе заключения по результатам расследования разрабатываются рекомендации и другие меры по решению выявленных проблем и предотвращению их повторения в будущем.

3.4. Отчеты и рекомендации

Подготовка отчетов и доведение их до сведения заинтересованных сторон (в том числе субъекта и объекта жалобы), а также парламента и широкой общественности входит в число основных функций института омбудсмена, и почти все институты обязаны регулярно информировать соответствующие инстанции о результатах своей работы. Отчеты могут предоставляться на регулярной и внеплановой основе и содержать информацию обо всех аспектах деятельности института омбудсмена, в том числе, что касается работы с жалобами граждан (при этом особое внимание уделяется вопросу неразглашения личной информации субъекта жалобы), работы по тематическим и актуальным вопросам, выработки политических и других рекомендаций. Отчеты могут использоваться как сред-

³ См., в частности, Ireland, "Ombudsman Act," Section 5; United States "Inspector General Act of 1978," Art. 8(d); и Canada, "Ministerial Directives," Art. 14-15.

⁴ Следует, однако, заметить, что все эти три категории в определенных случаях взаимно пересекаются. Кроме того, в отдельных случаях институт омбудсмена обязан принимать к рассмотрению и расследовать жалобы депутатов парламента или членов правительства.

ство для обнародования предложенных институтом омбудсмена рекомендаций, в том числе в случаях, когда это касается необходимости уточнения, смягчения или пересмотра решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы (подробнее об этом читайте в части 2 Главы 11).⁵

По результатам расследования конкретного случая или жалобы институт омбудсмена может подготовить и обнародовать отчет, где будут содержаться подробные рекомендации по исправлению конкретных недостатков, связанных с самой жалобой, а также с проблемами более общего, системного характера, которые не были выявлены в ходе расследования, опроса или проверки.

Рекомендации могут выполнять несколько различных функций. Так, рекомендации могут побудить заинтересованные стороны к исправлению, смягчению или пересмотру решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы. В рекомендации часто включается пункт о возмещении морального или материального вреда или принесении официальных извинений за допущенные ошибки или негативные последствия, к которым привело принятие того или иного решения или закона.⁶

Рекомендации могут быть двух видов. К первому относятся рекомендации по поводу конкретных жалоб и их разрешения. Рекомендации второго типа касаются решения вопросов более системного характера. Эффективность института омбудсмена определяется, в том числе, и тем, насколько тщательно исполняются его рекомендации. Если вооруженные силы и другие организации не исполняют или игнорируют рекомендации института омбудсмена, то это может снизить эффективность всей работы по приему и расследованию жалоб граждан.

3.5. Рекомендации

Работа с жалобами и обращениями граждан

- Одна из важнейших функций института омбудсмена состоит в том, чтобы принимать и обрабатывать жалобы граждан и проводить соответствующие расследования, а также выявлять сферы государственного управления, которые функционируют недостаточно эффективно либо недостаточно подотчетны обществу.

⁵ United Nations Development Programme, *Guide for Ombudsman Institutions: How to Conduct Investigations* (Bratislava: UNDP, 2006), p. 118.

⁶ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 118.

Расследования

- Расследования должны быть независимыми и объективными, и должны быть направлены на недопущение повторения выявленных ошибок в будущем, а не на наказание лиц, признанных виновными в конкретных нарушениях.

Отчеты и рекомендации

- Одной из основных функций института омбудсмена является подготовка отчетов и доведение их до сведения парламента и широкой общественности. Отчеты могут содержать рекомендации о необходимости уточнения, смягчения или пересмотра решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы.

Глава 4

Модели

4.1. Введение

В этой главе мы рассмотрим различные модели институтов омбудсмена по делам вооруженных сил. Сначала поговорим об институтах, созданных в составе вооруженных сил (в частности, об институте генерального инспектора), затем перейдем к независимым институтам, уполномоченным заниматься исключительно вопросами вооруженных сил, и, наконец, рассмотрим институты омбудсмена общей юрисдикции, но которые, тем не менее, уполномочены принимать и рассматривать жалобы и от представителей вооруженных сил. Глава завершается кратким анализом взаимодействия между различными институциональными моделями. Глава состоит из следующих частей:

- Различные модели институтов омбудсмена по делам вооруженных сил
 - институт омбудсмена структурно входит в состав вооруженных сил
 - институт омбудсмена не входит в состав вооруженных сил, но уполномочен заниматься исключительно вопросами вооруженных сил
 - институт омбудсмена общей юрисдикции
- Взаимодействие между институтами с аналогичными функциями
- Рекомендации

4.2. Различные модели институтов омбудсмена по делам вооруженных сил

Существует множество различных институтов омбудсмена, которые уполномочены решать вопросы, связанные непосредственно с деятельностью вооруженных сил. Статус и функции этих институтов могут варьироваться в широких пределах в зависимости от каждого конкретного государства и, безусловно, определяются национальной военной традицией, правовой системой и форматом гражданско-военных отношений, а также тем, для

кого изначально создавался тот или иной институт. Наличие такого большого количества разновидностей институтов омбудсмена говорит о том, что развитию института омбудсмена способствовала, в том числе, и гибкость институциональной модели.¹ Эта гибкость позволила институту омбудсмена адаптироваться к различным культурным, конституционным и правовым условиям. Она отражается в названиях этих органов. Так, это может быть комиссар (уполномоченный), генеральный инспектор, омбудсмен, менеджер по работе с жалобами, народный защитник или канцлер юстиции. Несмотря на все разнообразие типов, рассмотренные в данном исследовании институты омбудсмена можно условно разделить на три категории: это институты, созданные в составе вооруженных сил; независимые институты, юрисдикция которых распространяется только на вооруженные силы; и институты общей юрисдикции. Каждая из этих моделей имеет свои достоинства и недостатки, о чем мы будем говорить ниже.

4.2.1. Институты, созданные в составе вооруженных сил

Институты омбудсмена этой модели структурно интегрированы в состав вооруженных сил (как правило, в виде института генерального инспектора [ГИ]). ГИ, как правило (но не всегда) входит в число личного состава вооруженных сил и входит в общую структуру командования вооруженных сил. Таким образом, он может находиться в подчинении и/или получать указания от вышестоящих командиров. По этой причине именно такая модель пользуется наибольшей популярностью в самих вооруженных силах. Эта модель хороша тем, что ГИ может быть более восприимчивым к проблемам управления и командования и более внимательно относиться к вопросам повышения боеспособности подразделений вооруженных сил. Кроме того, ГИ лучше знает законы и особенности военной службы, и поэтому способен более эффективно решать конкретные проблемы и вопросы вооруженных сил. Наконец, ГИ обычно несет свою службу в местах дислокации личного состава вооруженных сил, и поэтому он потенциально более доступен для военнослужащих, выполняющих свои задачи на территории других государств или в отдаленных регионах собственной страны. Однако с другой стороны, такая модель может быть уязвимой с точки зрения независимости института омбудсмена. Функционирование института внутри структуры вооруженных сил может снизить его возможности по решению острых, актуальных для армии вопросов или проведению расследований, идущих вразрез с интересами воен-

¹ P. Nikiforos Diamandouros, "The Ombuds Institution and the Quality of Democracy" (paper presented at the University of Siena, 17 October 2006), p. 2.

ной иерархии. Это, в свою очередь, может снизить легитимность и подорвать в глазах общества доверие к системе работы с жалобами.² Институты этой модели существуют, в частности, во Франции, Голландии и США, где генеральный инспектор вооруженных сил выполняет и консультативную, и посредническую функции, и также выступает в качестве инспектора по делам ветеранов. Под эту же категорию подпадает и институт омбудсмена Дании, хотя он имеет свои уникальные особенности (см. вставку 4В).

4.2.2. Институты омбудсмена, юрисдикция которых распространяется только на вооруженные силы

В законодательстве некоторых государств предусмотрен независимый институт омбудсмена, юрисдикция которого распространяется только на вооруженные силы, но при этом он остается гражданским институтом, независимым от вертикали управления вооруженных сил.³ Преимущество независимого механизма надзора за вооруженными силами состоит в том, что он дает возможность органу надзора сконцентрироваться исключительно на военных вопросах и, таким образом, обеспечивать развитие знаний и практического опыта в этой сфере. Широкое обнародование отчетов и докладов независимого института омбудсмена способствует укреплению надзорного потенциала других демократических институтов, прежде всего парламента (обеспечивая его полезной информацией, к которой парламентариям трудно было бы получить доступ другим способом), и повышает уровень прозрачности вооруженных сил и уровень их подотчетности обществу. Такие институты могут послужить прекрасным примером независимого надзора и контроля. Независимый институт омбудсмена по делам вооруженных сил не только обладает специальными знаниями и опытом в военной сфере, но его независимый статус повышает его авторитет в глазах граждан, подающих жалобы, а также парламента и всего общества. Но с другой стороны, создание независимого института может потребовать больших финансовых затрат, а для государств, имеющих малочисленную либо недействующую армию, содержание отдельного института омбудсмена может оказаться невыгодным ввиду не-

² Ханс Борн и Иан Ли, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих* (Женева и Варшава: ДКВС и БДИПЧ-ОБСЕ, 2008), pp. 230–244.

³ Выражение «юрисдикция которых распространяется только на вооруженные силы» не означает, что это единственные органы, наделенные полномочиями в отношении вооруженных сил.

Вставка 4А. История создания института Генерального инспектора в США

Институт генерального инспектора США уходит своими корнями в эпоху Войны за независимость, когда генерал Джордж Вашингтон назначил барона Фридриха Вильгельма фон Штойбена на пост первого в истории США генерального инспектора вооруженных сил. Американский институт был создан по образцу французской модели, которая появилась на сто лет раньше. Изначально институт генерального инспектора создавался с целью улучшения качества боевой подготовки и повышения уровня боеготовности вооруженных сил, которые в то время были дезорганизованы и отличались низким уровнем профессионализма. В числе первых задач института ГИ были осуществление надзора и контроля за процессом боевой подготовки и внедрение общих для всех родов войск тактических приемов ведения войны. Вместе с тем, Континентальный конгресс увидел в новом институте и механизм для контроля за расходованием военного бюджета, а позже – и механизм для обеспечения демократического контроля над вооруженными силами. Первые институты ГИ выполняли и правозащитную функцию. Когда в 1777 году постановлением Конгресса был создан институт ГИ, среди четырех его основных функций было осуществление надзора за тем, чтобы командиры не превышали своих полномочий по отношению к солдатам, и чтобы их отношение к ним было честным и справедливым.⁴

Изначально институт ГИ существовал внутри структуры вооруженных сил, но не входил в командную вертикаль. Однако в 1876 году министр войны издал приказ о переподчинении всех полевых ГИ, которые раньше подчинялись вышестоящим ГИ, непосредственно командующим армиями. Эти изменения явились отражением существующих противоречий между военными начальниками и гражданскими властями по поводу того, кому должны подчиняться генеральные инспекторы, и какое место в системе они должны занимать. Американская модель сохранилась почти в неизменном виде и продолжает успешно функционировать и по сей день.⁵

большого количества жалоб, связанных с деятельностью вооруженных сил.⁶

В качестве примеров институтов омбудсмена этой модели можно привести такие институты, как Парламентский омбудсмен по делам вооруженных сил Норвегии, Комиссар (уполномоченный) парламента по делам

⁴ California National Guard, "History of the US Army Inspector-General" (http://www.calguard.ca.gov/ig/Pages/History_IG.aspx).

⁵ Naval Inspector General, "Chapter 1. History of the Naval Inspector General" (доступно на http://www.ig.navy.mil/about_navinsgen/history.htm).

⁶ Ханс Борн и Иан Ли, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих*.

Вставка 4Б. Комиссар Парламента по делам Вооруженных сил Норвегии

Комиссар Парламента по делам Вооруженных сил Норвегии относится к самым ранним образцам института омбудсмана, юрисдикция которого распространяется только на вооруженные силы. Норвежский институт был создан в 1952 году единогласным решением парламента и стал первым в мире парламентским институтом омбудсмана по делам вооруженных сил. Такой институт поначалу вызывал недоверие среди некоторых представителей военного руководства, которое опасалось, что его действия могут привести к нарушению единства командной вертикали и снижению эффективности военной деятельности. Только через несколько лет этот институт стал пользоваться всеобщим уважением, и ключевую роль в этом сыграла поддержка со стороны министра обороны страны в первые годы существования института парламентского комиссара. На начальном этапе его главной задачей было ознакомление новобранцев с основами работы института парламентского омбудсмана и их защита от несправедливости и произвола начальников.

Комиссар возглавляет Комитет омбудсмана, который состоит из семи человек. Будучи органами норвежского парламента, и Комиссар, и Комитет омбудсмана назначаются парламентом и подчиняются ему. При этом Парламентский комиссар в своих действиях не зависит от Министерства обороны и военного руководства. Комиссар уполномочен отстаивать права всех представителей вооруженных сил, как действующего, так и отставного составов.⁷

вооруженных сил в Германии, Парламентская комиссия по делам федеральных вооруженных сил Австрии и Омбудсмен по делам сил обороны Ирландии. К этой же категории можно отнести и институт Омбудсмана по делам министерства национальной обороны и вооруженных сил Канады, хотя, в отличие от вышеперечисленных институтов, этот институт структурно входит в состав Министерства национальной обороны и вооруженных сил Канады.

4.2.3. Институты омбудсмана общей юрисдикции

В некоторых странах функция надзора за вооруженными силами является частью мандата более общего механизма гражданского контроля (в частности, общего института омбудсмана по правам человека или классического омбудсмана), созданного с целью защиты прав и свобод всех членов общества и расследования жалоб и критических замечаний по поводу

⁷ См. сайт парламентского омбудсмана по делам вооруженных сил Норвегии (<http://www.ombudsmann.no/>).

деятельности любой из ветвей власти. Во многих государствах такие институты играют чрезвычайно важную роль и занимают видное место в политической системе. Так, например, Защитник граждан Сербии считается одним из самых влиятельных должностных лиц в государстве. Гражданские институты омбудсмена общей юрисдикции имеют несколько важных преимуществ. Во-первых, они пользуются уважением и известностью в системе политической власти, и поэтому их рекомендации невозможно игнорировать. Их высокий статус и политический вес означают, что граждане (в том числе и представители вооруженных сил) имеют определенное представление об их роли и будут обращаться к ним со своими жалобами и тревогами. Во-вторых, их универсальный мандат является гарантией того, что в предлагаемых ими рекомендациях гражданские лица не будут иметь преимуществ перед представителями вооруженных сил и наоборот, а их интересы будут сбалансированы. В-третьих, концентрация функций омбудсмена в одном институте может быть менее затратной, чем создание специализированных институтов омбудсмена для разных ведомств и сфер деятельности. С другой стороны, гражданский институт омбудсмена может не обладать достаточными знаниями и опытом и не пользоваться авторитетом среди личного состава вооруженных сил, а в силу универсальности своего мандата ему трудно будет концентрироваться на конкретных проблемах военного персонала. Кроме того, недостаток ресурсов для проведения расследований по делам вооруженных сил может приводить к значительному удлинению сроков рассмотрения, расследования и разрешения жалоб.

Эти проблемы можно было бы решить, в частности, за счет специализации отдельных направлений деятельности института омбудсмена. Так, например, в аппарате омбудсмена можно было бы учредить пост заместителя омбудсмена, который будет отвечать только за военное направление.⁸ Подобным путем пошли такие страны, как Филиппины и Швеция, где работа омбудсмена разделена на несколько сфер ответственности, и отдельные структуры внутри офиса омбудсмена занимаются вопросами вооруженных сил, силовых структур и другими вопросами, имеющими отношение к министерству обороны.⁹

⁸ Ханс Борн и Иан Ли, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих*, с. 230–244.

⁹ См. сайт парламентского омбудсмена Швеции (http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=38&MainmenuId=12&ObjectClass=DynamX_Persons&Language=en).

Вставка 4В. Консультативная система в Дании

В Дании функционирует консультативная система, которая создавалась с целью оказания помощи и предоставления консультаций представителям рядового и офицерского составов вооруженных сил, сталкивающимся с проблемами дискриминации или обвинениями в дискриминации других военнослужащих. Система состоит из консультантов, не входящих в структуру командной вертикали, которые исполняют консультативные функции наряду со своими основными служебными обязанностями. При исполнении своих консультативных функций они подчиняются Главному консультанту Кадрового управления армии. Эти специалисты консультируют граждан и, при необходимости, оказывают помощь в составлении и подаче жалоб. При этом система не предусматривает создания внешнего/независимого механизма приема и расследования жалоб.¹⁰

Таблица 4А. Модели институтов омбудсмена

<i>Модель</i>	<i>Примеры</i> ¹¹
Институт омбудсмена интегрирован в структуру вооруженных сил	Австралия, Бельгия, Франция, Нидерланды, Словения, ¹² США
Институт омбудсмена общей юрисдикции	Австралия, ¹³ Колумбия, Эстония, Финляндия, Гондурас, Венгрия, Мексика, Черногория, Намибия, Нидерланды, ¹⁴ Польша, Филиппины, Румыния, Сербия, Словения, Швеция, Восточный Тимор
Независимый институт омбудсмена, специализирующийся по делам вооруженных сил	Австрия, Босния и Герцеговина, Канада, Германия, Ирландия, Норвегия, Великобритания

¹⁰ UK Parliament Select Committee on Defence, *Third Report*, Section 8. External Assurance.

¹¹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 1.

¹² Со ссылкой на Военную инспекцию Министерства обороны.

¹³ Со ссылкой на Омбудсмена Австралии по вопросам Содружества (также известен как омбудсмен по делам вооруженных сил Австралии).

¹⁴ В Нидерландах вооруженные силы подпадают под юрисдикцию одновременно двух институтов омбудсмена. Это Генеральный инспектор вооруженных сил (модель ГИ) и Национальный омбудсмен Нидерландов (модель института общей юрисдикции).

4.3. Взаимодействие между различными институтами омбудсмена на национальном уровне

Во многих государствах одновременно действуют сразу несколько институтов омбудсмена различных моделей, и вооруженные силы могут подпадать под юрисдикцию любого из этих институтов. В таких государствах созданы различные механизмы взаимодействиями между институтами, выполняющими аналогичные функции. В некоторых случаях существует четкое разграничение правовых статусов и мандатов этих институтов, что способствует эффективному взаимодействию между ними и препятствует возникновению коллизии юрисдикций. Так, например, в Нидерландах жалобы сначала проходят внутреннюю обработку на уровне Генерального инспектора Вооруженных Сил. Если жалобу невозможно разрешить на этом внутреннем уровне, она передается на уровень Национального омбудсмена.¹⁵ Эти институты тесно взаимодействуют между собой в ходе расследований, учебно-подготовительных мероприятий, семинаров и конференций. Как подчеркивал заместитель Национального омбудсмена Дании, проблемы всегда лучше решать внутри института омбудсмена и добиваться восстановления доверия посредством личных контактов.¹⁶

Закон Боснии и Герцеговины «О парламентском военном омбудсмене» устанавливает четкую иерархию ответственности и механизмы взаимодействия между различными институтами. Так, закон предусматривает, что Комиссар обязан взаимодействовать с Омбудсменом по правам человека во время проведения расследований, связанных с нарушениями прав человека.¹⁷ В целом, закон обязывает Комиссара взаимодействовать с министерством обороны, вооруженными силами и институтом омбудсмена по правам человека.¹⁸ Эффективность такого взаимодействия обеспечивается положениями закона, определяющими сроки и способы информационных обменов между различными организациями, где существует риск возникновения коллизии юрисдикций.¹⁹

Однако во многих странах не существует четкого разграничения юрисдикций различных институтов омбудсмена. В результате граждане, же-

¹⁵ С июля 2012 года в Нидерландах действует специальный институт омбудсмена по делам ветеранов.

¹⁶ Protector of Citizens, 3 ICOAF Conference Report, p. 10.

¹⁷ Bosnia and Herzegovina, "Law on the Parliamentary Military Commissioner," Art. 4c.

¹⁸ Bosnia and Herzegovina, "Law on the Parliamentary Military Commissioner," Art. 7.1.

¹⁹ Bosnia and Herzegovina, "Law on the Parliamentary Military Commissioner," Art. 7.1–7.4.

лающие подать жалобы, не знают, куда именно они должны обращаться. Бывают и случаи, когда отсутствие четкого разграничения юрисдикций приводит к открытому соперничеству или противостоянию между различными институтами. С другой стороны, пересечение юрисдикций и мандатов гарантирует отсутствие «мертвых зон», не входящих в сферу ответственности ни одного из институтов. Ряд государств считают, что необходимо стремиться к улучшению взаимодействия между институтами омбудсмена разных типов. Так, например, Омбудсмен по правам человека в Словении считает, что взаимодействие между ее организацией и военной инспекцией (орган внутренней обработки жалоб) еще не получило достаточного развития.²⁰ Канада является единственной страной, где вопросами военнослужащих действующего состава вооруженных сил и уволенных в запас занимаются сразу два института омбудсмена: это Омбудсмен по делам национальной обороны и вооруженных сил и Омбудсмен по делам ветеранов. Первый принимает и расследует жалобы от военнослужащих действительной службы, а второй омбудсмен, как следует из наименования его должности, в основном занимается проблемами ветеранов вооруженных сил. Хотя и тот и другой институты специализируются на военных вопросах, каждый из них рассматривает жалобы в зависимости от своей компетенции.²¹

4.4. Рекомендации

Модели

- Какой бы модели ни было отдано предпочтение, важно, чтобы институт омбудсмена был наделен необходимыми для выполнения своих функций полномочиями и ресурсами.
- Институты омбудсмена по делам вооруженных сил должны иметь возможность действовать независимо от излишнего влияния со стороны командной вертикали и исполнительной власти.
- Институты омбудсмена должны стремиться к накоплению специализированных знаний и опыта, необходимых для эффективного исполнения возложенных на них функций в отношении вооружен-

²⁰ Protector of Citizens, 3 ICOAF Conference Report, p. 11.

²¹ См. сайт Омбудсмена Канады по делам ветеранов (<http://www.ombudsman-veterans.gc.ca/home-accueil-eng.cfm>). Если жалоба исходит от лица, имеющего отношение к Министерству национальной обороны, ее рассматривает Омбудсмен по делам национальной обороны и вооруженных сил. Под юрисдикцию Омбудсмена по делам ветеранов подпадают жалобы, исходящие от лиц, имеющих отношение к министерству по делам ветеранов.

ных сил. Для этого может потребоваться создание внутри структуры института омбудсмена специализированных органов, которые будут заниматься расследованием жалоб, связанных с проблемами вооруженных сил.

Взаимодействие

- Необходимо обеспечить четкое разграничение правовых статусов и полномочий различных институтов омбудсмена, что создаст условия для эффективного взаимодействия и предотвратит риск возникновения коллизии юрисдикций.
- В государствах, где сферы полномочий различных институтов омбудсмена пересекаются, законом должны быть предусмотрены механизмы взаимодействия, а также подробно определены процедуры и сроки информационных обменов между ними.

Глава 5

Независимость

5.1. Вступление

Эта глава посвящена вопросу независимости и ее значения для работы и общей эффективности институтов омбудсмана. В частности, мы рассмотрим три основных типа независимости (институциональная, оперативная, личная) и предложим рекомендации по каждой из этих категорий. Эта глава состоит из нескольких частей:

- Независимость
- Институциональная независимость
 - финансирование
 - безопасность пребывания на занимаемой должности
- Оперативная независимость
 - выбор направлений и приоритетов деятельности
 - выбор процедур и процессов
 - Подготовка и обнародование отчетов и докладов, выработка рекомендаций, информирование общества
 - доступ к информации
 - привлечение внешних экспертов
- Личная независимость
- Рекомендации

5.2. Независимость

Независимость имеет решающее значение для деятельности институтов омбудсмана, и именно от уровня независимости, как считают большинство экспертов, зависит эффективность работы этих институтов.¹ В док-

¹ Ханс Борн и Иан Ли, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих* (Женева и Варшава: ДКВС и БДИПЧ-ОБСЕ, 2008), с. 237; Marten Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution: The Global Perspective," in *International Ombudsman Yearbook*, 2001,

ладе Совета Европы за 2003 год отмечалось: «Он/она лучше исполняет свои функции, когда выступает в качестве независимого, незаинтересованного посредника. [...] Омбудсмен должен убедить общество в том, что он выступает в качестве беспристрастного, объективного надзорного органа, привлекающего к ответственности правительство и органы государственного управления».² В данном случае понятие «независимость» включает в себя три элемента, и только при наличии всех этих трех элементов, а именно институциональной независимости, оперативной независимости и личной независимости, деятельность института омбудсмена может быть эффективной и в то же время объективной.³

5.3. Институциональная независимость

Институциональная (ведомственная) независимость определяется отношением института омбудсмена к другим государственным институтам, в том числе тем, которым институты омбудсмена подчинены и надзор за которыми уполномочены осуществлять, а также тем, которые назначают штаты и обеспечивают финансирование деятельности институтов омбудсмена.⁴ Институциональная независимость подразумевает, что институт омбудсмена является независимым от правительства и, более того, не входит в состав ни одного из органов, надзор за которым он уполномочен осуществлять.⁵ Институциональная независимость гарантирует институту омбудсмена защиту от конфликта интересов и любого неправомерного вмешательства, которое может повлиять на его объективную позицию и способность эффективно расследовать жалобы. Целый ряд институтов омбудсмена подчеркивают важность институциональной независимости как одного из ключевых условий их эффективной деятельности.

Как мы уже говорили в Главе 4, институты омбудсмена уполномочены осуществлять надзор за целым рядом министерств, ведомств и структур государственной власти. Как результат, их позиция по отношению к другим органам государственной и исполнительной власти зависит от конкретной сферы деятельности и юрисдикции. Например, институты омбуд-

pp. 8–10; Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

² Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of the Ombudsman* (Strasbourg: CoE, 2003).

³ Oosting, “Protecting the Integrity,” pp. 9–10.

⁴ Besselink, “Types of National Institutions,” pp. 3–4.

⁵ Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, p. 15; Oosting, “Protecting the Integrity,” 9; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of the Ombudsman*, D 14. (i).

смена, юрисдикция которых распространяется только на вооруженные силы, как правило, меньше волнуют вопросы независимости от законодательной власти и отношений с другими государственными институтами, чем институты омбудсмена общей юрисдикции, которые уполномочены расследовать жалобы, связанные с деятельностью всего правительства и любой из его составляющих.

Существует два разных подхода к институциональной независимости, и выбор в данном случае определяется тем, на какие органы государственной и исполнительной власти распространяются полномочия института омбудсмена по осуществлению надзорных функций. Например, в Сербии институт омбудсмена наделен широкими полномочиями по расследованию жалоб, связанных с деятельностью «всех органов и организаций, предприятий и институтов, которым делегированы функции государственного управления».⁶ Твердые гарантии независимости Защитника граждан (омбудсмена) от всех остальных органов государственной власти обеспечены законом «О защитнике граждан», где говорится о том, что «Защитник граждан действует независимо и автономно при исполнении своих обязанностей, возложенных на него/нее настоящим Законом, и никто не вправе оказывать влияние на деятельность и действия Защитника граждан».⁷

В Германии независимый статус Комиссара парламента по делам вооруженных сил закреплен уже в первой статье соответствующего закона, которая говорит о том, что «При осуществлении парламентского контроля Комиссар должен исполнять свои обязанности в качестве органа, подчиненного Бундестагу».⁸ Похожая ситуация и в Австрии, где председатель Парламентской комиссии назначается Национальным советом, а членов комиссии назначают политические партии пропорционально их представительству в соответствующих комитетах Национального совета. Как парламентские органы эти институты назначаются парламентом и подчиняются парламенту. Так как они создавались с целью усиления демократического гражданского контроля над вооруженными силами, их полномочия по осуществлению надзорных функций распространяются только на вооруженные силы, но не на другие структуры государственной власти.

То же самое касается и достоинств и недостатков внутренних институтов омбудсмена по отношению к внешним. Внутренние институты, в том числе генеральные инспекторы, учитывая, что они часто проходят службу

⁶ Сербия, Закон «О защитнике граждан», Статья 1.

⁷ Сербия, Закон «О защитнике граждан», Статья 2.

⁸ Германия, Закон «О Комиссаре парламента по вопросам вооруженных сил», Раздел 1, Статья 1.

в местах дислокации личного состава вооруженных сил, имеют то преимущество, что находятся в непосредственной близости к войскам и могут немедленно приступить к расследованию той или иной жалобы. Это значит, что они могут действовать более оперативно и лучше знакомы с обстоятельствами возникновения той или иной жалобы. С другой стороны, учитывая, что генеральные инспекторы и другие внутренние институты функционируют непосредственно в структуре вооруженных сил, они рискуют утратить часть своей независимости и в этом смысле проигрывают внешним институтам. В одном из своих ежегодных отчетов Омбудсмен Канады подчеркивал, что «[этот институт] должен оставаться полностью независимым от вертикали управления вооруженных сил и от гражданской структуры управления Министерства обороны. Независимость абсолютно необходима для того, чтобы наши действия, выводы или рекомендации оставались свободными от «влияния» (реального или предполагаемого). Только истинно независимый Омбудсмен, не имеющий формальных связей с вышестоящей организацией или потенциального конфликта интересов, будет пользоваться доверием и уважением со стороны оборонного сообщества и тех, чьи действия и решения подвергаются проверке».⁹

5.3.1. Финансирование

Финансирование и ресурсное обеспечение – это одна из сфер, в которой независимость института омбудсмена по отношению к другим государственным институтам имеет особое значение. Финансовая независимость означает, что службы омбудсмена получают собственные фонды и управляют ими независимо от любого из ведомств, входящих в их юрисдикцию, и что этих фондов достаточно для исполнения институтом возложенных на него обязанностей.¹⁰ Если институт омбудсмена зависит в вопросах финансирования от института, деятельность которого он уполномочен проверять, это может поставить под угрозу независимость института омбудсмена. Неизбежно присутствует риск того, что институт, отвечающий за бюджет, может ограничить ресурсы для того, чтобы помешать институту омбудсмена осуществлять полноценный надзор за его деятельностью. Как было отмечено Нили Набхольц-Хайдеггер, финансирование института омбудсмена ни в коем случае не должно быть милостью исполнительной власти.¹¹ Прекрасно обосновал важность финансо-

⁹ Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Defending Fairness. 2007-2008 Annual Report* (Ottawa, 2008).

¹⁰ Oosting, "Protecting the Integrity," pp. 9–10.

¹¹ Nabholz-Heidegger, D. (iii).

Вставка 5А. Финансирование аппарата заместителя Омбудсмена Польши

Польский парламент рассматривал возможность создания специального института омбудсмена по делам вооруженных сил, но соответствующий законопроект не получил поддержки депутатов по финансовым соображениям. В качестве компромисса в 2011 году Сейм (польский парламент) поддержал предложение Комитета по вопросам национальной обороны об учреждении поста заместителя Защитника прав человека по делам вооруженных сил. При этом разработчики соответствующего решения утверждали, что использование уже существующей нормативно-правовой базы, предусмотренной законом «О защитнике прав человека», обойдется гораздо дешевле создания нового института. Представители Совета министров, который был автором компромиссного решения (об учреждении поста заместителя Защитника прав человека по делам вооруженных сил), заявили, что предложенный вариант свидетельствует о том, что правительство признает необходимость создания специального института для рассмотрения дел, касающихся вооруженных сил, и что это будет намного дешевле, чем создавать новый институт «с нуля».

Проектом государственного бюджета предполагалось выделить 2,5 миллиона злотых на формирование аппарата заместителя Защитника прав человека по делам вооруженных сил. Однако в окончательный вариант бюджета эта сумма не была включена, и в 2012 году Защитнику прав человека так и не удалось назначить себе заместителя по делам вооруженных сил.¹²

вой независимости Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии: «Желательно, чтобы омбудсмену не приходилось искать ресурсы в находящемся в его юрисдикции ведомстве или институте; нельзя считать правильной ситуацию, когда бюджет института омбудсмена связан с министерством или ведомством, которое страдает от сокращения бюджетного финансирования и таким образом оказывает непосредственное влияние на работу института омбудсмена».¹³

Ряд институтов омбудсмена подчеркивают, что именно финансовая независимость имеет решающее значение для эффективности их работы.¹⁴ Большинство институтов омбудсмена имеют собственные бюджеты, которые утверждаются решениями парламента. Так происходит, в частности, в Боснии и Герцеговине, где «финансирование деятельности

¹² По материалам переписки с польским офисом Защитника прав человека.

¹³ Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 51: Ирландия.

¹⁴ Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Германии и Румынии на вопрос 44; Ответ представителей Швеции на вопрос 54.

Военного Комиссара и его/ее аппарата обеспечивается из бюджета Парламентской Ассамблеи Боснии и Герцеговины». ¹⁵ Для этого в специальном фонде бюджета Парламентской Ассамблеи предусматриваются определенные суммы на содержание персонала и закупку оборудования в объемах, необходимых для выполнения возложенных на комиссара задач. ¹⁶ Особенности финансирования институтов омбудсмена в постконфликтных странах хорошо видны на примере Восточного Тимора. Закон о создании Офиса омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции содержит положения о финансировании его деятельности из государственного бюджета, а также из внешних источников, в том числе за счет международных доноров. При этом в законе подчеркивается, что офис омбудсмена не может финансироваться из источников или при обстоятельствах, которые могут поставить под сомнение независимость и честность как самого офиса, так и проводимых им расследований». ¹⁷

Большинство институтов омбудсмена, как мы уже говорили выше, финансируются из бюджета парламента. Но некоторые институты омбудсмена по делам вооруженных сил, в силу своей принадлежности к оборонной организации, получают средства на свое содержание из бюджета министерства обороны. Такая схема действует, в частности, в Бельгии, Канаде, Нидерландах и Великобритании. Некоторые из этих институтов отмечают, что их зависимость в вопросах финансирования от оборонного ведомства имеет отрицательные последствия для их независимости и исполнения возложенных на них функций. ¹⁸

Отсутствие финансовой независимости может иметь серьезные негативные последствия для деятельности института омбудсмена. В качестве примера можно привести опыт Гондураса. Так, несмотря на рост численности персонала офиса Национального комиссара по вопросам защиты прав человека и количества обрабатываемых им жалоб, бюджетное финансирование офиса продолжало существенно сокращаться. ¹⁹ С аналогич-

¹⁵ Босния и Герцеговина, Закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Статья 2.4.

¹⁶ Босния и Герцеговина, Закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Статья 12.2.

¹⁷ Восточный Тимор, Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции, Статья 11.4.

¹⁸ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 43: Великобритания; вопрос 51 и 54: Ирландия. При этом уполномоченный из Великобритании подчеркнул, что их схема финансирования никогда не представляла угрозы для независимости института.

¹⁹ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America: Honduras and El Salvador Case Studies," *Essex Human Rights Review* 3, no. 1 (2000): 35.

Вставка 5Б. Финансирование института Защитника народа в Румынии

Румыния дает нам пример положительного опыта в сфере финансирования института омбудсмена. В Законе «О защитнике народа» говорится, что этот институт «имеет собственный бюджет, который является частью государственного бюджета. В ежегодных законах о государственном бюджете может предусматриваться создание фонда для оказания финансовой поддержки офису Защитника народа».²⁰ Далее закон определяет процедуру утверждения такого фонда. При этом очень важно, что этот процесс проходит при активном участии самого офиса Защитника народа. Согласно закону, «Проект бюджета [офиса Защитника народа] должен быть утвержден Защитником народа по согласованию с Министерством государственных финансов, после чего он направляется правительству для включения в проект Государственного бюджета и дальнейшего утверждения в парламенте. Замечания Защитника народа, после предложенного правительством проекта бюджета, направляются в парламент для рассмотрения и принятия решений».²¹

ными проблемами сталкиваются и ряд других институтов. Так, институты омбудсмена в Нидерландах, Великобритании, Польше, Эстонии, Румынии, Германии, Сербии, Ирландии и Финляндии жалуются на то, что главным препятствием к их эффективной работе является низкий уровень ресурсного обеспечения.²² В частности, из-за недостатка ресурсов институты омбудсмена не имеют возможности регулярно посещать подразделения на территории зарубежных стран, а также привлекать и удерживать на службе достаточное количество квалифицированных кадров.²³

5.3.2. Безопасность должности и пребывания в должности

Кроме финансовой независимости, еще одним аспектом институциональной независимости института омбудсмена является вопрос обеспечения безопасности пребывания омбудсмена на занимаемой должности. Положения законодательства, гарантирующие независимость омбудсмена, как правило, определяют срок пребывания в должности, процедуры назначения на должность и возможного увольнения с должности омбудсмена, а также законодательно установленные обстоятельства, при которых воз-

²⁰ Румыния, Закон № 35 от 1997 г. «Об организационной структуре и функционировании Института защитника народа», Статья 36.1.

²¹ Румыния, Закон «О защитнике народа», Статья 36.2.

²² Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, вопросы 52–53.

²³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ представителей Нидерландов и Великобритании на вопрос 53.

можно увольнение с должности омбудсмена.²⁴ В большинстве случаев для омбудсмена установлен фиксированный срок пребывания в должности. Это обеспечивает ряд преимуществ, одно из которых состоит в том, что омбудсмену не приходится действовать в чьих-либо интересах ради возможности переизбрания на ту же должность. В большинстве государств уволить омбудсмена может только тот орган (чаще всего это парламент), который назначил его на должность. Единственным исключением из этой общей тенденции является Эстония, где Канцлер юстиции назначается парламентом, но лишиться своей должности может только по решению суда. В государствах, где институты омбудсмена функционируют в структуре вооруженных сил, уволить омбудсмена с должности может только министр обороны.²⁵

Основания для увольнения омбудсмена с должности, как правило, должны соответствовать четко определенному набору критериев. В Великобритании такие полномочия ограничены как административной практикой, так и законом. Как и любой другой государственный чиновник, Комиссар по рассмотрению жалоб военнослужащих может лишиться своей должности за нарушение принципа («принципы Нолана») или служебное правонарушение; при этом его нельзя уволить за то, что он четко исполнял возложенные на него обязанности. Похожая ситуация и в Финляндии. Для увольнения омбудсмена с должности должны быть «очень веские основания» и решение Комитета по вопросам конституционного права, которое должно получить поддержку не менее двух третей от численного состава членов парламента (см. Вставку 5B).²⁶ Все эти ограничительные меры необходимы для обеспечения независимости института омбудсмена.²⁷ Например, Национальный комиссар Гондураса в своих отчетах неоднократно критиковал правительство за использование не по назначению средств международной помощи, выделенной на ликвидацию последствий разрушительного урагана. В ответ парламент страны попытался задним числом сократить срок пребывания Комиссара в должности и тем самым фактически вынудил его уйти в отставку. И хотя соответствующий законопроект так и не был утвержден благодаря позиции международного сообщества и гражданского общества, эти события являются ярким

²⁴ Oosting, "Protecting the Integrity," p. 10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of Ombudsman*, para. 7, iii.

²⁵ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Вопрос 45.

²⁶ Финляндия, Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. (731/1999), дата вступления в силу – 1 марта 2000 г., Раздел 38.

²⁷ Oosting, "Protecting the Integrity," p. 10.

примером давления, которое может оказываться на омбудсмена с целью ограничения его независимости.²⁸

В этом же контексте следует рассматривать и вопрос ответственности за решения, принимаемые институтом омбудсмена и его сотрудниками. Законодательство ряда государств освобождает омбудсмена от ответственности за исполнение своих обязанностей. В качестве примера можно привести Закон Словении «Об омбудсмене по правам человека», который говорит о том, что «омбудсмен не может быть привлечен к ответственности за мнение или рекомендацию, высказанную им в ходе исполнения своих функций».²⁹ Согласно Основному закону Финляндии, омбудсмен защищен от судебного преследования точно так же, как и министры парламента.³⁰

5.4. Оперативная независимость

В этой части пятой главы мы рассмотрим вопрос об оперативной независимости института омбудсмена, которую еще часто называют функциональной независимостью. Если институциональная (или ведомственная) независимость характеризует положение института омбудсмена по отношению к другим институтам, то оперативная независимость имеет такое же большое значение с точки зрения эффективности деятельности этого института.

Оперативная независимость означает, что омбудсмен обладает свободой действий без излишнего вмешательства со стороны других институтов и субъектов при реализации следующих функций:

- Выбирать приоритеты деятельности и дела, которые он будет расследовать и доводить до логического завершения (см. 5.4.1.);
- Получать доступ к любой информации (в том числе секретным данным и информации ограниченного доступа), необходимой для исполнения своих полномочий (см. Главу 9 о доступе к информации);³¹
- Определять методы и способы деятельности (см. 5.4.2);³²
- Привлекать внешних экспертов;

²⁸ Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” p. 38.

²⁹ Словения, Закон «Об омбудсмене по правам человека», Статья 20.

³⁰ Финляндия, «Конституция Финляндии» от 11 июня 1999 г. (731/1999), дата вступления в силу – 1 марта 2000 г., разделы 114, 115, 117.

³¹ Aidan Wills and Benjamin S. Buckland, “Access to Information by Intelligence and Security Service Oversight Bodies,” DCAF-OSF Working Paper (2012).

³² Oosting, “Protecting the Integrity,” p. 10.

- Обращаться с заявлениями непосредственно к прессе и обществу;
- Публиковать отчеты и рекомендации без цензуры (см. 5.4.3. и Раздел 4).³³

Вставка 5В. Положение об Омбудсмене Восточного Тимора по вопросам прав человека и юстиции

Статья 21 этого документа определяет условия, при которых омбудсмен может быть смещен со своей должности:³⁴

1. Омбудсмен по вопросам прав человека и юстиции может быть уволен с занимаемой должности решением не менее двух третей (2/3) от численного состава Национального парламента по следующим основаниям:
 - а. Омбудсмен по вопросам прав человека и юстиции соглашается занять другую должность или берет на себя исполнение обязанностей или функций, несовместимых с его мандатом, определенным в Статье 17 данного Положения;
 - б. стойкое расстройство физического или психического здоровья, препятствующее исполнению Омбудсменом своих функций, подтвержденное выводами медицинской комиссии согласно требованиям Статьи 19.6;
 - в. некомпетентность;
 - г. обвинительный приговор за уголовное преступление, предусматривающий наказание в виде лишения свободы сроком до одного года;³⁵
 - д. акты действия или бездействия, нарушающие присягу омбудсмена.
2. Любое предложение о смещении с должности омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции должно получить поддержку не менее одной пятой (1/5) от численного состава депутатов парламента;
3. Национальный парламента должен создать специальную следственную комиссию для изучения вопроса, являющегося предметом предложения о смещении омбудсмена с должности.
4. Выводы специальной следственной комиссии (см. пункт 3) должны быть при первой же возможности доведены до сведения омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции, который имеет право оспорить их, подав апелляцию на имя пленарной комиссии. Апелляция должна рассматриваться на специальном пленарном заседании, посвященном голосованию по вопросу смещения омбудсмена с должности.
5. Отчет с выводами специальной следственной комиссии может выноситься на голосование только после того, как будет рассмотрена апелляция и заслушаны объяснения омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции.

³³ Oosting, "Protecting the Integrity," p. 9.

5.4.1. Выбор вопросов и приоритетов деятельности

Так как институты омбудсмена призваны дополнять собой или служить альтернативой судебным процессам, почти во всех государствах институты омбудсмена не могут рассматривать вопросы, находящиеся в юрисдикции судебной системы (в том числе учреждений военной юстиции и военной полиции).³⁶ В некоторых государствах, в частности, в Бельгии, Ирландии и Великобритании право института омбудсмена инициировать собственные расследования ограничено еще и требованием о том, что любое расследование может начинаться только по факту поступления конкретной жалобы. Это значит, что институт омбудсмена не может расследовать интересующие его проблемы правозащитного характера или начинать следствие по проблемам, которые всем известны, но не стали пока предметом конкретных поданных жалоб.

В большинстве стран институты омбудсмена практически не имеют проблем с независимостью на оперативном уровне и наделены правом начинать расследование «по собственной инициативе», т.е. не дожидаясь соответствующей жалобы или запроса.³⁷ Право начинать инициативное расследование является важным мериллом оперативной независимости, так как, если институт омбудсмена может начинать подобные расследования самостоятельно, это значит, что его действия не зависят от решений других субъектов. Кроме того, конкретная жалоба может не отражать всего масштаба затронутой в ней проблемы, или какие-то проблемы (например, неуставные отношения или сексуальные домогательства) редко являются предметами жалоб. Благодаря инициативным расследованиям институт омбудсмена может добиваться изменения конкретных правил или практик в отношении лиц, которые страдают от них, но не подают жалоб.

³⁴ Восточный Тимор, Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции, Статья 21.

³⁵ В случае если омбудсмен привлекается к ответственности за уголовное преступление, предусматривающее наказание в виде лишения свободы сроком от одного года и более, или в случае ареста омбудсмена, его полномочия прекращаются автоматически. См. Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции Восточного Тимора, Ст. 19.5.

³⁶ См. например, Canada, "Ministerial Directives," Art. 14–15.

³⁷ Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, p. 3.

5.4.2. Свобода выбора методов и способов деятельности

Второй аспект оперативной независимости института омбудсмена связан с возможностью свободного выбора методов и способов его деятельности. Это относится к таким административным решениям, как, например, период времени, отводимый на рассмотрение каждого конкретного дела; распределение ресурсов между разными направлениями деятельности института омбудсмена; процедуры, используемые институтом при проведении расследований, опросах свидетелей, посещении интересующих объектов и т.д.³⁸ Это право может, в частности, гарантироваться законами о неприкосновенности учреждений института омбудсмена и защите используемой ими информации. Так, закон Восточного Тимора «О создании Офиса Омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции» содержит следующее положение: «Помещения Офиса являются неприкосновенными. Архивы, файлы, документы, средства связи, собственность, фонды и активы, находящиеся в собственности Офиса или Омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции, независимо от того, в чьем распоряжении и где они находятся, неприкосновенны и не подлежат обыску, аресту, изъятию, реквизиции, конфискации или любому другому воздействию извне».³⁹

Однако важнейшим аспектом этого элемента оперативной независимости является возможность доводить расследования до их логического завершения без вмешательства со стороны других институтов. В большинстве стран мира ни один орган не вправе прекращать или приостанавливать расследования институтов омбудсмена.⁴⁰ Однако есть несколько стран, где расследования, проводимые институтами омбудсмена, теоретически, могут быть прекращены или приостановлены. Например, в Германии, расследование, проводимое Парламентским комиссаром по делам вооруженных сил, может быть приостановлено или прекращено решением комитета *Бундестага* по вопросам обороны.⁴¹ Аналогичным правом наделен и министр обороны Нидерландов, который своим решением может приостановить или прекратить расследование, проводимое

³⁸ Это право может быть существенно ограничено с целью обеспечения справедливого и объективного рассмотрения жалоб.

³⁹ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Статья 18.7.

⁴⁰ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex. Это касается институтов омбудсмена Швеции, Польши, Норвегии, Австрии, Румынии, Словении, Сербии, Финляндии и Ирландии.

⁴¹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 47.

институтом омбудсмена по делам вооруженных сил.⁴² Министр обороны Канады может утвердить новый документ об общих направлениях политики, затрагивающий деятельность омбудсмена, которым, теоретически, может быть приостановлено расследование по определенному делу.⁴³ В Бельгии прерогатива приостановки или прекращения расследований института омбудсмена принадлежит судебной ветви власти.⁴⁴ Следует отметить, что теоретически вышеупомянутые органы могут приостановить или прекратить расследование соответствующего института омбудсмена, но на практике это право еще ни разу не применялось.⁴⁵ Кроме того, такие меры обычно требуют отправки письменного уведомления, которое вполне может стать достоянием гласности, а это значит, что возможность их применения ограничена рамками «исключительных обстоятельств». Но даже в тех немногих странах, где такая возможность предусмотрена, институты омбудсмена все же сохраняют одно из своих важнейших прав, а именно право на проведение независимых расследований.

5.4.3. Подготовка и обнародование отчетов, разработка рекомендаций, информирование общества

Третий аспект оперативной независимости отражает возможность обнародовать отчеты о результатах расследований конкретных дел и предлагать рекомендации по ликвидации выявленных нарушений. Большинство институтов омбудсмена имеют возможность ежегодно отчитываться перед обществом о результатах своей деятельности, а также направлять отдельные отчеты органам государственной власти, в частности, парламенту, министерству обороны или правительству, и это должно быть не только их правом, но и обязанностью. Еще важнее то, что институт омбудсмена должен иметь возможность направлять специальные отчеты и предлагать рекомендации по конкретным делам или тематическим вопросам по своей собственной инициативе.

Логическим продолжением права информировать о результатах своей работы и предлагать рекомендации является возможность делать это без опасения быть привлеченным к судебной или другой ответственности. Например, закон Румынии «О защитнике народа» предусматривает, что

⁴² В Нидерландах это касается Генерального инспектора (Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht).

⁴³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 47. На практике это право ни разу не применялось.

⁴⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 47.

⁴⁵ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Нидерландов, Канады, Германии и Бельгии.

«Защитник народа и его заместители не несут правовой ответственности за высказанные мнения или законные действия, совершенные в ходе исполнения их обязанностей, предусмотренных данным законом».⁴⁶

Кроме права готовить и направлять в соответствующие инстанции официальные отчеты, институты омбудсмена часто наделяются и правом по своему усмотрению обращаться с заявлениями непосредственно к обществу и средствам массовой информации, например, с целью обнародования важных дел и решений или привлечения общественного внимания к случаям неисполнения вооруженными силами или другим государственным институтом законных требований. Такое право (которое ограничено только соответствующими гарантиями) является важной составляющей более универсального права на свободу информации и свободу слова (более подробно об этом читайте в Главе 11.3).

5.4.4. Право института омбудсмена на доступ к информации

Четвертый аспект оперативной независимости института омбудсмена, без которого он не сможет эффективно исполнять свой мандат, связан с правом на свободный (т.е. неограниченный) доступ к необходимой информации. Сам факт создания института омбудсмена еще не гарантирует его подотчетности обществу. Если институт омбудсмена лишен полноценного доступа к информации, он не сможет нормально функционировать, а значит, не будет достаточно подотчетным и прозрачным, и не будет пользоваться достаточным уважением и доверием общества. Более детально вопрос доступа к информации будет рассмотрен в Главе 10.

5.4.5. Привлечение внешних экспертов

И, наконец, последний аспект оперативной независимости связан с возможностью привлечения внешних экспертов. Институты омбудсмена имеют право не только нанимать постоянный штат сотрудников, но и на временной основе привлекать экспертов из внешних организаций в случае, если, например, дело требует специальных технических знаний. Например, в Германии, Комиссар парламента имеет право привлекать внешних экспертов для дачи показаний во время расследования дел.⁴⁷

⁴⁶ Румыния, Закон «О защитнике народа», Статья 30.

⁴⁷ Германия, Закон «О Комиссаре парламента по вопросам вооруженных сил», Раздел 3.1.

5.5. Личная независимость

В Главе 4 мы рассмотрели вопрос независимости института омбудсмена от других государственных институтов, которая подразумевает, что последние не должны вмешиваться в работу омбудсмена. Но так же важно, чтобы и сами сотрудники института омбудсмена были объективными, нейтральными и независимыми в своих мнениях и оценках.⁴⁸ Эта независимость в какой-то степени гарантируется тем обстоятельством, что омбудсмен, как правило, назначается на должность решением большинства членов парламента. Однако во многих государствах приняты дополнительные меры, гарантирующие сотрудникам института омбудсмена то, что в нашем пособии мы называем «личной независимостью».

Такая независимость позволяет институту омбудсмена критически подходить к оценке действий правительства и высказывать эту критику даже в случаях, если это может вызвать недовольство властей. При этом личная независимость подразумевает и то, что омбудсмен должен воздерживаться от действий, продиктованных личными интересами или мотивами, а также действий, способных вызвать конфликт интересов.⁴⁹ Понятие личной независимости может показаться более абстрактным, чем концепции институциональной или оперативной независимости, которые мы обсудили выше, но все же законодательства об институте омбудсмена многих стран предусматривают различные способы и пути обеспечения личной независимости представителей института омбудсмена. В частности, в Нидерландах закон «О национальном омбудсмене» содержит очень общее положение о том, что «Национальный омбудсмен Нидерландов не может занимать должности, несовместимые с надлежащим исполнением его должностных обязанностей, или с требованиями объективности и независимости, или с его авторитетом в обществе».⁵⁰ Закон Сербии «О защитнике граждан» запрещает омбудсмену «занимать государственные должности, заниматься другой профессиональной деятельностью и всем, что может поставить под сомнение его/ее независимость и автономность», и этот запрет распространяется, в том числе, и на «членство в любой политической организации».⁵¹

Кроме общих положений, аналогичных тем, что содержатся в законодательствах Нидерландов и Сербии, во многих странах мира законодательно установлен целый ряд ограничений на виды деятельности, кото-

⁴⁸ Oosting, "Protecting the Integrity," p. 10.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Нидерланды, закон «О национальном омбудсмене», Статья 5.2.

⁵¹ Сербия, закон «О защитнике граждан», Статья 9.

рыми могут заниматься главы институтов омбудсмена.⁵² Так, омбудсмену, в частности, запрещено:

- Занимать политические должности (в национальном парламенте либо местных органах исполнительной власти);⁵³
- Заниматься другой профессиональной деятельностью (в том числе занимать руководящие и другие должности в профсоюзах, ассоциациях, фондах и религиозных организациях);⁵⁴
- Занимать должности на государственной службе.⁵⁵

Что касается членства омбудсмена в той или иной политической организации, то здесь позиции государств расходятся. В некоторых из них законодательно оговаривается запрет на членство в политических партиях для главы института омбудсмена,⁵⁶ так как считается, что это может повлиять на независимость его позиции. В то же время в других государствах членство в политической партии является одним из обязательных условий пребывания на должности омбудсмена на том основании, что о существовании связей омбудсмена с той или иной политической силой должно быть известно всему обществу.⁵⁷ В некоторых странах для назначения на пост омбудсмена требуются «достаточный опыт и квалификация»⁵⁸ и особо оговаривается, что этот пост не могут занимать лица, ранее привлекавшиеся к уголовной ответственности.⁵⁹

Государства расходятся в мнении и о том, может ли пост главы института омбудсмена занимать представитель вооруженных сил. Что касается генеральных инспекторов, то, поскольку эти лица входят в структуру командной вертикали, они часто носят погоны. Это значит, что они пользу-

⁵² Рекомендации ПАСЕ относительно института омбудсмена предусматривают, что омбудсмен не может занимать оплачиваемые должности, параграф IV.

⁵³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ представителей Ирландии на вопрос 44.

⁵⁴ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Статья 17.1; интересно, что в Румынии закон запрещает омбудсмену заниматься любой профессиональной деятельностью за исключением преподавательской деятельности в системе высшего образования.

⁵⁵ UK Armed Forces Act 2006, Art. 366.3

⁵⁶ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ представителей Эстонии на вопрос 44.

⁵⁷ Такая ситуация имеет место, в частности, в Германии и Австрии.

⁵⁸ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Статья 11.

⁵⁹ Босния и Герцеговина, Закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Статья 10.1(б).

Вставка 5Г: Попытки подрыва независимого статуса омбудсмена Сальвадора

Президент согласился учредить пост Уполномоченного по правам человека в рамках мирных договоренностей 1992 года, но при этом отказался от глобальной реформы сектора безопасности.⁶⁰ Поскольку расследования Уполномоченного по правам человека вскрывали факты нарушений прав человека со стороны государства, которые сразу же становились достоянием общественности, парламент попытался повлиять на этот институт, осуществив серию сомнительных «реформ» и назначив на пост уполномоченного человека, близкого к партии власти. С приходом нового руководителя весь профессиональный штат сотрудников был уволен, а на их место назначены ставленники правящей политической партии.⁶¹

За время пребывания этого руководителя у руля офиса омбудсмена уровень доверия общества к этому институту резко снизился, а вместе с ним сократилось и количество подаваемых и обрабатываемых жалоб от граждан. Если раньше каждый месяц в среднем выносилось 85 решений, то за шесть месяцев была подана и обработана всего 31 жалоба.⁶² Результатом сложившейся ситуации стало прекращение партнерства и сотрудничества с Программой развития Организации объединенных наций и другими международными организациями, что существенно сказалось на уровне финансирования института и даже поставило под угрозу саму возможность его дальнейшего функционирования (о финансовой независимости читайте в Главе 4.2.1). Однако, несмотря на эти трудности, институту Уполномоченного по правам человека в Сальвадоре за последние годы удалось добиться значительных успехов, что, по мнению многих экспертов и политиков, стало одним из долгосрочных последствий успешного мирного процесса».⁶³

ются высоким авторитетом и доверием в среде военнослужащих и знают все тонкости военной службы, а, следовательно, могут более эффективно решать свои задачи. С другой стороны, назначение на должности в институте омбудсмена представителей вооруженных сил действующего или резервного составов может создавать ряд проблем с точки зрения их личной независимости в случаях, если они продолжают поддерживать тесные связи с теми, надзор за которыми уполномочены осуществлять. Для устранения этого риска в США действует требование о том, что на

⁶⁰ Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” p. 30.

⁶¹ Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” p. 40.

⁶² Dodson, “The Human Rights Ombudsman in Central America,” p. 40–41.

⁶³ Robert Orr, cited in Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, p. 265.

должность Генерального инспектора высшего ранга (Генеральный инспектор министерства обороны) может назначаться только гражданское лицо.⁶⁴ В других странах существует определенный «переходный» период до назначения и после увольнения с поста омбудсмена, когда военно-служащий приостанавливает свою службу в вооруженных силах.

5.6. Рекомендации

Институциональная независимость

- Институты омбудсмена по делам вооруженных сил не должны зависеть от правительства и структур, которые они уполномочены проверять.
- Гарантии независимости институтов омбудсмена должны обеспечиваться законом и, при необходимости, конституцией.
- Институты омбудсмена должны иметь собственный бюджет и возможность управлять им независимо от любого из институтов, входящих в сферу их полномочий.
- Средств, выделяемых на финансирование деятельности институтов омбудсмена, должно хватать на нормальную работу и исполнение институтами возложенных на них функций.
- Срок пребывания на должности омбудсмена должен определяться на законодательном уровне.
- Для досрочного прекращения полномочий омбудсмена должны быть установлены четкие процедуры и законодательно определены конкретные обстоятельства, при которых возможно смещение омбудсмена с должности до истечения его мандата.
- Глава института омбудсмена должен обладать иммунитетом от судебного преследования за мнения, оценки и законные действия, совершенные в ходе исполнения им своих обязанностей, предусмотренных законом.

Оперативная независимость

- Институты омбудсмена должны иметь право самостоятельно выбирать приоритеты деятельности и дела, которые он будет расследовать и доводить до логического завершения.

⁶⁴ «Никто из представителей вооруженных сил, как из действующего, так и резервного составов, не может быть назначен на должность Генерального инспектора Министерства обороны». США, Закон «О Генеральном инспекторе» от 1978 года (The United States, "Inspector General Act of 1978,"), §8a.

- Институты омбудсмена должны иметь право начинать расследования по собственной инициативе, а не только по факту поступления жалобы.
- Институты омбудсмена должны иметь возможность самостоятельно определять способы и методы своей деятельности.
- Никто не вправе прекращать или приостанавливать расследование, которое осуществляет институт омбудсмена.
- Институт омбудсмена должен иметь право информировать соответствующие инстанции о результатах своей деятельности, а также предлагать рекомендации по конкретным делам или тематическим вопросам; отчеты и рекомендации института омбудсмена не должны подвергаться цензуре, а высказанные им мнения и оценки не должны служить основанием для привлечения их к ответственности.
- Институты омбудсмена должны иметь право напрямую обращаться к СМИ и обществу.
- Свобода доступа к информации имеет важнейшее значение для работы института омбудсмена и должна быть гарантирована законом.
- Институты омбудсмена должны иметь право нанимать или любым другим способом на временной основе привлекать внешних экспертов.

Личная независимость

- Омбудсмен должен воздерживаться от действий, продиктованных личными интересами или мотивами, а также действий, способных вызвать конфликт интересов.
- Омбудсмен не может занимать должности, несовместимые с надлежащим исполнением его должностных обязанностей, или с требованиями объективности и независимости, или с его авторитетом в обществе.

Раздел II

ЖАЛОБЫ

Глава 6

Процедуры приема и обработки жалоб

6.1. Вступление

В этой главе рассматриваются процедуры приема и обработки жалоб (не путать с типами жалоб, которые будут рассматриваться в следующей главе) от военнослужащих, в том числе тех, которые проходят службу на территории иностранных государств или в составе интернациональных миссий. Глава состоит из следующих частей:

- Доступ к системе подачи жалоб
 - кто может подавать жалобы
 - подача жалоб
- Обработка жалоб
- Проблемы, связанные с проведением интернациональных и зарубежных миссий
- Рекомендации

6.2. Доступ к системе подачи жалоб

6.2.1. Кто может подавать жалобы

Начать следует с констатации того факта, что наличие жалоб является хорошим признаком. Это говорит о том, что люди доверяют системе и верят в то, что институт омбудсмена способен разобраться в их проблемах и принять соответствующие меры. Кому-то может показаться странным, что институт омбудсмена принимает жалобы, но это свидетельствует не о том, что система вышла из строя, а, наоборот, что институт работает, и работает так, как положено.

Как следует из его названия, институт омбудсмена по делам вооруженных сил уполномочен принимать жалобы от военнослужащих действующего состава вооруженных сил. В целом, это базовое право распространяется и на непрофессиональный состав вооруженных сил, в частности, военнослужащих срочной службы. Во многих странах мира институты омбудсмена могут принимать жалобы не только от военнослужащих, но и

гражданских лиц. Как мы увидим ниже, существует три категории граждан, которые могут обращаться за помощью к институту омбудсмена. Хотя не все они могут подавать жалобы в любой из существующих институтов омбудсмена, подавать жалобы в большинство из них могут следующие категории граждан:

- Военнослужащие действующего и резервного составов вооруженных сил, члены их семей, их товарищи и знакомые;
- Гражданские лица, пострадавшие от действий собственных вооруженных сил;
- Представители гражданского населения стран, на территории которых дислоцированы или несут службу подразделения вооруженных сил других государств.

Право обращаться к институту омбудсмена с жалобами не прекращается с уходом с действительной военной службы, а в некоторых государствах это право распространяется и на ветеранов вооруженных сил. В частности, в Ирландии военнослужащие действующего и резервного составов сил обороны могут подавать жалобы как от своего собственного имени, так и от имени своих нынешних и бывших коллег или государственных служащих.¹ Во многих странах такое право распространяется и на тех, кто только учится военной специальности (в частности, курсантов военных училищ), а в некоторых странах жалобы могут подавать и лица, желающие пройти отбор для приема на военную службу (см. вставку 6А о новобранцах канадской армии).

Юрисдикция некоторых институтов омбудсмена позволяет принимать жалобы не только от самих военнослужащих, но и от членов их семей, а иногда – и от товарищей, друзей и знакомых. Эти лица могут подавать жалобы в случаях, если они сами пострадали от действий или решений вооруженных сил, или если они обладают соответствующей информацией. Например, Генеральный инспектор Министерства обороны США докладывал о случаях, когда решения, касающиеся заработной платы и социальных льгот военнослужащего, непосредственно затрагивали интересы одного из членов его семьи, который не мог обеспечивать остальных членов семьи в случае, если заработная плата военнослужащего выплачивалась не вовремя. Аналогичная модель существует и в Канаде, где право на обращение к Омбудсмену с жалобами распространяется на действующих и бывших военнослужащих канадских вооруженных сил, курсантов, сотрудников Министерства национальной обороны, штатных со-

¹ Ирландия, Закон «Об омбудсмене», Разделы 6.1–6.2.

трудников негосударственных фондов, лиц, желающих поступить на службу в канадскую армию, ближайших членов семей всех вышеперечисленных лиц, представителей военизированных формирований, находящихся в подчинении канадских вооруженных сил.²

Отдельные институты принимают жалобы от всех граждан, независимо от их принадлежности или любого другого отношения к вооруженным силам. В некоторых государствах право обращения с жалобами распространяется на группы лиц и организации гражданского общества³ и даже (как, например, в Австрии) на любые институты и предприятия.⁴ Еще дальше в этом смысле пошла Финляндия, где право подать жалобу на имя Омбудсмена распространяется на всякого (физическое или юридическое лицо), который считает, что некий субъект, независимо от его государственной принадлежности, при исполнении своих обязанностей нарушил закон или допустил халатность.⁵ В Сербии право подать жалобу имеет «любое физическое или юридическое лицо, независимо от его гражданства, которое считает, что его права были нарушены актом, действием или бездействием административного органа».⁶ Вопрос о том, кто может подавать жалобы, особенно актуален в контексте международных миссий и операций. В таких контекстах некоторые институты омбудсмена могут принимать жалобы от граждан иностранных государств, а также от военнослужащих вооруженных сил иностранных государств. Например, в 2004 году Омбудсмен Финляндии получил от представителей гражданского населения Косово жалобу с требованием о возмещении материального ущерба в связи с порчей имущества, которое находилось в пользовании финских миротворцев.⁷

Гораздо больше расхождений в позициях стран вызывает вопрос анонимности. Законодательство некоторых государств, в частности, Албании, Боснии и Герцеговины, Германии и Румынии не предусматривает возможности подачи анонимных жалоб.⁸ Аналогичное положение существ-

² Canada, "Ministerial Directives," Section 12.

³ Такие положения действуют, например, в Албании (см. закон «О Защитнике народа» (ст. 12)) и Румынии (ст. 16 Регламента).

⁴ Из ответов на вопросы, заданные в ходе исследования ДКВС (2011 г.).

⁵ Финляндия, закон «О Парламентском омбудсмене», Ст. 2.1 и опрос 2011 года.

⁶ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 25.

⁷ Из ответов на вопросы, заданные в ходе исследования ДКВС (2011 г.).

⁸ Босния и Герцеговина. Закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 8.2; Албания, закон «О Защитнике народа», Ст. 15; Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 15.2; Германия, закон «О Парламентском уполномоченном по делам вооруженных сил», Раздел 8.

вует и в законодательствах Сербии и Восточного Тимора, хотя при этом оговаривается, что решение в каждом конкретном случае принимается на усмотрение главы института омбудсмена.⁹ В странах, где возможность подачи анонимной жалобы исключается, институту омбудсмена было бы полезно сравнить количество жалоб по конкретной проблеме с данными анонимных опросов, чтобы удостовериться в том, что невозможность подачи анонимной жалобы не мешает гражданам поднимать эту проблему и добиваться ее решения. Такую практику применяет, например, офис по рассмотрению жалоб военнослужащих Великобритании, который регулярно анализирует статистику по жалобам на фоне данных ежегодного анонимного опроса военнослужащих Armed Forces Continuous Attitude Survey.¹⁰

Вставка 6А. Доступ к системе подачи жалоб для новобранцев канадских вооруженных сил

В институт Омбудсмена Канады поступили жалобы от двух десятков новобранцев, которые считали незаконным свое увольнение из рядов вооруженных сил по причине травм, полученных ими во время прохождения начального учебного курса в школе командиров и молодых бойцов Вооруженных сил Канады. В ходе расследования выяснилось, что начальник школы самовольно установил порядок, при котором любой курсант, не имеющий возможности посещать учебные занятия в течение одного месяца и более, подлежит отчислению из школы.

Омбудсмен пришел к выводу, что курсантам не дали достаточного количества времени для реабилитации после полученных травм, а впоследствии они не получили социальных выплат, которые положены в таких случаях военнослужащим действующего состава вооруженных сил. По результатам расследования Омбудсмен подготовил рекомендации о том, что новобранцы канадских вооруженных сил, получившие увечья во время прохождения учебно-тренировочного курса перед зачислением на службу, должны иметь такие же гарантии социальной защиты, что и военнослужащие регулярного состава, в том числе и те, кто поступил на службу в армию после полученной травмы. Начальник Штаба обороны утвердил эти рекомендации, которые впоследствии были реализованы на практике.¹¹

⁹ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 25; Восточный Тимор, «Положение об офисе Омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 37.3.

¹⁰ Великобритания, Офис по рассмотрению жалоб военнослужащих, *Ежегодный доклад за 2010 г.* (2011 г.), с. 15.

¹¹ Омбудсмен по делам канадских вооруженных сил и национальной обороны, *Ежегодный доклад 2009-2010* (Оттава, 2010 г.), с. 8–9.

Таблица 6. Кто имеет право подавать жалобы

Страна ¹²	Личный состав вооруженных сил	Ветераны	Члены семьи, товарищи военнослужащего	Гражданские лица	Другие
Австрия	Да	Да	Да	Да	Да ¹³
Босния и Герцеговина	Да		Да ¹⁴		Да ¹⁵
Канада	Да	Да ¹⁶	Да	Да	Да ¹⁷
Эстония	Да				Да ¹⁸
Финляндия	Да	Да	Да	Да	Да ¹⁹

¹² Организации, представляющие соответствующие страны: Парламентская комиссия по вопросам Федеральных вооруженных сил (Австрия), Парламентский военный комиссар (Босния и Герцеговина), Омбудсмен по делам канадских вооруженных сил и национальной обороны (Канада), Военный омбудсмен Сил обороны Эстонии (Эстония), Парламентский омбудсмен (Финляндия), Комиссия по рассмотрению жалоб военнослужащих (CRM) (Франция), Уполномоченный парламента по делам вооруженных сил (Германия), Омбудсмен по делам Сил обороны (Ирландия), Защитник прав и свобод человека (Черногория), Национальный омбудсмен (Нидерланды), Уполномоченный парламента по делам норвежских вооруженных сил (Норвегия), Защитник прав человека (Польша), Защитник народа (Румыния), Омбудсмен по правам человека (Словения), Офис по рассмотрению жалоб военнослужащих (Великобритания).

¹³ «Институт, компания», из ответов на вопросы в ходе исследования Женевского центра ДКВС в 2011 г.

¹⁴ В Боснии и Герцеговине, парламентский военный комиссар может принимать жалобы от членов семьи военнослужащего, но не от его товарищей и знакомых.

¹⁵ С жалобами на имя парламентского военного комиссара могут также обращаться курсанты военных учебных заведений, а также третьи лица (законные представители, назначенные агенты).

¹⁶ Следует отметить, что в Канаде существует отдельный институт омбудсмена по делам ветеранов.

¹⁷ Бывшие и действующие: сотрудники министерства национальной обороны и канадских вооруженных сил, курсанты военных учебных заведений, сотрудники, штатные сотрудники негосударственных фондов, лица, желающие поступить на службу в канадские вооруженные силы, ближайшие члены семей всех вышеперечисленных лиц, члены других военизированных формирований, находящихся в подчинении канадских вооруженных сил.

¹⁸ «На практике мы занимались и жалобами, поступивших от членов семей военнослужащих, в частности призывников», из ответов на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

¹⁹ «Любое лицо (физическое или юридическое, независимо от гражданства); может потребоваться письменная доверенность, если предмет жалобы не имеет

Франция	Да	Да			
Германия	Да	Да	Да		
Ирландия	Да	Да			
Черногория	Да	Да	Да	Да	
Нидерланды	Да	Да	Да	Да	
Норвегия	Да	Да	Да	Да	
Польша	Да	Да	Да	Да	Да ²⁰
Румыния	Да	Да	Да	Да	Да ²¹
Словения	Да	Да	Да	Да	
Великобритания ²²	Да	Да	Да	Да	Да ²³

И в заключение хотелось бы добавить, что во многих странах существует срок давности на подачу жалобы. В большинстве случаев срок подачи жалобы не может превышать 12-ти месяцев со дня соответствующего инцидента или, как в Сербии, со дня последних действий правительства, которые стали предметом жалобы.²⁴ Другие институты омбудсмена принимают жалобы по поводу событий, имевших место не позднее, чем за 12 месяцев до того, как о них стало известно лицу, от имени которого была направлена жалоба.²⁵

6.2.2. Подача жалобы

Когда мы говорим о процедурах подачи жалоб, очень важно, чтобы при этом соблюдался принцип доступности. Этот принцип касается как самих процедур доступа граждан к институту омбудсмена, так и услуг омбуд-

прямого отношения к заявителю», из ответов на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

²⁰ Конституция Республики Польша, Ст. 80.

²¹ «Любое лицо (Ст. 16 Регламента)», из ответов на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

²² Следует отметить, что уполномоченный по делам жалоб военнослужащих Великобритании не занимается расследованием жалоб, а только осуществляет надзор за процессом рассмотрения жалоб на уровне вооруженных сил.

²³ «Члены парламента, службы социального обеспечения или любое другое лицо, но жалоба должна непосредственно касаться бывшего военнослужащего или представителя действующего состава вооруженных сил», из ответов на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

²⁴ См., например, закон Словении «Об Омбудсмene по правам человека», Ст. 32; закон Сербии «О Защитнике граждан», Ст. 26.

²⁵ См., например, закон Ирландии «Об Омбудсмene», Раздел 6.3.b, закон Румынии «О Защитнике народа», Ст. 15.2.

смена, которые должны предоставляться бесплатно.²⁶ В большинстве стран мира граждане могут подавать жалобы во время личного посещения офиса омбудсмена, а также по почте, по телефону, факсу или электронной почте. Многие институты омбудсмена размещают на своих сайтах электронные бланки-заявления, которые принимаются наравне с жалобами всех других форматов. Для граждан, желающих обратиться с жалобой по телефону, в некоторых институтах существуют специальные «горячие» линии, которые функционируют в круглосуточном режиме,²⁷ а их номера широко рекламируются как в среде военного персонала, так и среди гражданского населения.²⁸ В некоторых случаях, при наличии одновременно и внутреннего, и внешнего механизмов рассмотрения жалоб, жалоба сначала обрабатывается в рамках существующего в вооруженных силах внутреннего механизма, и только потом передается на уровень внешнего института омбудсмена. Такая схема функционирует, в частности, в Ирландии, где омбудсмен изучает самые важные аспекты дела и оценивает качество его расследования в рамках военной системы. Несколько другая схема принята в Нидерландах. Если заявитель недоволен результатами рассмотрения его дела на уровне генерального инспектора вооруженных сил, он (она) имеет право подать жалобу на имя Национального омбудсмена или обратиться к нему напрямую.²⁹

Преимущества такой четкой и понятной системы с большим количеством точек доступа хорошо видны на примере Финляндии. В этой стране количество жалоб традиционных форматов (в частности, поданных по почте или при личном посещении института омбудсмена) за последние десять лет практически не изменилось, зато резко выросло число жалоб, поступивших по каналам электронной связи. Это говорит о том, что снижение барьеров для доступа может стимулировать людей к подаче жалоб, даже если они никогда раньше этого не делали.³⁰

²⁶ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 16; Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 26; Восточный Тимор, Положение об офисе Омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции, Ст. 7.3.

²⁷ Ответы австрийских представителей на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

²⁸ Ответы эстонских представителей на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

²⁹ Из ответов на вопросы в ходе исследования ДКВС в 2011 г.

³⁰ Jorma Kuopus, "Towards Electronic Administration," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), pp. 180–181.

Вставка 6Б. Обращение с новобранцами женского пола в вооруженных силах Польши

На имя польского уполномоченного по вопросам защиты гражданских прав поступило несколько жалоб от девушек, поступивших на службу в вооруженные силы. Они жаловались на процедуру прохождения медицинского осмотра при приеме на службу, в ходе которой, как они считали, были нарушены их права. По результатам проведенного расследования были подготовлены рекомендации и приняты соответствующие меры. Так, с целью устранения выявленных недостатков была разработана инструкция и организован специальный учебный курс для сотрудников отделов кадров воинских частей.³¹

Однако с другой стороны, снижение барьеров для доступа приводит к увеличению количества надуманных жалоб, а значит и к усилению нагрузки на некоторые институты омбудсмена и на их ресурсы, которых никогда не бывает слишком много. Это может быть большой проблемой в странах, где институт омбудсмена, как, например, в той же Финляндии, обязан принимать к рассмотрению все без исключения жалобы, поступающие на его имя.³² В других странах, в частности, в Канаде, институт омбудсмена вправе не принимать к рассмотрению жалобу, если он считает, что она подана по надуманным или несерьезным мотивам.³³ Кроме того, возможность подачи жалоб в электронном виде может быть сопряжена с определенными рисками для лиц, подающих жалобы по сети Интернет.³⁴

6.3. Обработка жалоб

Кроме описанных во вставках этой главы примеров из практики институтов омбудсмена в Ирландии и США, есть еще два аспекта процесса обработки жалоб, о которых следует сказать особо. Это временные рамки и передача жалобы на рассмотрение в другую юрисдикцию. В данном случае, большое значение с точки зрения предоставления заявителю услуг надлежащего уровня имеет соблюдение принципа компетентного руководства. Этот принцип подразумевает предоставление консультаций, опе-

³¹ Польша, *Из доклада уполномоченного по защите прав человека за 2006 г.*, с. 67–68.

³² Из выступления Райно Марттунена (Raino Marttunen) на 3-й конференции МКОВС в Белграде.

³³ Ministerial Directive for the National Defence and Canadian Forces Ombudsman, Section 18.

³⁴ Kuopus, "Towards Electronic Administration," p. 180.

Вставка 6В. Процесс приема и обработки жалоб в офисе Генерального инспектора министерства обороны США

Пример офис Генерального инспектора Министерства обороны США является показательным с точки зрения координации пересекающихся юрисдикций и процессов. Сначала офис ГИ определяет, подпадает ли данная конкретная жалоба под его юрисдикцию. Во многих случаях существуют определенные средства разрешения жалоб, и до тех пор, пока соответствующие возможности не исчерпаны, жалоба должна разрешаться «мирными» средствами.

Если будет установлено, что жалоба подпадает под юрисдикции института генерального инспектора, принимается решение о передаче дела конкретному генеральному инспектору конкретного уровня. При наличии большого количества генеральных инспекторов разных уровней и с разными мандатами, очень важно сделать правильный выбор генерального инспектора (в каждом структурном подразделении вооруженных сил есть свой генеральный инспектор, которому должны направляться все жалобы от военнослужащих соответствующего подразделения). Генеральный инспектор должен следить за тем, чтобы жалоба не попала к генеральному инспектору слишком высокого или, наоборот, слишком низкого уровня. Если заявитель по каким-либо причинам (например, отсутствие независимости) не желает подавать жалобу генеральному инспектору своего структурного подразделения, он имеет право обратиться с этой жалобой к генеральному инспектору более высокого уровня.

Смотри Вставку 9В о расследовании жалоб на уровне Генерального инспектора Министерства обороны США

ративную обработку жалоб и защиту оправданных ожиданий,³⁵ и касается как функционирования самого офиса омбудсмена как такового, так и его общей оперативности, эффективности и справедливости при рассмотрении жалоб.

Нормативные документы, регулирующие процесс приема и обработки жалоб в институтах омбудсмена по делам вооруженных сил ряда государств, устанавливают четкие временные рамки для каждого из этапов процесса приема и обработки жалоб. Например, в Канаде «омбудсмен должен стремиться к тому, чтобы процесс расследования жалобы, при условии активного взаимодействия всех сторон, занимал не более 60-ти дней со дня ее подачи».³⁶ Омбудсмен Восточного Тимора должен сначала

³⁵ Terhi Arjola-Sarja, "The Ombudsman as an Advocate for Good Administration," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), pp. 93–108.

³⁶ Canada, "Ministerial Directives," Section 20(2).

предварительно проанализировать жалобу на предмет возможности ее расследования в течение 30-ти дней со дня регистрации в офисе Омбудсмена.³⁷

Наличие таких временных рамок предполагает, что омбудсмен должен регулярно информировать заинтересованные стороны о ходе расследования жалобы на каждом из его этапов. Это является гарантией того, что заявитель (как и те, против кого направлена жалоба) будет постоянно находиться в курсе событий относительно хода рассмотрения жалобы и принимаемых решений. Например, в Албании, институт омбудсмена обязан проинформировать об этом заявителя в течение тридцати дней со дня регистрации жалобы. После завершения расследования он должен поставить заявителя в известность о принятом решении, а также о мерах, которые будут приняты для устранения указанных в жалобе проблем.³⁸ Во Франции, Комиссар должен проинформировать заявителя о решении, принятом главой соответствующего ведомства, в течение четырех месяцев со дня подачи жалобы.³⁹ В Нидерландах, омбудсмен, если он считает, что поданная жалоба не подлежит рассмотрению, должен проинформировать о своем решении заявителя и заинтересованный административный орган и подкрепить такое решение соответствующими аргументами.⁴⁰

В случае отказа от проведения расследования по конкретной жалобе институт омбудсмена все равно должен предпринять определенные шаги. Например, он может предложить свою помощь и консультацию в разрешении жалобы альтернативными средствами, которые будут доступны для заявителя.⁴¹ Кроме того, институт омбудсмена может передать жалобу для рассмотрения в другую компетентную инстанцию (например, в полицию, если речь идет об уголовном деянии).⁴²

³⁷ Восточный Тимор, «Положение об офисе Омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 37.2.

³⁸ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 17с.

³⁹ France, "French National Defence Code, Chapter V: Preliminary administrative appeal," R4125-10.

⁴⁰ Нидерланды, закон «Об общем административном праве», Ст. 9.25.

⁴¹ Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, "Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), pp. 185–188.

⁴² Canada, "Ministerial Directives," Sections 21, 23.

Вставка 6Г. Прием и обработка жалоб в институте омбудсмена по делам Сил обороны Ирландии⁴³

Порядок приема и обработки жалоб в Силах обороны Ирландии предусматривает, что жалобы сначала обрабатываются на уровне внутреннего механизма Сил обороны под названием RoW (Redress of Wrongs, досл. «система возмещения ущерба»).

После того, как система RoW начинает обработку конкретной жалобы, соответствующая информация поступает в институт Омбудсмена, который следит за ходом ее рассмотрения на уровне Сил обороны.⁴⁴ Хотя на этом этапе институт омбудсмена не может непосредственно влиять на процесс, он выполняет другую важную функцию, а именно обеспечивает независимый надзор и контроль за ходом рассмотрения жалобы со стороны института омбудсмена по делам Сил обороны.

Если в течение 28-ми дней жалобу не удастся разрешить через механизм RoW, или если заявитель не удовлетворен принятым решением, он (или она) может обратиться к начальнику штаба соответствующего вида вооруженных сил с требованием направить жалобу для рассмотрения на уровне института омбудсмена по делам Сил обороны.

Институт омбудсмена предварительно изучает жалобу, чтобы убедиться в том, что она не выходит за пределы его юрисдикции, а затем приступает к расследованию предмета жалобы по существу.

Бывшие военнослужащие, а также представители действующего состава вооруженных сил, желающие пожаловаться на неправомерность действий государственного служащего, могут обращаться в институт омбудсмена напрямую, минуя начальника штаба соответствующего вида вооруженных сил.

См. Вставку 9Б об особенностях процесса расследования жалоб в институте омбудсмена по делам Сил обороны Ирландии

6.4. Сложности процесса подачи и обработки жалоб в контексте зарубежных и международных операций

Процесс приема и обработки жалоб, связанных с деятельностью подразделений вооруженных сил на территории зарубежных государств или в составе международных контингентов, характеризуется рядом специфических особенностей. Большинство жалоб, поступающих на имя омбуд-

⁴³ Irish Ombudsman for the Defence Forces, *Annual Report 2010* (Dublin: Ombudsman for the Defence Forces, 2011), p. 19.

⁴⁴ Irish Ombudsman for the Defence Forces, *Annual Report 2010*, p. 13.

смена по делам вооруженных сил, относятся к деятельности военных на территории собственного государства.⁴⁵ Но, например, в Словении, Австрии и Норвегии 10 процентов всех жалоб связаны с участием военнослужащих в операциях на территории зарубежных стран, а в Германии эта цифра доходит до 30 процентов.⁴⁶ Безусловно, количество таких жалоб напрямую зависит от масштабов участия вооруженных сил той или иной страны в международных военных операциях. Институты омбудсмена некоторых государств отмечают, что, хотя формально они имеют право посещать подразделения своих вооруженных сил за рубежом, на практике они этим правом ни разу не воспользовались из-за незначительного количества военного персонала своей страны, выполняющего задачи на территории других стран, либо потому что этот персонал выполняет задачи секретного характера.⁴⁷ Институты омбудсмена других стран, например, институт генерального инспектора в США, имеют постоянные представительства на территории многих зарубежных государств.

Институты омбудсмена многих стран жалуются на проблемы, которые мешают им эффективно выполнять свои функции в отношении персонала военных подразделений, размещенных на территории других государств. В частности, некоторые из этих институтов указывают на низкий уровень финансирования и материально-технического обеспечения их деятельности по расследованию жалоб, поступающих от представителей таких подразделений. Например, институты омбудсмена в Финляндии, Черногории, Румынии и Словении отмечают, что у них не хватает ресурсов для расследования жалоб военнослужащих, проходящих службу в составе международных контингентов или выполняющих другие задачи на территории зарубежных стран. А, например, в Канаде мандат омбудсмена обязывает его следить за конкретным процессом, если жалоба касается подразделения, участвующего в военной операции. При этом деятельность Омбудсмена не должна препятствовать проведению операции, а после получения жалобы, имеющей отношение к конкретной операции, омбудсмен обязан поставить об этом в известность командира канадского контингента и в дальнейшем информировать его о ходе и результатах расследования. В свою очередь, командир контингента должен назначить контактное лицо, которое будет консультировать омбудсмена о том, какие по-

⁴⁵ В институтах омбудсмена Сербии, Бельгии, Эстонии, Финляндии и Швеции, 99 процентов всех поданных жалоб касаются деятельности вооруженных сил на территории собственной страны.

⁴⁶ Из ответов на вопрос 25(b); Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, 7.

⁴⁷ Из ответов на вопрос 19(b). Это институты омбудсмена Эстонии, Ирландии, Сербии и Словении.

следствия может иметь данное конкретное расследование для успеха военной операции.

Эффективному расследованию жалоб, связанных с участием вооруженных сил в операциях на территории других стран, может препятствовать и физическая удаленность омбудсмена от места событий. Сегодня эта проблема уже не так актуальна благодаря наличию современных средств связи, в частности, возможности подачи жалоб по электронной почте или посредством круглосуточной «горячей» линии. Однако при этом следует иметь в виду, что далеко не все подразделения, размещенные за рубежом или участвующие в боевых действиях, имеют беспрепятственный доступ к сети Интернет или даже к телефонной связи для того, чтобы обратиться за помощью к институту омбудсмена или иметь возможность следить за ходом рассмотрения жалобы на первом (внутреннем) уровне. Поскольку Генеральные инспекторы часто занимают должности внутри командной вертикали и могут направляться для прохождения службы в районы проведения боевых операций на территории зарубежных стран, они находятся в зоне непосредственного доступа к военнослужащим, проходящим службу или участвующим в военных операциях за рубежом, а, следовательно, и имеют больше возможностей для эффективного расследования их жалоб. Аналогичную систему обработки жалоб, в том числе и через систему полевых офисов института омбудсмена, могли бы предусмотреть и институты омбудсмена других юрисдикций.

В контексте международных военных операций возникают проблемы несколько иного рода. Некоторые институты омбудсмена отмечали, что к ним поступали жалобы от представителей военных континентов, которые находились под командованием офицера, являющегося гражданином другой страны.⁴⁸ В такой ситуации не всегда понятно, куда военнослужащему следует обращаться с жалобой: к институту омбудсмена собственной страны или институту омбудсмена страны, гражданином которой является лицо, являющееся субъектом жалобы.⁴⁹ В некоторых случаях институты омбудсмена получали жалобы от членов иностранных военных подразделений, находящихся под командованием граждан их собственных стран (т.е. институтов омбудсмена).⁵⁰ Другие институты жалоб не получали, но при этом подчеркивали, что, в случае поступления таковых,

⁴⁸ Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Словении, Германии, Норвегии.

⁴⁹ Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Канады, Финляндии, Франции, Великобритании (и других).

⁵⁰ Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Германии и Великобритании.

смогли бы эффективно их расследовать.⁵¹ Более тесное сотрудничество и информационные обмены между институтами омбудсмена могли бы частично решить эту проблему. Так, Защитник граждан Сербии назвал среди важнейших задач своего института укрепление и развитие сотрудничества с институтами омбудсмена других государств.⁵² В свою очередь, Генеральная ассамблея ООН признала необходимость активизации международного сотрудничества и призвала государства к разработке механизма совместной работы институтов омбудсмена с целью координации их деятельности и обмена опытом.⁵³

В этой же плоскости лежит и вопрос работы с жалобами, поданными на имя омбудсмена по делам вооруженных сил от граждан иностранных государств.⁵⁴ Положения об институтах омбудсмена некоторых стран предусматривают возможность приема таких жалоб, но только в тех случаях, когда эти жалобы касаются членов воинских подразделений, на которые распространяется юрисдикция соответствующего института омбудсмена.⁵⁵

6.5. Рекомендации

Прием жалоб

- Государства не должны ограничивать круг лиц или организаций, имеющих право подать жалобу в институт омбудсмена, если предмет жалобы не выходит за пределы юрисдикции соответствующего института омбудсмена.
- Институты омбудсмена должны оказывать свои услуги на безоплатной основе и с минимально возможным количеством барьеров доступности.

⁵¹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Канады, Финляндии и Нидерландов.

⁵² Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Из ответов на вопрос 53.

⁵³ United Nations General Assembly, *The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights*, A/RES/65/207 (New York: UNGA, 28 March 2011). Генеральная ассамблея утверждает такие резолюции ежегодно.

⁵⁴ Эта проблема связана с целым рядом сложных вопросов подведомственного характера, касающихся военной юстиции, соглашений о статусе вооруженных сил, а также международного гуманитарного права и международных норм в области прав человека. Она, безусловно, нуждается в дальнейшем исследовании, но выходит за рамки нашего практического пособия.

⁵⁵ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, из ответов на вопрос 33 от представителей Австрии, Канады, Финляндии, Словении, Нидерландов.

- Институты омбудсмена должны предусмотреть возможность подачи жалоб по различным каналам (в том числе почта, сеть Интернет, специализированная «горячая» линия и т.д.).

Обработка жалоб

- Институт омбудсмена должен оперативно обрабатывать жалобы и регулярно информировать заявителей и других заинтересованных лиц о ходе рассмотрения жалоб.
- В случае если институт омбудсмена принимает решение об отказе в проведении расследования по конкретной жалобе, он должен предпринять определенные шаги, в частности, предложить свою помощь и консультацию в разрешении жалобы альтернативными средствами, которые будут доступны для заявителя, или передать жалобу для рассмотрения в другую компетентную инстанцию.

Прием жалоб в контексте зарубежных и международных миссий

- Институты омбудсмена должны адаптироваться к новым условиям и приоритетам вооруженных сил, где на первый план выходит участие в международных военных операциях и других миссиях на территории зарубежных стран. Так, им необходимо разработать инструменты и механизмы, которые позволят им посещать места расположения своих военных контингентов и принимать к рассмотрению жалобы от членов воинских подразделений за рубежом.
- При расследовании жалоб, связанных с военными операциями, работа института омбудсмена по расследованию этих жалоб не должна препятствовать нормальному течению военной операции.
- Институты омбудсмена должны позаботиться о том, чтобы персонал военных подразделений, участвующих в международных операциях, имел как можно больше возможностей (каналов) для подачи жалоб.
- Институты омбудсмена должны иметь возможность принимать и расследовать жалобы гражданских лиц и членов воинских подразделений других стран в случаях, если предмет жалобы находится в пределах их юрисдикции.
- Институты омбудсмена должны иметь в своем распоряжении достаточное количество ресурсов для эффективного расследования жалоб военнослужащих, несущих службу на территории других стран, а также жалоб от представителей гражданского населения соответствующих стран.

Глава 7

Виды жалоб

7.1. Вступление

В этой главе приводится краткий обзор самых распространенных видов жалоб, с которыми приходится иметь дело институтам омбудсмена многих стран мира. На основе примеров из реальной практики рассмотрения жалоб авторы попытались дать читателю общее представление о роли, которую играют институты омбудсмена в разрешении самых разных видов жалоб. Глава состоит из следующих частей:

- Жалобы
- Плохое управление
- Права человека
 - Проблемы дискриминации, несправедливого обращения
 - Проблемы, связанные с состоянием и охраной здоровья
 - Условия труда
 - Свобода слова и собраний
- Соблюдение международных норм в сфере прав человека и международного гуманитарного права
- Рекомендации

7.2. Жалобы

Институты омбудсмена по делам вооруженных сил занимаются самыми разными жалобами, большинство из которых можно условно отнести к сфере защиты прав человека или борьбы с нарушениями в сфере управления. Этим функциям института омбудсмена уделено особое внимание в законе Боснии и Герцеговины «О парламентском военном комиссаре», который говорит о том, что данный институт создан с целью «укрепления верховенства права, защиты прав и свобод человека в отношении личного состава вооруженных сил и курсантов военных учебных заведений».¹ Исходя из этого, все жалобы можно разделить на три большие группы: это

¹ Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 1.2.

борьба с нарушениями в сфере управления, защита прав человека и обеспечение соблюдения норм международного гуманитарного права (МГП) и уголовного права. Институты омбудсмена могут заниматься и другими вопросами, но именно три вышеперечисленных направления составляют основу деятельности институтов омбудсмена по делам вооруженных сил.

7.3. Плохое управление

Плохое управление значит некачественное или несостоятельное управление. Оно имеет место в случаях, «когда институт действует в нарушение требований законодательства, не соблюдает принципов эффективного государственного управления или нарушает права человека».² Вопрос о правах человека мы рассмотрим в следующей части. А эта часть посвящена жалобам, связанным с договорными отношениями и административными вопросами, а точнее с проблемами несоблюдения принципов эффективного управления в вооруженных силах.³ Эту категорию жалоб можно разделить на несколько подкатегорий. К первой относятся жалобы финансового характера, в том числе что касается оплаты труда и социальных гарантий. Если говорить о жалобах этой первой подкатегории, то омбудсмену чаще всего приходится решать такие вопросы, как несвоевременная выплата и перерасчет пенсий ветеранов вооруженных сил, отказ в предоставлении социальных льгот тем, кому они положены по закону (например, право на бесплатное обучение в высшем учебном заведении), проблемы, касающиеся сроков выплаты и размеров заработных плат, предоставления очередных и внеочередных отпусков, а также проблемы налогообложения, в частности в отношении военнослужащих, несущих службу на территории зарубежных стран.⁴

Вторую подкатегорию составляют жалобы по поводу нарушений, связанных с приемом на службу и увольнением с военной службы. Большинство жалоб касаются необоснованного отказа в приеме на работу и неоп-

² Более детально об этом читайте на сайте Европейского омбудсмена (<http://www.ombudsman.europa.eu>).

³ В нашем пособии мы не касались вопроса жалоб, которые могут возникать у подрядчиков вооруженных сил в связи с оборонными закупками, так как в большинстве случаев подобные споры решаются в судах, а не в институтах омбудсмена.

⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ представителей Бельгии, Швеции, Нидерландов, Великобритании, Канады, Норвегии, Польши, Австрии, Эстонии, Румынии, Германии, Словении, Сербии и Финляндии на вопрос 26.

Вставка 7А. Пенсии для бывших военнослужащих Народной армии Югославии

В Республике Македония до сих пор остаются нерешенными ряд проблем, касающихся ветеранов бывшей Народной армии Югославии. Официальный Договор о правонаследовании, который заключили между собой бывшие югославские республики, не решает всех проблем, связанных с пенсионным обеспечением бывших военнослужащих Народной армии. Выступая от имени нескольких таких лиц, Омбудсмен Македонии предпринял ряд шагов. В частности, он обратился с соответствующими запросами в министерство труда и социальной политики, орган, отвечающий за имплементацию Договора о правонаследовании, а также в ведомства других государств, где хранятся архивы с соответствующими базами данных. Однако, несмотря на все усилия, вопрос пенсионного обеспечения ветеранов бывшей югославской армии до конца урегулировать так и не удалось.

равданных задержек с рассмотрением заявлений кандидатов на трудоустройство. Например, в вооруженных силах Канады это второй по распространенности тип жалоб, с которыми приходится иметь дело институту омбудсмена.⁵ К этой же категории относятся и жалобы на нарушения при увольнении со службы, а также на необоснованный отказ или умышленное затягивание решения об увольнении из вооруженных сил. Особо проблемными считаются жалобы на отказ в предоставлении отпуска или увольнении со службы по семейным (или личным) обстоятельствам.

Вставка 7Б. Перенос даты назначения на новое место службы по семейным обстоятельствам

Военнослужащий канадской армии обратился к омбудсмену с просьбой о помощи в решении проблемы переноса на более поздний срок даты назначения на новое место службы. Ему было предписано переехать на новое место службы весной, но он просил отложить назначение с середины на конец учебного года для того чтобы его дети, у которых были проблемы с успеваемостью, могли успешно завершить учебный год. Этому военнослужащему не удалось решить вопрос на уровне своего начальства, которое согласилось отсрочить дату назначения всего лишь на 30 дней. После вмешательства омбудсмена дата назначения на новое место работы была перенесена на более приемлемый срок, а детям военного не пришлось прерывать учебу в середине года.⁶

⁵ Омбудсмен по делам Министерства национальной обороны и Вооруженных сил Канады, *Ежегодный доклад 2009-2010 гг.* (Оттава, 2010 г.), с. 5.

⁶ Омбудсмен по делам Министерства национальной обороны и Вооруженных сил и Канады, *Ежегодный доклад 2009-2010 гг.*, с. 10.

Вставка 7В. Система информирования о преступлениях сексуального характера в Силах обороны Австралии

К Омбудсмену по делам Сил обороны Австралии обратилась женщина с жалобой на Министерство обороны, которое отказалось расследовать ее заявление об изнасиловании, совершенном в отношении нее одним из военнослужащих австралийских Сил обороны. Пострадавшая обратилась с соответствующим заявлением в полицию, но после расследования и рассмотрения дела в гражданском суде этот военнослужащий был признан невиновным в совершении данного преступления. Следуя установленным правилам, после официального предъявления ему обвинения в изнасиловании военнослужащий поставил об этом в известность командира своего подразделения, однако тот не предпринял никаких дальнейших действий, нарушив при этом требования инструкции об информировании соответствующих инстанций о преступлениях сексуального характера. Министерство обороны отказалось расследовать этот инцидент, мотивируя это тем, что он имел место в нерабочее время, а, следовательно, не подпадает под действие внутренних правил и процедур. Омбудсмен провел собственное расследование и пришел к выводу, что, хотя формально правила были соблюдены, необходимо разработать более четкие инструкции о том, как командиры подразделений должны поступать в таких случаях в будущем.⁷

И, наконец, в третью подкатегорию входят жалобы, касающиеся присвоения воинских званий и назначений на должности в вооруженных силах. В частности, это жалобы на отказ в предоставлении очередного воинского звания или назначении на более высокую должность, отказ в отборе для зачисления на учебный курс и т.п. Сюда же относятся жалобы военнослужащих, недовольных своим распределением или отказом в назначении для несения службы в тот или иной регион.

7.4. Права человека

В контексте данного практического пособия термин «права человека» относится к правам как самих военнослужащих, так и представителей гражданского населения, с которыми им приходится взаимодействовать. В этой части главы мы рассмотрим четыре наиболее распространенных вида нарушений прав человека, имеющих место в отношении личного состава вооруженных сил. Жалобы от представителей гражданского населения иностранных государств рассматриваются в главе 6.4 («Сложности процесса подачи и обработки жалоб в контексте зарубежных и междуна-

⁷ Омбудсмен Австралии по делам Содружества, *Ежегодный отчет за 2010-2011 г.*, с. 97.

родных операций»). Что касается жалоб гражданского населения на действия вооруженных сил собственной страны, то такие случаи редки и крайне малочисленны. Так, например, несколько граждан Австралии пожаловались Омбудсмену по делам Содружества на то, что им мешают звуки стрельбы с артиллерийского полигона и шум пролетающих над их домами военных самолетов. В другом случае гражданские лица обращались к институту омбудсмана по вопросу заключения контрактов и предоставления услуг в интересах вооруженных сил. Учитывая недостаточный объем информации по таким жалобам, эта глава посвящена в основном вопросу защиты прав военнослужащих, а не прав гражданских лиц, с которыми им приходится взаимодействовать.

7.4.1. Жалобы на несправедливое обращение и дискриминацию

Жалобы на несправедливое или предвзятое отношение, неуставные отношения, издевательства и притеснения на рабочем месте (чаще всего по половому или расовому признаку) и дискриминацию рассматриваются в более широком контексте правозащитной деятельности института омбудсмана по делам вооруженных сил. Например, в Ирландии, жалобы такого рода составляют 27 процентов от общего числа жалоб, поступающих на рассмотрение в институт омбудсмана.⁸ В частности, такие нарушения могут возникать в результате злоупотребления командиром своими должностными полномочиями, либо это могут быть притеснения и издевательства со стороны коллег или старших по званию или должности. Такие нарушения часто невозможно доказать. Тяжело собрать доказательную базу и в случаях, где имеют место предвзятое отношение или дискриминация, так как злоупотребления властью, как правило, тщательно скрываются. Гипотетический пример того, как трудно доказать наличие злого умысла в действиях начальника по отношению к своему подчиненному приводит генеральный инспектор Министерства обороны США. Например, начальник подразделения, желающий за что-то наказать своего подчиненного, продвигает его кандидатуру для назначения на более высокую должность, но связанную и с более высоким риском для жизни и здоровья. При этом он не выходит за рамки установленных правил и при случае будет очень трудно доказать, что он действовал со злым умыслом, так как формально это назначение будет соответствовать установленным критериям.

⁸ Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, *Ежегодный отчет за 2010 г.*, с. 15.

Вставка 7Г. Проблема дискриминации в вооруженных силах Канады

Омбудсмен по делам канадских вооруженных сил обнародовал доклад, из которого следовало, что на одной из военных баз практически вся документация, а также учебно-тренировочные и другие мероприятия ведутся не на двух языках, как того требует инструкция, а только на английском языке. Это, по его мнению, ставило в невыгодное положение, а следовательно, было откровенно дискриминационным по отношению к тем военнослужащим, которые владели только французским языком.⁹

Такие же проблемы связаны и с выявлением случаев неуставных отношений и притеснений со стороны сослуживцев или старших по положению. Доказать такие факты очень сложно, особенно в случаях, когда никто не решается подтвердить слова пострадавшего, или если в подразделении господствует культура солидарности и замалчивания правонарушений. Если неуставные отношения и притеснения осуществляет офицер по отношению к своим подчиненным, то тот, кто рискнет пожаловаться, будет обвинен в нарушении субординации, так как по правилам такие жалобы должен сначала рассматривать непосредственный начальник, то есть, в нашем случае, тот же офицер, который сам и допустил нарушения. Наибольшее распространение в вооруженных силах имеют случаи дискриминации или притеснений по признаку сексуальной или расовой принадлежности. Что касается случаев преследований и притеснений личного состава среди женщин (или лесбиянок), геев, бисексуалов и транссексуалов, то ситуация усугубляется тем, что вооруженные силы многих стран мира проводят в отношении таких лиц откровенно дискриминационную политику, перекрывая им доступ к определенным званиям и должностям.

Как и в случае жалоб других категорий, институт омбудсмена должен особо позаботиться о том, чтобы военнослужащий, решившийся подать жалобу такого рода, не стал объектом мести и репрессий. Такие репрессии чаще всего проявляются в виде притеснений и дискриминационного отношения (см. примеры выше). Учитывая такие риски, некоторые институты приняли меры, гарантирующие лицу, подающему жалобу, определенную защиту от возможных негативных последствий такого шага. В частности, в Польше Защитник прав человека имеет право не раскрывать личность заявителя и другую персональную информацию в случае, если,

⁹ Омбудсмен по делам Министерства национальной обороны и Вооруженных сил Канады, *Ежегодный доклад за 2009-2010 гг.*, сс. 7–8.

Вставка 7Д. Случаи преследований и неуставных отношений в вооруженных силах Великобритании

Офицер британских вооруженных сил обратилась в офис уполномоченного по расследованию жалоб военнослужащих по поводу отношения к ней со стороны своего начальства после того, как поданная ею ранее жалоба, в которой она жаловалась на притеснения и издевательства со стороны одного из своих коллег, была признана обоснованной. Однако, даже после того, как жалоба была признана справедливой, ее начальник объявил ей выговор, да еще и отчитал в присутствии подчиненных, обвинив в том, что она сама позволяет так к себе относиться. Женщина требовала, чтобы выговор был снят, а начальник принес ей свои извинения за несправедливое обвинение в том, что она, якобы, сама провоцировала коллегу на подобное к себе отношение. Кроме того, она утверждала, что при сложившихся обстоятельствах у нее не было другого выхода, кроме как терпеть издевательства коллеги, так как в противном случае она подвергалась риску быть обвиненной в нарушении субординации.

Комиссия по рассмотрению жалоб пришла к выводу, что выговор был сделан в недопустимой форме, однако официально снимать его не имеет смысла, так как он уже утратил актуальность и не вносился в личное дело офицера. Требование о принесении офицеру официальных извинений также было отклонено на том основании, что такая форма удовлетворения жалобы не предусмотрена нормативными документами. Несмотря на то, что в целом требования заявителя не были удовлетворены, по результатам расследования этой жалобы офис уполномоченного признал необходимым внести изменения в дисциплинарные инструкции в части, касающейся оснований и формы вынесения нестрогих выговоров.¹⁰

по ее мнению, это необходимо для защиты свободы, прав и интересов заявителя (или любого органа государственной власти).¹¹

7.4.2. Жалобы на качество медицинского обслуживания личного состава вооруженных сил

Еще одна категория жалоб, которые часто приходится рассматривать институтам омбудсмена по делам вооруженных сил, связана с вопросами охраны здоровья военнослужащих во время и в связи с их пребыванием

¹⁰ Великобритания, Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих, *Ежегодный отчет за 2010 г. (2011 г.)*, с. 58.

¹¹ Польша, закон «О Защитнике прав человека», Ст. 13.3.

на службе в вооруженных силах.¹² В частности в Канаде, из 1203 жалоб, обработанных институтом омбудсмена этой страны за период с 2009 по 2010 годы, 61 жалоба относилась именно к этой категории.¹³ Учитывая характер задач, которые приходится выполнять вооруженным силам, работа военного связана с повышенным риском для его физического и психического здоровья. При этом большинство заявителей жалуются на низкий уровень медицинского обслуживания, особенно в случаях, когда требуется длительное лечение и реабилитация. В частности, в последнее время среди личного состава вооруженных сил многих стран мира наблюдается стремительный рост пациентов с синдромом посттравматического стресса и, соответственно, увеличивается и поток жалоб в институты омбудсмена.

Вставка 7Е. Медицинское обслуживание личного состава вооруженных сил Эстонии

В 2010 году Канцлер Эстонии обнародовал результаты собственного инициативного расследования по вопросу качества медицинского обслуживания личного состава вооруженных сил, получивших ранения или травмы. Канцлер изучил два десятка случаев ранений и травмирования эстонских военнослужащих при исполнении ими своих служебных обязанностей и пришел к выводу, что, в целом, все эти лица получили адекватное лечение, по крайней мере, в минимально необходимом объеме. Вместе с тем Канцлер выявил и несколько существенных проблем, требующих оперативного решения. Так, он предложил разработать комплекс подробных правил и инструкций, регулирующих порядок медицинского обслуживания персонала вооруженных сил во время военных операций, что, по его мнению, позволит упорядочить процессы оказания помощи, а каждый случай ранения или травмирования военнослужащего будет регистрироваться непосредственно в день происшествия. Кроме того, Канцлер отметил, что вооруженным силам следует активизировать работу с семьями раненых солдат и повысить качество психологической помощи, оказываемой как самим солдатам, так и членам их семей.¹⁴

¹² Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы представителей Швеции, Великобритании, Канады, Норвегии, Австрии, Эстонии, Румынии, Германии, Словении, Сербии и Финляндии на вопрос 26.

¹³ Омбудсмен по делам Министерства национальной обороны и Вооруженных сил Канады, *Ежегодный доклад 2009-2010 гг.*, с. 5.

¹⁴ Канцлер юстиции Эстонии, *Kokkuvõtte õiguskantsleri analüüsist kaitseväe õnnetusjuhtumite uurimise ja kaitseväelaste sotsiaalsete tagatiste menetluses* (Расследование о ранениях солдат) (Таллинн: Канцлер юстиции, 2010 г.).

7.4.3. Условия труда

Четвертую категорию самых распространенных видов жалоб, рассматриваемых институтами омбудсмена по вопросам вооруженных сил, составляют жалобы на ненадлежащие условия труда, включая и такие вопросы, как плохие жилищные условия и обеспечение необходимой техникой и оборудованием (в том числе и оперативный ремонт). Например, Народный защитник в Польше получил несколько жалоб по поводу отсутствия финансирования работ по модернизации и ремонту старой или неисправной техники и оборудования, в том числе тренажеров и систем безопасности.¹⁵ В ходе расследования этих жалоб вскрылись проблемы, связанные с отсутствием прозрачности при распределении полномочий между различными департаментами министерства обороны, а также с сокращением финансирования на нужды военного ведомства в целом. В Боснии и Герцеговине, к парламентскому военному комиссару обратились несколько военнослужащих с жалобами на плохие условия труда в казармах им. Жарко Згонянина. По результатам расследования жалоб комиссар подготовил ряд рекомендаций, а сам объект подвергся масштабной модернизации.¹⁶

7.4.4. Свобода слова и собраний

Некоторые институты омбудсмена часто имеют дело с жалобами на ограничение свободы слова и собраний, в том числе и по отношению к представителям личного состава вооруженных сил. В частности, ограничение свободы слова может проявляться в виде ограничений на публичное высказывание своих точек зрения относительно условий труда или недовольства общества по поводу порядков и методов деятельности вооруженных сил. Если в отношении гражданских лиц такие вопросы могут никак не регулироваться, то в случае действующего состава вооруженных сил могут существовать определенные ограничения.¹⁷ Что касается свободы собраний, то представители вооруженных сил могут частично ограничиваться в своем праве на забастовку и создание ассоциаций. В большинстве стран мира представителям вооруженных сил запрещено участ-

¹⁵ Польский Защитник прав человека, «Краткое изложение Доклада о деятельности Защитника прав человека в 2010 году» (Варшава: Офис Защитника прав человека, 2011 г.).

¹⁶ Парламентский военный комиссар Боснии и Герцеговины, *Отчет о работе за 2011 г.*, с. 10.

¹⁷ Ханс Борн и Иан Ли, *Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих* (Женева и Варшава: ДКВС и БДИПЧ-ОБСЕ, 2008), с. 56.

воват в забастовках и демонстрациях, если они одеты в форменную одежду или находятся при исполнении своих служебных обязанностей, а в некоторых странах военнослужащие даже лишены права на объединение в ассоциации¹⁸ и участие в работе политических партий.¹⁹ В данном случае, важная роль институтов омбудсмена состоит в том, чтобы эффективно защищать права представителей вооруженных сил.

Вставка 7Ж. Право солдата на свидание (из опыта эстонского омбудсмена)

В ходе инспекционной проверки одного из батальонов тылового обеспечения Сил обороны Эстонии Канцлер юстиции выяснил, что на общение с посетителями призывникам отводится всего один час в неделю. Командир батальона объяснил, что это только минимально разрешенное время, и что продолжительность свиданий может быть увеличена. При этом Канцлер заметил, что возможность увеличения продолжительности свиданий не отражена ни в каких документах, а солдат даже не может обратиться с соответствующей просьбой ввиду отсутствия формальной процедуры. Поэтому в своем отчете о результатах проверки Канцлер предложил разработать такую процедуру, а также четко проинформировать солдат о том, что они имеют право проводить время со своими посетителями более одного часа в неделю.²⁰

Кроме того, Канцлер заметил, что места для встреч призывников со своими посетителями оборудованы на открытой площадке либо в необогреваемом помещении. Учитывая, что база расположена в регионе с холодным климатом, призывники и их посетители испытывали в связи с этим определенные неудобства, особенно если свидания приходились на зимние месяцы. Канцлер рекомендовал руководству военной базы оборудовать комнаты для свиданий в закрытых помещениях с обогревом. В ответ на это командир батальона заявил, что не сможет выполнить эти рекомендации в полном объеме ввиду нехватки свободных помещений, но пообещал, что, в случае необходимости, на улице будут установлены несколько палаток с обогревателями, где солдаты смогут с комфортом проводить время со своими гостями.

¹⁸ Например, Канада, Франция и Великобритания.

¹⁹ Такие положения действуют, в частности, в Финляндии и Румынии.

²⁰ Канцлер юстиции Эстонии, *Обзор за 2009 г.* (Таллинн: Офис Канцлера юстиции, 2010 г.), с. 32.

7.5. Обеспечение соблюдения норм уголовного и международного гуманитарного права

Пятая и последняя категория жалоб, с которыми чаще всего сталкиваются институты омбудсмена по делам вооруженных сил, касается мониторинга соблюдения в вооруженных силах норм уголовного и международного гуманитарного права.²¹

Среди институтов омбудсмена, юрисдикция которых распространяется только на вооруженные силы, функция мониторинга соблюдения норм международного гуманитарного права входит в компетенцию Парламентского уполномоченного по делам вооруженных сил Германии и Парламентского омбудсмена по делам вооруженных сил Норвегии. В большинстве остальных стран такая функция относится к сфере полномочий институтов общей юрисдикции, которые имеют четкий правозащитный мандат. Например, в Восточном Тиморе Омбудсмен по вопросам прав человека и юстиции обязан осуществлять «мониторинг и оценку действующих норм, правил, административных инструкций, положений и режимов, а также проектов законов на предмет соответствия нормам обычного международного права и ратифицированным соглашениям в сфере защиты прав человека».²² По всей видимости, это означает, что надзор за соблюдением норм международного гуманитарного права относится к более универсальной функции надзора за деятельностью органов государственного управления и в целом рассматривается как функция системы военной юстиции, а не института омбудсмена по делам вооруженных сил.

Вопрос полномочий института омбудсмена по осуществлению надзора за соблюдением норм международного гуманитарного права особенно актуален в тех случаях, когда в компетенцию института омбудсмена входит и надзор за проведением военных операций и пребыванием подразделений вооруженных сил на территории других государств. В данном случае роль института омбудсмена является важной составляющей более общего процесса, направленного на защиту и дальнейшее укрепление прав военнослужащих, участвующих в международных военных опера-

²¹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 8. Восемь государств заявили о том, что осуществляют контроль за соблюдением норм национального законодательства в сфере защиты прав человека, а также международного гуманитарного права: это Швеция, Германия, Польша, Словения, Сербия, Финляндия, Норвегия и Эстония.

²² Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 24d.

циях или выполняющих другие задачи на территории зарубежных государств, а также прав представителей гражданского населения и членов воинских подразделений противника, с которыми они вступают в контакт.

Кроме контроля за соблюдением норм международного гуманитарного права и законодательства о защите прав человека, институты омбудсмена участвуют еще и в такой деятельности, как расследование уголовных правонарушений. Осуществление надзора за расследованием уголовных дел традиционно входит в сферу полномочий судебной ветви власти, а не института омбудсмена. Тем не менее, в некоторых странах Латинской Америки институты омбудсмена создавались для борьбы со злоупотреблениями властных структур, в частности, с практикой использования вооруженных сил в интересах авторитарных режимов, и для исполнения возложенных на них функций и решения уникальных задач им были предоставлены очень широкие полномочия (см. Главу 2.2.3). Хотя ни один институт омбудсмена не имеет права предъявлять обвинения или выносить приговоры в отношении физических лиц, в некоторых странах Латинской Америки институты омбудсмена могут расследовать уголовные правонарушения и по результатам расследования определять пострадавших и правонарушителей, а отчеты с результатами расследования омбудсмена могут служить основанием для уголовного преследования и судебного обвинения.

7.6. Рекомендации

Ошибки управления

- Институты омбудсмена должны уделять особое внимание вопросам договорных отношений, учитывая, что жалобы по таким вопросам часто подают ветераны, призывники вооруженных сил и кандидаты на трудоустройство в вооруженных силах (не имеющие полноценного доступа к внутренним механизмам подачи и разрешения жалоб). К сфере договорных отношений относятся, в том числе, вопросы оплаты труда и социальной защиты; приема на работу и увольнения с военной службы; присвоения воинских званий и назначения на должности.

Права человека

- Институты омбудсмена должны внимательно относиться к тем жалобам, где фигурируют такие нарушения, как злоупотребление должностными полномочиями, неуставные отношения, издевательства и притеснения (со стороны как старших по званию и положению, так и коллег, сослуживцев и подчиненных), так как та-

кого рода нарушения, как правило, тщательно скрываются, а, значит, трудно поддаются выявлению и доказательству.

- Институты омбудсмена должны обеспечить лицам, подающим жалобы, гарантии защиты от возможных преследований.
- Учитывая характер военной деятельности и риски для физического и психического здоровья военнослужащих, институты омбудсмена должны всемерно способствовать тому, чтобы и действующие, и бывшие военнослужащие вооруженных сил имели доступ к качественной и своевременной медицинской помощи.
- Институты омбудсмена должны заботиться о создании и поддержании нормальных условий труда для личного состава вооруженных сил. Это подразумевает, в том числе, обеспечение военнослужащих нормальным жильем, питанием, техникой и оборудованием, которые должны соответствовать уровню возложенных на них задач.
- Институты омбудсмена должны, используя все предоставленные им полномочия, обеспечивать защиту прав на свободу слова и собраний в отношении личного состава вооруженных сил.

Обеспечение соблюдения норм права

- Институты омбудсмена должны, в пределах своих полномочий, следить за соблюдением вооруженными силами норм международного гуманитарного права. Вопрос полномочий института омбудсмена по осуществлению надзора за соблюдением норм международного гуманитарного права особенно актуален в тех случаях, когда в компетенцию институт омбудсмена входит и надзор за проведением военных операций и пребыванием подразделений вооруженных сил на территории других государств.

Раздел III

РАССЛЕДОВАНИЯ

Глава 8

Виды расследований

8.1. Вступление

В этой главе мы рассмотрим несколько основных видов расследований, которые проводит институт омбудсмана. Все эти расследования делятся на две категории: это расследования, связанные с конкретными жалобами, и расследования, проводимые по собственной инициативе института омбудсмана. Кроме того, мы поговорим о расследованиях системных проблем, вытекающих из расследований обоих типов. И, в завершение, рассмотрим разные виды расследований в зависимости от их масштабов. Глава состоит из следующих частей:

- Расследования
- Расследования, связанные с конкретными жалобами
- Инициативные расследования
- Системные проблемы
- Масштаб расследований
- Рекомендации

8.2. Расследования института омбудсмана

Основное отличие расследований, проводимых большинством институтов омбудсмана, от расследований других организаций, в частности, полиции и органов юстиции, состоит в том, что они не имеют уголовного характера и, следовательно, не направлены на сбор доказательств с целью привлечения нарушителей к судебной ответственности (см. Главу 7.7). Институты омбудсмана могут проводить расследования дел, связанных с уголовными правонарушениями, но цель таких расследований состоит не в том, чтобы привлечь нарушителей к ответственности, а в том, чтобы провести независимое объективное расследование и по его результатам разработать меры, которые помогут предотвратить повторение выявленных нарушений в будущем.

В некоторых случаях институт омбудсмана проводит расследование только лишь для того, чтобы установить сам факт события уголовного правонарушения. Если таковое имело место, дело направляется в прокуратуру или другой правоохранительный орган. При этом принимаются

меры для защиты личности и других персональных данных задержанных в деле лиц. Факт передачи дела в прокуратуру или другой правоохранительный орган, однако, не означает, что институт омбудсмена освобождается от ответственности за все остальные аспекты этого дела. Уголовный характер правонарушения может составлять лишь один из аспектов расследования. Это значит, что омбудсмен может заняться расследованием других аспектов, которые находятся в пределах его компетенции.¹ Например, в приложении Б к Мандату Омбудсмена по делам национальной обороны и вооруженных сил Канады говорится:

Инцидент, который может стать предметом жалобы, подпадающим под юрисдикцию Омбудсмена, ... может иметь не один, а несколько аспектов. Например, инцидент может, на первый взгляд, быть связанным с уголовным преступлением или нарушением дисциплинарного кодекса. Но сам по себе этот факт не мешает Омбудсмену принять жалобу к рассмотрению ... В расследовании в пределах своей компетенции могут участвовать и Омбудсмен, и военная полиция.

Такое распределение сфер ответственности и неуголовный характер расследований, проводимых большинством институтов омбудсмена, является важным элементом их независимости и объективности. Чтобы деятельность таких институтов была эффективной, они должны иметь репутацию органов, которые не отдадут предпочтение ни одной из сторон, а в равной степени защищают их права и интересы.

Институты омбудсмена начинают свои расследования по двум основаниям: по факту подачи конкретной жалобы и «по собственной инициативе».

8.3. Расследования, связанные с конкретными жалобами

Поскольку тема жалоб рассматривается сразу в двух главах нашего издания (6 и 7), считаем необходимым рассмотреть этот вопрос более детально. Здесь следует обратить внимание на несколько моментов. Во-первых, для института омбудсмена жалобы являются основным источником информации, из которого они узнают о проблемах, требующих расследования и решения. Институты омбудсмена нескольких стран (например, Бельгии, Ирландии и Великобритании) могут начинать расследование только по факту поступления конкретной жалобы, т.е. они лишены права проводить расследования по собственной инициативе. Во-вторых, как мы уже отмечали в главе 7, институт омбудсмена может проводить

¹ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 148.

Вставка 8А. Соблюдение родительских прав персонала Министерства обороны Словении

В 2010 году в Словении Омбудсмен по правам человека принял к рассмотрению несколько анонимных жалоб на нарушения требований трудового законодательства в отношении сотрудников военного ведомства, имеющих несовершеннолетних детей, а также беременных женщин. Согласно Ст. 190 закона «О трудовых отношениях», сотрудники (независимо от пола), имеющие маленьких детей, не могут против их воли привлекаться к работе в сверхурочное время.² Указанные жалобы подавались в анонимном порядке, так как лица, подававшие аналогичные жалобы в прошлом, подвергались преследованиям.

Омбудсмен подробно рассматривал этот вопрос в своем отчете за 2008 год, и Министерство обороны пообещало принять соответствующие меры. Однако уже в 2010 году Министерство уведомило своих сотрудников о том, что Статья 190 закона «О трудовых отношениях» не распространяется на персонал сектора обороны, и что его сотрудники подпадают под действие определенных положений других законов. Этот вопрос не решен до сих пор.³

расследования по самому широкому кругу вопросов, и если такой институт имеет низкий барьер доступности, то расследование конкретных жалоб может быть эффективным способом решения большинства проблем, с которыми к нему обращаются граждане.

8.4. Инициативные расследования

Институт омбудсмана вправе начинать расследование не только по факту определенного события или жалобы, но и по своей собственной инициативе. Подобными полномочиями, за редким исключением, наделены институты омбудсмана большинства стран мира. В качестве типичного примера можно привести институт парламентского уполномоченного по вопросам вооруженных сил Германии. В соответствующем законе говорится, что уполномоченный «должен, действуя по своей собственной инициативе и под собственным руководством, предпринимать меры в случаях, когда ему становятся известны обстоятельства, свидетельствующие

² См. Министерство труда, семьи и социальных вопросов Словении, Постановление «О трудовых отношениях» (Ur. l. RS, No. 42/2002, Ur. l. RS, No. 103/2007), Ст. 190.

³ Омбудсмен по правам человека Республики Словения, *16-й регулярный годовой отчет за 2010 год* (Любляна, июнь 2011 г.), с. 91.

щие о нарушении основных прав личного состава или принципов «Внутреннего руководства» (Innere Führung)».⁴

Институт вправе инициировать проведение инспекционных проверок, которые могут оказаться чрезвычайно полезными при проведении расследований системных вопросов. Кроме того, они могут выявить и наличие таких проблем, как неуставные отношения и преследования по различным признакам, когда жертвы таких действий сами не решаются обращаться с жалобами. Такой инициативный подход может способствовать повышению авторитета института омбудсмена среди личного состава вооруженных сил, так как такие расследования, как правило, предусматривают посещения и проверки военных баз и других объектов. Такие визиты важны и потому, что дают возможность личному составу обсудить с омбудсменом свои проблемы и тревоги за рамками официальной системы подачи жалоб (см. Вставку 9Д).

Ценность инициативных расследований состоит еще и в том, что они позволяют институту омбудсмена изучить все проблемы, которые кажутся ему важными, независимо от того, имеет ли право источник обращаться с официальной жалобой по поводу этих проблем или нет. Поводом к началу инициативных расследований могут послужить, в частности, сообщения средств массовой информации или других источников, обращения друзей или членов семьи соответствующего лица, а также соответствующие ходатайства членов парламента и представителей других органов государственной власти. Например, расследование по вопросу низкого качества бронезилетов (см. Вставку 12А) началось по просьбе одного из членов Конгресса, которая прочитала об этом в газете «Нью-Йорк Таймс».

Право института омбудсмена проводить расследования по вопросам, относящимся к сфере его компетенции, но не имеющим непосредственного отношения к конкретным жалобам и другим событиям, имеет огромное значение с точки зрения оперативной независимости этого

⁴ Германия, закон «О парламентском уполномоченном по делам Вооруженных сил», Ст. 1.3–1.4. Термин «Innere Führung» (досл. «внутреннее руководство») трудно поддается точному переводу, но в целом он относится к организационной структуре и системе управления вооруженных сил Германии. Аналогичные положения существуют в Албании (закон «О Народном защитнике», Ст. 13), Сербии (закон «О Защитнике граждан», Ст. 24, 32), Нидерландах (Конституция Нидерландов, Ст. 78а); Канаде («Министерские приказы», Раздел 4b); Боснии и Герцеговине (закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 3а), Румынии (закон «О Защитнике народа», Ст. 22.1); и Соединенных Штатах (закон «О Генеральном инспекторе» от 1978 г., §8(c)2).

института и обеспечения условий, при которых его действия не будут чрезмерно обусловлены решениями внешних субъектов.

Таблица 8А. Право института омбудсмена на проведение инициативных исследований

Да	Нет
Австрия, Канада, Эстония, Финляндия, Германия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Сербия, Словения, Швеция	Бельгия, Ирландия, Великобритания ⁵

8.5. Системные вопросы

Инициативные исследования часто касаются системных или предметных вопросов. Системные вопросы, в свою очередь, связаны с проблемами двух видов: широко распространенными проблемами (неуставные отношения, низкий уровень оснащенности необходимой техникой и оборудованием и т.п.) и проблемами законодательного обеспечения (отсутствие необходимой нормативно-правовой базы, закон неэффективен или даже вреден, и т.п.). С этой точки зрения, системные вопросы отличаются от проблем, вызванных действиями отдельных лиц (например, лицо злоупотребляет своей властью или не соблюдает нормативные требования). Смысл системного исследования состоит в том, чтобы выявить причины и факторы, лежащие в основе злоупотреблений и других нарушений.

Решение проблем и защита интересов лиц, подающих жалобы, составляет важную часть работы института омбудсмена, однако наибольший эффект от его деятельности проявляется именно в сфере выявления причин злоупотреблений и других нарушений. То, что институт омбудсмена может изучать конкретные вопросы в их самом общем, широком контексте, дает ему уникальные возможности по выявлению системных проблем, препятствующих нормальному функционированию вооруженных сил. Например, командиру подразделения известно о том, что некоторые из его подчиненных недовольны качеством своих бронежилетов. Однако в силу своего положения он, скорее всего, не будет знать о том, что такая же проблема волнует и членов многих других подразделений, и что она обусловлена проблемами системного характера, а именно нормативными требованиями относительно поставок в войска оборудования и снаряжения. Именно в возможности выявлять такие системные про-

⁵ Born et al., *A Comparative Perspective*, Annex.

блемы, которые отражаются на деятельности всех вооруженных сил, и состоит главное преимущество и ценность института омбудсмена. Поэтому институту омбудсмена следует особенно тщательно подходить к разработке мер и решений по жалобам, затрагивающие проблемы системного характера. В случаях, когда системные расследования проводятся на основе поданных жалоб, институт омбудсмена должен позаботиться о том, чтобы лицо, подавшее такую жалобу, получило адекватную компенсацию за нанесенный ему вред.

Расследования системных вопросов могут проводиться как на основе конкретных жалоб, так и по собственной инициативе института омбудсмена. Расследования первого типа могут стать толчком к проведению системных расследований, когда институт получает множество жалоб на одну и ту же тему, или когда поток жалоб поступает из одного определенного географического региона либо от одной группы населения (см. Главы 6 и 7). Инициативные расследования, которые часто проводятся по результатам инспекционных проверок или посещений объектов, являются чрезвычайно эффективным инструментом выявления системных проблем. Так, они могут быть эффективными в случаях, когда:

- Лицо, являющееся субъектом жалобы, не подозревает о том, что его ситуация не уникальна, и что от подобных проблем страдают и другие лица;
- Лицо не имеет возможности подать жалобу;
- Подача жалобы может быть связана с определенными рисками;
- Предметом жалобы является вопрос (независимо от степени его важности), который не может поднимать физическое лицо.⁶

Данные о конкретной жалобе также могут стать ценным источником информации при выявлении системных вопросов, требующих дальнейшего расследования. Например, уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих Великобритании принимает жалобы отдельно от мужчин и женщин, а затем анализирует их на предмет гендерных различий. Это позволило уполномоченному определить, чем отличаются жалобы, поступающие от мужчин и женщин, проходящих службу в различных видах вооруженных сил. При этом также выяснилось, что женщины, проходящие службу в Королевских ВМС, обращаются с жалобами намного реже своих коллег-мужчин (если учитывать общее соотношение

⁶ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 25.

между количеством женского и мужского персонала).⁷ Подобный анализ может стать важным инструментом выявления таких системных вопросов, как дискриминация по признаку пола, сексуальные домогательства на работе или притеснение лиц нетрадиционной сексуальной ориентации.

Что касается системных вопросов, непосредственно связанных с несовершенством нормативно-правовой базы, то, например, закон Сербии «О Защитнике граждан» предусматривает, что омбудсмен должен «иметь право обращаться к правительству или Национальной Ассамблее с инициативой о внесении изменений в законы и другие нормативно-правовые акты, если он считает, что нарушения гражданских прав обусловлены несовершенством нормативно-правовой базы».⁸

8.6. Масштаб исследований

Существует огромное количество различных факторов, определяющих рамки исследований, проводимых институтом омбудсмена. Такое разнообразие факторов объясняется, в том числе, различиями в структурах и составе вооруженных сил, традициях силовых структур и, конечно, особенностями географии той или иной страны (из этого следует, что вооруженные силы не всех стран имеют традиционный набор всех видов и родов войск). Институты омбудсмена по делам вооруженных сил большинства стран мира уполномочены осуществлять надзор и контроль, а также проводить исследования в отношении сухопутных сил, военно-воздушных сил, военно-морских сил, а также военной полиции, однако при этом во многих странах юрисдикция института омбудсмена не распространяется на службы береговой охраны и гражданский персонал вооруженных сил.⁹ Несмотря на эти исключения, четко прослеживается общая тенденция к расширению мандата института омбудсмена на все виды вооруженных сил, что вполне логично, учитывая, что этот орган уполномочен проводить исследования в отношении структур всей системы государственной власти.

⁷ Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих Великобритании, *Годовой отчет за 2010 г.*, с. 18–19.

⁸ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 18.

⁹ Юрисдикция институтов военного омбудсмена Канады, Нидерландов, Германии, Ирландии, Великобритании, Австрии и Бельгии не распространяется на службы береговой охраны соответствующих стран; а что касается институтов омбудсменов Германии, Великобритании, Австрии и Ирландии, то в сферу их компетенции не входит решение вопросов гражданского персонала вооруженных сил.

Вставка 8Б. Служба психологической помощи в вооруженных силах Канады¹⁰

После того, как в институт омбудсмена начали поступать многочисленные жалобы по поводу отсутствия на военной базе в г. Петавава (именно с этой военной базы тысячи канадских солдат и офицеров отправлялись служить в Афганистан) эффективной службы психологической помощи, институт начал изучать функционирование системы оказания психологической помощи канадским военнослужащим и членам их семей. Это расследование проводилось в рамках более обширного системного расследования, которое должно было выяснить качество оказания психологической и другой помощи представителям личного состава Министерства национальной обороны и Вооруженных сил, страдающих от синдрома посттравматического стресса и других расстройств здоровья, связанных с участием в боевых действиях.

Омбудсмен тщательно изучил фактическую ситуацию, опросил десятки лиц, занятых в различных сферах, имеющих отношение к работе служб психологической помощи (в том числе представителей офицерского и сержантского составов, специалистов в сфере здравоохранения, социальных работников, сотрудников центра семейных ресурсов базы Петавава, военных священников, а также представителей военно-командной вертикали). Эти интервью позволили вскрыть две главные проблемы: 1) на самой базе и в близлежащих населенных пунктах учреждения системы охраны психического здоровья практически отсутствовали; 2) заметное физическое и эмоциональное истощение персонала, осуществляющего уход за пациентами из вооруженных сил. Омбудсмен пришел к выводу, что существующие возможности явно не соответствуют потребностям канадских военнослужащих, нуждающихся в уходе и лечении, и что уровень медицинского обслуживания постоянно снижается. В итоге пациенты и члены их семей не могли получить качественную медицинскую помощь на месте и вынуждены были обращаться за ней в другие учреждения, находящиеся на большом удалении от базы. Такая ситуация сложилась, в основном, из-за того, что военная база в Петавава была гораздо хуже обеспечена медицинским персоналом и ресурсами, чем другие базы канадских вооруженных сил, а из-за отсутствия должной координации между различными медицинскими службами невозможно было обеспечить слаженную работу всей системы.

По результатам проверки Омбудсмен предложил ряд мер по устранению выявленных недостатков на военной базе Петавава. Так, руководство вооруженных сил должно было увеличить количество медицинского персонала, определить недостающие ресурсы и обеспечить координацию местных и муниципальных ресурсов, необходимых для повышения качества медицинской помощи до при-

¹⁰ См. National Defence and Canadian Forces Ombudsman, *Assessing the State of Mental Health Services at CFB Petawawa*, December 2008.

емлемого уровня, а также улучшить координацию и взаимодействие между медицинскими службами базы Петавава. Кроме того, Омбудсмен разработал и меры системного характера. Так, руководству канадских вооруженных сил было предложено создать специальный национальный орган, который будет осуществлять взаимодействие с соответствующими организациями и выступать в качестве координатора всей системы военного здравоохранения. При реализации долгосрочных планов необходимо предусмотреть временные решения, которые помогут частично снять остроту проблем. Кроме того, психологические проблемы военнослужащих и членов их семей могла бы эффективно решать служба капелланов, для чего предлагалось увеличить средства на ее содержание.

Иногда бывает трудно разграничить рамки процессов по обработке жалоб и проведению исследований. Граница между ними может пролегать в двух разных плоскостях: это категория жалоб, которые может принимать к рассмотрению институт омбудсмена, и масштаб и значимость вопросов, в отношении которых может проводиться расследование. Поэтому данная глава, по сути, посвящена той же теме, о которой мы уже говорили в Главе 6. Тем не менее, есть и существенные различия. Так, институт омбудсмена обязан расследовать любые вопросы по требованию министра¹¹ или члена парламента.¹² Законодательство об институте омбудсмена часто содержит положения, которые определяют:

- В отношении кого институт омбудсмена может проводить расследования, а в отношении кого не может;
- Кто имеет право ограничить масштабы расследования или применить другие меры ограничительного характера;
- Процедурные или предметные вопросы, которые могут ограничить масштаб расследования.

Так как институты омбудсмена призваны дополнять собой или служить альтернативой судебным процессам, почти во всех государствах институты омбудсмена не могут рассматривать вопросы, находящиеся в юрисдикции судебной системы (в том числе учреждений военной юстиции и военной полиции).¹³ Рамки юрисдикции института омбудсмена относительно объектов расследования (т.е. кто может быть объектом расследования омбудсмена, а кто нет) часто определяются его мандатом, но, на-

¹¹ См., например, Canada, "Ministerial Directives," Section 4a.

¹² См., например, The United States, "Inspector General Act of 1978," §8a.

¹³ См., например, Canada, "Ministerial Directives," Sections 14–15.

пример, в Восточном Тиморе этому вопросу посвящена значительная часть положений закона «Об Омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции». В Восточном Тиморе полномочия института омбудсмена по проведению расследований и осуществлению надзорных функций ограничены в отношении как судебных функций судебной системы, так и законотворческих функций национального парламента.¹⁴ Так, Омбудсмен может проверять «исполнение судебных функций, ставить под сомнение законность судебного решения или проверять исполнение функций законотворчества, но только через механизм их контроля на соответствие конституции; [...] расследовать вопрос, который является предметом дела, рассматриваемого в суде, но решение по которому еще не принято».¹⁵ Но вместе с этим может наблюдаться и обратная ситуация. Например, если любая из сторон жалобы не удовлетворена принятым решением, есть возможность обжаловать это решение в судебном порядке. Вместе с тем, во многих государствах процедуры сбора доказательств по жалобам законодательно не упорядочены.

Такое разделение полномочий в отношении дел, рассматриваемых в суде, встречается довольно часто. Тем не менее, значительная часть институтов омбудсмена может, прямо или косвенно, инициировать внесение изменений в законодательство, в частности, в случаях, если существующие законы негативно отражаются на положении персонала вооруженных сил.¹⁶

Второй вопрос, касающийся ограничения компетенции института омбудсмена, состоит в том, кто имеет право приостанавливать, прекращать или блокировать начало расследования. Как и в предыдущем случае, этот вопрос имеет явную и скрытую стороны. Так, в некоторых государствах, в частности, в Бельгии, Ирландии и Великобритании ограничения как таковые формально нигде не прописаны, но реально они существуют хотя бы в силу того, что любое расследование может начинаться только по факту поступления конкретной жалобы. Кроме того, в таких странах, как, например, Ирландия, министр обороны может письменно попросить омбудсмена воздержаться от проведения расследований по определенным вопросам из соображений национальной безопасности (хотя, следует

¹⁴ Восточный Тимор, Положение «Об омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 4.1.

¹⁵ Восточный Тимор, Положение «Об омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 29с–29е.

¹⁶ См. например, Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 18; также см. United States Department of Defence Directive 5106.01, Art. 5.14.

признать, что с такой же просьбой он может обратиться и в Высокий Суд).¹⁷

Рамки расследования могут ограничиваться как по процедурным соображениям, так и в зависимости от содержания предмета расследования. Ограничения первого типа существуют, в частности, в Ирландии, Румынии, Сербии и Словении. Примером может служить запрет на расследование проблем, которые возникли ранее, чем за год до дня подачи жалобы. Ограничения второго типа могут носить самый разный характер в зависимости от конкретного института, но среди самых распространенных можно назвать вопросы государственной политики, проблемы нормативно-правового регулирования и, как уже говорилось выше, дела, которые уже рассматривались, рассматриваются или могут рассматриваться в судебном порядке.¹⁸ Что касается вопросов государственной политики, то здесь не существует четко установленных границ. При расследовании системных проблем многим институтам омбудсмена неизбежно приходится вторгаться в сферу государственной политики. Глубина такого «вторжения» зависит от конкретного института. Институт омбудсмена может и сам отказаться принимать к рассмотрению ту или иную жалобу, например, в случае, если она необоснованна, явно направлена на причинение вреда, или ввиду мелочности либо несерьезности предмета жалобы, или если заявитель не имеет непосредственного отношения к предмету жалобы и лично не заинтересован в ее разрешении, или если убытки уже компенсированы.¹⁹

8.7. Рекомендации

Расследования

- Цель расследования должна состоять в разработке рекомендаций, а не привлечении нарушителей к ответственности; расследования должны быть независимыми и объективными, и направленными на ликвидацию условий, которые могут привести к повторению указанных в жалобе проблем.
- В отдельных случаях институт омбудсмена начинает расследование только для того, чтобы установить факт события уголовного правонарушения. В таких случаях институт омбудсмена обычно

¹⁷ Ireland, “Ombudsman Act,” Section 5.2–5.4.

¹⁸ Нидерланды, закон «Об общем административном праве», Ст. 9.22.

¹⁹ См., например, Canada, “Ministerial Directives,” Section 18; Нидерланды, закон «Об общем административном праве», Ст. 9.23; Восточный Тимор, Положение «Об Омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 37.3.99.

направляет соответствующее дело в прокуратуру или другой правоохранительный орган.

- Неуголовный характер расследований, проводимых большинством институтов омбудсмена, является важным элементом их объективности и независимости.

Расследования, основанные на конкретных жалобах

- Если в конкретной жалобе поднимается системный вопрос и проводится соответствующее расследование, институт омбудсмена должен позаботиться о том, чтобы лицо, первым подавшее такую жалобу, получило полагающуюся ему компенсацию.

Инициативные расследования

- Институты омбудсмена должны использовать собственные инициативные расследования для выявления и расследования системных и актуальных вопросов и проблем, особенно в случаях, если такие вопросы и проблемы невозможно выявить в рамках стандартного процесса приема и рассмотрения жалоб.
- Посещения объектов и инспекционные проверки на местах дают омбудсмену возможность обсудить с личным составом вооруженных сил его проблемы и тревоги за рамками официальной системы подачи жалоб.
- Институт омбудсмена должен иметь право законодательной инициативы о внесении изменений в законы и другие нормативно-правовые акты, если он считает, что нарушения прав граждан обусловлены несовершенством нормативно-правовой базы.

Системные вопросы

- Институты омбудсмена по делам вооруженных сил должны стремиться к тому, чтобы их расследования были независимыми и объективными, и чтобы они были направлены на недопущение повторения выявленных нарушений в будущем.
- Институт омбудсмена должен использовать расследования по системным вопросам с целью выявления общих проблем, связанных с дискриминацией, злоупотреблением полномочиями и другими правонарушениями.
- Институты омбудсмена должны использовать свои полномочия и возможности для выявления общих проблем, характерных для вооруженных сил в целом, и предлагать меры, которые будут решать эти проблемы на системном уровне.

Рамки исследований

- Ни один человек и ни один орган не должны иметь право устанавливать рамки или другим способом ограничивать исследование, проводимое институтом омбудсмена. Если же такие полномочия все же предусмотрены, они должны быть четко прописаны в законодательном порядке.
- Институты омбудсмена должны строго придерживаться всех юридических процедур и воздерживаться от ненужного вмешательства в работу судебной системы, особенно, когда речь идет о делах, судебные решения по которым еще не приняты.
- Институты омбудсмена должны принимать меры к тому, чтобы аспекты исследований, имеющие отношение к уголовному законодательству, передавались на рассмотрение в компетентные инстанции. Тем не менее, это не освобождает институт омбудсмена от ответственности за другие аспекты дела.

Процесс расследования

9.1. Вступление

В этой главе приводится обзор процесса расследования. Мы рассмотрим все этапы расследования в порядке их следования, а также процедуры, которые обычно применяют институты омбудсмена на каждом из этих этапов. Затем мы перейдем к рассмотрению способов, которые используют институты омбудсмена для получения интересующей их информации по рассматриваемым делам. Эта глава состоит из следующих частей:

- Расследования
- Предварительные мероприятия
 - Изучение фактической ситуации
 - Отказ в рассмотрении жалобы, передача жалобы в другую инстанцию
 - Планирование
 - Ускоренная процедура разрешения споров
- Следствие
 - Получение показаний
 - Инспекционные проверки, посещения объектов
- Завершение следствия
- Рекомендации

9.2. Расследование

Как мы выяснили из предыдущих глав, в мире существует большое разнообразие типов и моделей институтов омбудсмена, которые занимаются вопросами вооруженных сил. Однако при всем их многообразии, все институты омбудсмена, независимо от типа или модели, имеют право расследовать жалобы.¹ Без полномочий по расследованию жалоб и выработке рекомендаций по результатам таких расследований роль института омбудсмена потеряла бы большую часть своего смысла.

¹ Исключение – Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих Великобритании.

Здесь хотелось бы сразу подчеркнуть, что институты омбудсмена, так же, как и органы прокуратуры, уполномочены проводить расследования, но задачи таких расследований будут разными. Если прокуратура расследует дело с целью определения виновных и привлечения их к судебной ответственности, то задача института омбудсмена состоит в том, чтобы по результатам расследования жалобы выявить причины указанных в ней нарушений и выработать рекомендации по предотвращению таких нарушений в будущем.

Несмотря на все многообразие моделей, можно выделить несколько общих ключевых компонентов, из которых состоит процесс расследования. Не все институты омбудсмена ведут процесс расследования по одной и той же схеме, но это те компоненты, которые составляют основу процесса. Это: выяснение фактических обстоятельств и анализ жалобы на предмет обоснованности; поиск альтернативных путей разрешения спора; получение показаний и другие следственные действия, в том числе инспекционные проверки и посещения объектов; и, наконец, принятие решений по результатам расследования. На основе этих решений впоследствии разрабатываются рекомендации и другие меры, направленные на ликвидацию выявленных нарушений и устранение причин для их повторения в будущем.

9.3. Предварительные мероприятия

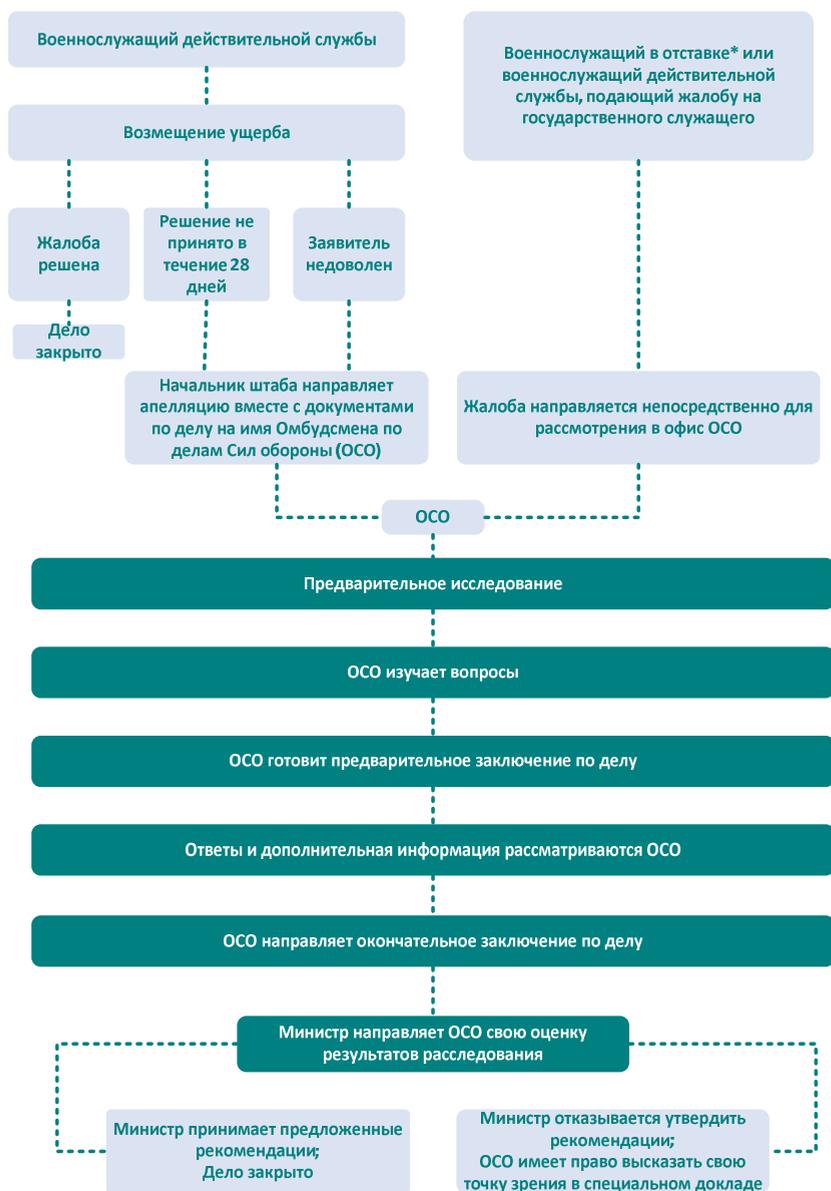
9.3.1. Выяснение фактических обстоятельств

После того, как жалоба регистрируется в институте омбудсмена, первое, что необходимо сделать, это выяснить, подпадает ли она под юрисдикцию конкретного института. После этого приступают к первому этапу процесса расследования, то есть выяснению фактических обстоятельств. Этот этап включает предварительный анализ и оценку жалобы, которые должны дать ответ на вопрос о том, подлежит ли жалоба дальнейшему расследованию, и, если нет, то какие дальнейшие шаги следует предпринять.

Выяснение фактических обстоятельств – это то же расследование, только в его неформальном виде. Этот процесс может включать отправку письменных информационных запросов или устный опрос фигурантов жалобы с целью получения необходимой фактической информации по делу, а также изучение имеющихся документов и неформальные беседы с лицами, которые могут предоставить необходимую информацию.² При осуществлении всех этих мероприятий процесс выяснения фактических

² UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 43.

Таблица 9А. Процесс обработки жалоб в институте омбудсмена Ирландии³



* Бывший военнослужащий имеет право подать жалобу только по поводу событий или действий, которые произошли во время его пребывания на действительной службе. Жалоба будет считаться актуальной в том случае, если лицо, обвиняемое в этих действиях, и заявитель оба состояли на действительной службе в то время, когда имели место данные действия.

³ Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, *Годовой отчет за 2010 год*, с. 19.

обстоятельств должен дать ответы на три вопроса. Во-первых, имеет ли жалоба под собой основания, насколько серьезную проблему она поднимает и стоит ли проводить по ней полноценное расследование. Во-вторых, находится ли данная жалоба в компетенции института омбудсмена, установленной его мандатом. И, наконец, в-третьих, обладает ли институт омбудсмена достаточными возможностями и ресурсами для расследования и разрешения данной жалобы. Любое решение о том, имеет ли жалоба достаточное обоснование и стоит ли она полноценного расследования, должно приниматься на основе четких, официально установленных критериев.⁴ В некоторых институтах омбудсмена этот этап расследования ограничен определенными временными рамками.⁵

После того, как этап выяснения фактических обстоятельств завершен, большинство институтов омбудсмена в зависимости от результатов первого этапа предпринимают один из следующих возможных шагов: отклоняют жалобу; направляют жалобу в более компетентную инстанцию; готовятся осуществить полноценное расследование; рассматривают альтернативные пути разрешения жалобы (посредничество, примирение сторон и т.п.).

9.3.2. Отказ от дальнейшего рассмотрения жалобы, передача жалобы в другую инстанцию

В случае, если институт омбудсмена принимает решение об отказе в рассмотрении жалобы по существу, он все равно должен предпринять определенные шаги.⁶ В частности, важно, чтобы все стороны (в первую очередь лицо, подавшее жалобу) были своевременно и в полном объеме проинформированы о причинах отказа и, в случае необходимости, получили помощь и консультацию относительно альтернативных, доступных им способов урегулирования жалобы.⁷ Решения об отказе в рассмотрении жалобы по существу или передаче ее для рассмотрения в другую инстанцию могут приниматься, в том числе, по таким основаниям: жалоба явно несостоятельна или не имеет под собой оснований; жалоба находится в юрисдикции другого, более компетентного органа; жалоба выходит за пределы компетенции, определенной мандатом института омбуд-

⁴ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 51.

⁵ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Статья 37.2.

⁶ См., например, Нидерланды, «Закон об административном праве», Ст. 9.25.

⁷ Pia Wirta and Jaana Romakkaniemi, "Customer Service at the Office of the Parliamentary Ombudsman," in *Parliamentary Ombudsman 90 Years*, ed. Riitta-Leena Paunio (Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 2010), pp. 185–188.

смена. В последнем случае институт омбудсмена также обязан передать жалобу на рассмотрение в более компетентный орган (например, в полицию, если имело место уголовное правонарушение).⁸

9.3.3. Планирование

После завершения этапа выяснения фактических обстоятельств институт омбудсмена может приступить к этапу планирования, который, в свою очередь, состоит из мероприятий двух уровней.

Во-первых, большинство институтов омбудсмена начинают с того, что готовят комплексный план, который должен обеспечить полноту и тщательность расследования.⁹ При этом важно, чтобы существовали стандартные внутренние процедуры для определения лиц, которые будут принимать решения о начале расследования, и распределения конкретных дел и задач среди сотрудников института. Хорошо, если внутри института существует специализация, когда сотрудники имеют возможность накапливать опыт и знания в определенных узких сферах. Это особенно актуально в отношении институтов омбудсмена общей юрисдикции, где лишь малая часть сотрудников имеют представление о специфике работы вооруженных сил и профессиональных проблемах военнослужащих. План расследования, который по ходу продвижения следствия постоянно уточняется и дополняется, в целом должен быть направлен на то, чтобы выявить все проблемные зоны, где информация отсутствует или ее недостаточно, и где существуют нерешенные вопросы. Начинать следует с информации, собранной в ходе первого этапа расследования (выяснение фактической ситуации), которая должна дать ответы на вопросы: какие законы или процедуры были нарушены; как именно происходили события, на которые ссылается заявитель; количество и личности пострадавших от этих событий и предполагаемых виновников.

Выяснив все факты и события, и определив фигурантов дела, следователи составляют перечень лиц, которые могут обладать интересующей их информацией, а также список соответствующих документов и дел. Сбор нужных документов и получение показаний у этих лиц составляют второй этап расследования.¹⁰ Кроме списка лиц, которых нужно опросить с целью получения необходимой информации, в план расследования можно включить и предварительный перечень вопросов, а также возможные алгоритмы ведения допросов.

⁸ Canada, "Ministerial Directives," Sections 21, 23.

⁹ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 61.

¹⁰ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 62.

Второй важный элемент планирования касается управления информацией. В большинстве институтов омбудсмена в эту часть плана расследования включается список лиц, которых необходимо информировать о ходе расследования; информация, которая должна им сообщаться; и график информирования этих лиц. Это касается лиц, в отношении которых ведется расследование, и других лиц, не имеющих прямого отношения к делу, а также распределения информационных потоков и обмена позитивным опытом внутри самого института омбудсмена.

План управления информацией может предусматривать и определенный алгоритм регистрации актуальной информации, в частности, о произведенных следственных мероприятиях, результатах коммуникации со всеми сторонами процесса, а также обо всех документах и других собранных доказательствах.¹¹ Эти записи должны вестись в стандартном формате для того, чтобы к ним всегда могли получить доступ уполномоченные сотрудники института. Этап планирования может включать и мероприятия по обеспечению безопасности и защите от несанкционированного доступа документов по делу, а также по их отправке в архив и/или уничтожению после закрытия дела.¹²

9.3.4. Ускоренная процедура разрешения споров

После выяснения всех фактических обстоятельств дела, у института омбудсмена есть четыре возможных варианта дальнейших действий. В частности, он может (и даже обязан) воздержаться от дальнейшего расследования по сути, и вместо этого предложить сторонам разрешить жалобу альтернативными методами (посредничество, примирение сторон). Примирение сторон часто является самым быстрым и самым эффективным способом разрешения жалобы, но ускоренные процедуры разрешения споров следует применять с осторожностью. Например, посредничество или примирение сторон нельзя считать приемлемым или эффективным способом разрешения жалоб в случаях, где присутствует большая вероятность материальных убытков или ущерба здоровью; или когда заявитель рискует подвергнуться преследованиям и репрессиям за подачу жалобы; или когда слишком большой разрыв в положении и полномочиях заявителя и объекта жалобы делают невозможным достижение компромисса, приемлемого для обеих сторон.¹³ Последний пункт особенно актуален в

¹¹ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 93.

¹² UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 94.

¹³ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 49.

отношении вооруженных сил с их строгой иерархической структурой и дисциплиной.

Посредничество – это неформальный и добровольный процесс разрешения споров. Его цель состоит в том, чтобы выявить все проблемы, уточнить детали и позиции, исследовать возможные пути решения и, наконец, предложить вариант решения, который будет приемлемым для всех сторон.¹⁴ Участвуя в процессе посредничества, институт омбудсмана не должен выступать от имени какой-либо из сторон, а действовать как незаинтересованный, независимый участник разрешения спора. Доверие обеих сторон является ключевым условием успеха посредничества при разрешении спора.

Посредничество будет особенно успешным в том случае, когда обе стороны готовы сесть за стол и совместно искать пути решения проблемы. В силу своей неформальной природы и того факта, что он предполагает совместные действия обеих сторон, процесс посредничества позволяет сторонам обмениваться информацией и находить взаимоприемлемые пути урегулирования спора. Суть посредничества в данном случае состоит в том, что стороны сами разрабатывают пути выхода из конфликта, но делают это под руководством института омбудсмана. Посредничество может оказаться особенно полезным и в тех случаях, когда заявителю придется и в дальнейшем работать вместе с лицом, являющимся объектом жалобы. Посредничество способствует снижению напряженности и повышает вероятность того, что сторонам конфликта удастся сохранить рабочие отношения. Кроме того, посредничество – это еще и более дешевый и быстрый метод разрешения жалобы, чем метод, предполагающий проведение официального расследования или судебного разбирательства, и с этой точки зрения он является более приемлемым как для самого института омбудсмана, так и сторон в рамках конкретной жалобы.¹⁵

Для успешности процесса посредничества необходимо наличие следующих условий:

- Процесс посредничества должен быть добровольным для всех участников спора. Институт омбудсмана не должен иметь права ни принуждать стороны к посредничеству, ни навязывать им определенное решение.

¹⁴ Alabama Department of Industrial Relations, “Overview of Mediation” (http://www.dir.alabama.gov/docs/law/wc_mediation_overview.pdf).

¹⁵ United Nations Ombudsman and Mediation Services, “Mediation Principles and Guidelines,” 7 July 2010 (<https://www.un.org/en/ombudsman/meddivision.shtml>).

- Функция института омбудсмена должна состоять в том, чтобы выступать в качестве незаинтересованного, независимого посредника, а не представителя одной из сторон.
- Сам процесс посредничества, как и любые документы, которые могут появиться в ходе процесса, должны носить конфиденциальный характер. Такие документы не могут использоваться в ходе дальнейших судебных и других разбирательств.
- После достижения сторонами компромиссного решения, оно должно быть официально зафиксировано в соответствующем документе института омбудсмена.
- Процесс посредничества может быть прекращен: 1) сторонами при достижении компромиссного решения; 2) институтом омбудсмена в случае, когда дальнейшие попытки примирения сторон теряют смысл ввиду их низкой эффективности и 3) одной из сторон, если она принимает решение о выходе из процесса посредничества.

Во многих государствах процессы посредничества составляют значительную часть деятельности институтов омбудсмена по делам вооруженных сил. Например, институты омбудсмена в Нидерландах, Ирландии и Бельгии делают акцент именно на своей посреднической роли в решении споров.¹⁶ Если конфликт не удастся разрешить посредством механизмов посредничества, институт омбудсмена может принять решение о проведении официального расследования. Следует отметить, что любое решение об участии в процессе посредничества никоим образом не должно склонять будущее следствие в пользу одной из сторон или любым иным способом влиять на процессы следствия.

9.4. Расследование

Расследование должно быть направлено на сбор информации, необходимой для выяснения всех обстоятельств дела и принятия решения об обоснованности жалобы и целесообразности проведения полноценного расследования. Ключевыми элементами процесса сбора информации являются опросы фигурантов дела, посещения объектов и проверки фактов на местах. В некоторых случаях этот процесс может дополнительно предусматривать проведение предварительных исследований и сбор документов.

¹⁶ Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, *Годовой отчет за 2010 г.*, с. 7; Born et al., *A Comparative Perspective*, p. 6.

Вставка 9А. Посредничество Института омбудсмена по делам Сил обороны Ирландии

В своем годовом отчете за 2010 год Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии отметила значительные преимущества ускоренных процедур разрешения споров. В частности, Омбудсмен отметила, что такой механизм разрешения споров может быть особенно полезным и эффективным:

в случаях, когда совместное обсуждение и обмен информацией могут помочь сторонам спора донести друг до друга свое видение конфликтной ситуации, и когда невозможность разрешить спор мирными методами может нанести большой вред фигурантам жалобы, а также рабочим отношениям не только между непосредственными участниками спора, но внутри всего коллектива.

В качестве одного из эффективных инструментов ускоренного разрешения споров институт омбудсмена использует предварительный анализ ситуации и разработку соответствующего документа («отчет о результатах предварительного расследования» или “Preliminary View Report/PVR”), где фиксируются результаты анализа и предварительные выводы. Документ направляется сторонам конфликта с целью согласования позиций и выработки комплекса рекомендаций.¹⁷

9.4.1. Получение показаний

Списки лиц, у которых следует взять показания по конкретному делу, составляются еще на этапе планирования. В этот список могут входить как лица, имеющие непосредственное отношение к делу (заявитель и объект жалобы), так и те, кто связан с ним косвенно (свидетели, а в случае, если, например, имело место нанесение телесных повреждений, врачи и представители медицинских бригад, которые оказывали помощь пострадавшим). Сюда же можно включить внешних экспертов, которые не имеют отношения к этому конкретному делу, но уже сталкивались с подобными делами или событиями в прошлом. Процесс получения показаний может проходить по телефону, при личном посещении института омбудсмена или в письменном виде. Если в жалобе речь идет об издевательствах, притеснениях или преследованиях на рабочем месте, необходимо использовать специальную методику получения показаний с учетом всех специфических особенностей конкретного дела.

¹⁷ ОСО, *Годовой отчет за 2010 г.*, с. 7, 31.

Вставка 9Б. Процесс расследования жалоб в институте омбудсмена по делам Сил обороны Ирландии

После поступления жалобы институт омбудсмена должен провести предварительный анализ и определить, входит ли рассмотрение данной жалобы в сферу компетенции института и требует ли она вмешательства с его стороны.¹⁸

- а. Проводится детальное расследование обстоятельств дела и аргументов обеих сторон.
- б. Готовится документ о результатах предварительного расследования (PVR). После ознакомления с документом стороны вносят свои замечания, уточнения и дополнения.
- в. После получения дополнительной информации институт омбудсмена готовит документ с окончательными результатами расследования и рекомендациями по устранению выявленных нарушений и причин, которые могут привести к их повторению в будущем. Документ направляется министру обороны, начальнику штаба, заявителю и всем другим фигурантам дела.¹⁹

Дополнительная информация о процессе рассмотрения жалоб в институте омбудсмена Сил обороны Ирландии представлена в тексте Вставки 6Г и Таблице 9А.

Учитывая, что в силу ряда причин многие лица могут отказываться от добровольной дачи показаний институту омбудсмена, в некоторых государствах институты омбудсмена имеют право вызывать таких лиц для дачи показаний в принудительном порядке (более подробно об этом читайте в Главе 10).²⁰ При отсутствии таких полномочий институт омбудсмена может прибегать к другим методам принуждения к даче необходимых показаний. Если лицо не желает давать показания добровольно, институт омбудсмена может поставить об этом в известность его непосредственного руководителя или сообщить об этом в соответствующей докладной записке.²¹

Одна из причин отказа от дачи показаний институту омбудсмена связана с боязнью возможных преследований и репрессий. В таком случае институт омбудсмена должен убедить свидетеля или другое лицо, от которого ожидают показаний, в том, что в случае преследований он (или она) сможет обратиться за защитой в компетентные инстанции и получить соответствующую защиту.

¹⁸ Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, *Годовой отчет за 2010 г.*, с. 14.

¹⁹ Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, *Годовой отчет за 2010 г.*, с. 14.

²⁰ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 91.

²¹ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 73.

Таблица 9Б. Страны, где институты омбудсмена имеют право получать необходимые показания в принудительном порядке²²

<i>Полномочия</i>	<i>Страна</i>
Требование о даче показаний	Австрия, Эстония, Германия, Нидерланды, Норвегия, Сербия, Словения
Требование о предоставлении документов	Австрия, Эстония, Германия, Ирландия, ²³ Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Сербия, Словения, Швеция ²⁴

Процесс получения показаний в рамках расследования жалобы требует определенного планирования. В частности, необходимо заранее составить список задаваемых вопросов, а также подготовить записывающую аппаратуру.²⁵ Получение показаний может осуществляться в разных форматах, например, в виде беседы (что позволяет лицу, дающему показания, чувствовать себя более непринужденно) или в более официальном формате «вопрос-ответ».²⁶ Какой бы формат ни выбрал тот или иной институт, он должен разработать методику получения показаний, которая будет в наибольшей степени соответствовать поставленным задачам, а затем на ее основе создать образцовую модель и в дальнейшем использовать ее в качестве стандарта.

В заключение необходимо подчеркнуть, что гарантии законных прав, в частности права не свидетельствовать против самого себя, права на представительство и т.д. распространяются и на дачу показаний институту омбудсмена. Но, учитывая, что эти процедуры не являются процессуальными действиями по сути, они носят несколько формальный характер. Тем не менее, существует определенный минимальный набор требований, которые действуют и в отношении процесса дачи показаний институту омбудсмена. Так, например, лицу, дающему показания, должно быть предоставлено право защищаться от любых обвинений, право на юридическое сопровождение, право хранить молчание и право не свидетельствовать против себя.²⁷

²² В данном случае имеется в виду Генеральный инспектор Нидерландов.

²³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex. В своем ответе на 13-й вопрос представитель Ирландии отметил, что это право может подвергаться обоснованным ограничениям в случаях, когда могут пострадать интересы национальной безопасности.

²⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 13.

²⁵ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 77.

²⁶ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 70

²⁷ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 87.

Вставка 9В. Процесс расследования жалоб в институте Генерального инспектора Министерства обороны США²⁸

После получения жалобы Генеральный инспектор сначала проводит предварительный анализ обстоятельств дела на предмет обоснованности жалобы и целесообразности проведения дальнейшего расследования. Если жалоба имеет под собой веские основания, генеральный инспектор собирает все собранные свидетельства по делу и обращается к своему непосредственному руководителю за разрешением на начало расследования.

В случае получения такого разрешения генеральный инспектор опрашивает участников конфликта, а также других лиц, обладающих необходимой для следствия информацией. При этом для допроса лиц по жалобам на нарушения, которые влекут за собой административную ответственность и уголовную ответственность, применяются разные процедуры. Соответствующее решение принимается в зависимости от того, какому из двух критериев доказанности вины соответствуют собранные свидетельства: доказанности в силу наличия более веских доказательств (когда количество аргументов «за» перевешивает количество аргументов «против» хотя бы в соотношении 51% : 49%) или доказанности при отсутствии какого-либо основания для сомнения в ней (99% аргументов «за»).

Также см. Вставку 6В о процессе рассмотрения жалоб в институте генерального инспектора Министерства обороны США.

9.4.2. Проверки фактов на местах, посещение объектов

Важной составляющей процесса расследований института омбудсмена является возможность посещения объектов и проверок фактов на местах. Посещение объектов и проверка фактов на местах может стать чрезвычайно ценным источником информации о событиях, в отношении которых ведется расследование.

Кроме того, проверки фактов на местах могут быть и эффективным инструментом надзора там, где вероятность нарушений особенно высока, в частности на удаленных военных базах и во время операций на территории иностранных государств, когда доступ к системе подачи жалоб значительно затруднен или ограничен. Если группа инспекторов достаточно разнообразна по своему этническому, расовому составу и другим признакам, в институт омбудсмена будут обращаться с жалобами и представи-

²⁸ По материалам интервью с одним из генеральных инспекторов Министерства обороны США.

тели сексуальных и национальных меньшинств, которые раньше не решались жаловаться на нарушения своих прав.

Свобода доступа к представителям института омбудсмена является важным принципом инспекционных поездок и проверок фактов на местах. Например, в Сальвадоре прокурор имеет право доступа к любым официальным документам. Он также имеет право без предварительного уведомления проверять любые государственные учреждения, в том числе тюрьмы.²⁹ Парламентский военный комиссар Боснии и Герцеговины может «в любое время и без предупреждения посещать подразделения и штабы вооруженных сил БиГ, а также структурные подразделения Министерства обороны БиГ». Обратите внимание, что в обоих случаях институт омбудсмена может осуществлять проверки и посещения объектов без предварительного уведомления. К сожалению, не всем институтам омбудсмена предоставлено право проведения внезапных проверок. Ведь если бы все они имели такие полномочия, вооруженным силам не удавалось бы вовремя готовиться к проверкам и скрывать многие нарушения.

Проверка фактов на месте, даже если она проводится только в связи с одной-единственной жалобой, не только помогает установить обстоятельства конкретного дела, но и решает множество других задач. Важнейшая из них связана с пропагандистско-просветительской ролью института омбудсмена. Посещая проблемные объекты, институт омбудсмена может проводить среди военного персонала разъяснительную работу, стимулируя военнослужащих к подаче жалоб на различные нарушения, а также выявлять проблемы системного характера, которые в противном случае остались бы незамеченными. Во-вторых, такие проверки на местах способствуют росту авторитета института омбудсмена среди тех представителей личного состава, которые ранее могли ничего не знать ни о существовании такого института, ни о том, какие функции он выполняет. В-третьих, это дает возможность лучше изучить системные проблемы, особенно связанные с расследованием конкретных дел. Например, представители канадского института омбудсмена в ходе просветительско-агитационного тура посетили пять военных баз, где были организованы коллективные встречи с личным составом и членами семей военнослужащих. Во время этого тура делегация института омбудсмена получила 139 новых жалоб на различные нарушения.^{30, 31} Это значит, что,

²⁹ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," p. 38.

³⁰ Босния и Герцеговина, «Закон о Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 4f. Также см. Раздел 12.3 о механизмах урегулирования конфликтов.

если бы институт омбудсмена не организовал такие выездные мероприятия, личному составу удаленных баз просто некуда было бы больше обратиться со своими проблемами.

9.5. Завершение расследования

Когда по делу собрано достаточно информации, позволяющей сделать конкретные выводы, институт омбудсмена может принять решение о завершении расследования. Обычно законы и другие нормативные акты четко определяют, кто может готовить заключение по результатам расследования, и может ли глава института омбудсмена делегировать это право своим подчиненным. Во многих случаях процедура завершения расследования предусматривает, что предварительное заключение по результатам расследования готовит следователь, который вел дело, а проект документа направляется для утверждения руководителю следствия либо главе института омбудсмена. После утверждения документ направляется в соответствующие инстанции.³²

Для определения виновных и выработки мер по урегулированию жалоб в институтах омбудсмена должны существовать четкие правила. Очень важно, чтобы по отношению ко всем жалобам применялись одни и те же процедуры, так как в противном случае невозможно будет обеспе-

Вставка 9Г. Выездные проверки в Эстонии

В последние годы Канцлер юстиции Эстонии уделяет особое внимание вопросам военнослужащих срочной службы. Минимум раз в три года он обязан проверять условия несения военной службы на каждой из девяти военных баз, где служат призывники. В 2009 году Канцлер проверил четыре воинских части и выявил несколько проблем. Так, на одной из баз действовала так называемая «система минусов», когда за каждое нарушение военнослужащему начислялся штрафной балл. Канцлер потребовал, чтобы механизм регистрации нарушений был приведен в соответствие с действующими правилами и инструкциями. В частности, призывник должен знать, за что именно он получает «минус», а при наложении взысканий должны соблюдаться требования законодательства об административном производстве.³³

³¹ Омбудсмен по делам вооруженных сил и национальной обороны Канады, *Годовой отчет за 2010–2011 гг* (Оттава, 2011 г.), с. 21–22.

³² UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 111.

³³ Канцлер юстиции Эстонии, *Отчет Канцлера юстиции за 2009 г.* (Таллинн, Офис Канцлера юстиции, 2010), с. 30.

Вставка 9Д. Выездные мероприятия института Генеральных инспекторов Министерства обороны США

В интервью с автором этой книги один из Генеральных инспекторов заметил, что при посещении военных баз инспектор и его команда должны располагаться в людном месте, например, возле почтового отделения или столовой, то есть там, где всегда ходит много людей, и военнослужащий сможет обратиться к омбудсмену, не привлекая к себе излишнего внимания. Это позволит обеспечить определенный уровень конфиденциальности при общении с омбудсменом с одной стороны, и повысить количество обращений с другой стороны.³⁴

читать соблюдение принципов равенства и объективности.³⁵ При определении степени доказанности используется ряд критериев, принятых в англосаксонском праве. Так, в криминальных делах вина должна быть доказана “beyond reasonable doubt” – что значит «вне всякого сомнения», то есть по самому высокому критерию. В гражданских делах и делах о преступной халатности применяется самый низкий критерий «preponderance of the evidence» (перевес доказательств), когда истец должен доказать, что большинство доказательств на его стороне (51 %). В некоторых гражданских делах применяется промежуточный критерий “clear and convincing evidence” («явное, убедительное доказательство», когда вероятность доказанности ниже 99 %, но выше 51 %). Часто используется и такой критерий, как «balance of probabilities», т.е. «соотношение вероятностей», когда в пользу определенного вывода говорит больше свидетельств, чем против него. В частности, в институте Генеральных инспекторов Министерства обороны США принят критерий «preponderance of guilt» («превосходство вины»; это значит, что если заявитель предоставит больше доказательств вины объекта жалобы, чем объект жалобы – доказательств своей невинности, то последний будет признан виновным – прим перев.).

Заключение о результатах расследования вместе с соответствующими рекомендациями института омбудсмена (более подробно о рекомендациях по результатам расследований читайте в Главе 12) направляется всем заинтересованным сторонам. В некоторых институтах омбудсмена установлены четкие правила и сроки информирования сторон и фигурантов дел. Например, во Франции Генеральный инспектор обязан уведомить заявителя о принятом по его жалобе решении не позднее чем через 30 дней после принятия решения. Заявитель, в свою очередь, может в те-

³⁴ Интервью с одним из генеральных инспекторов МО США.

³⁵ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 108.

чение десяти дней подать апелляцию на решение Генерального инспектора ³⁶ (более подробно о действиях сторон после расследования жалобы читайте в Разделе IV).

9.6. Рекомендации

Выяснение фактических обстоятельств

- Жалобу необходимо предварительно проанализировать на предмет обоснованности и целесообразности проведения дальнейшего расследования.
- Любое решение о том, имеет ли жалоба достаточное обоснование и целесообразно ли проводить по ней полноценное расследование, должно приниматься на основе четких, официально установленных критериев.

Отказ от дальнейшего рассмотрения жалобы, передача жалобы в другую инстанцию

- В случае принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы, институт омбудсмена должен уведомить все заинтересованные стороны о причинах такого решения.
- При отказе в дальнейшем рассмотрении жалобы институт омбудсмена должен помочь заявителю в выборе альтернативных путей решения его проблемы.

Планирование

- Для обеспечения тщательности и полноты расследования необходимо подготовить комплексный план; в таком документе должны найти свое отражение стандартные внутренние процедуры для определения лиц, которые будут принимать решения о начале расследования, и распределения конкретных дел и задач среди сотрудников института.
- Необходимо подготовить и план мероприятий по управлению информацией, в котором будут, в том числе, предусмотрены меры по обеспечению конфиденциальности, а также определены методы информирования и виды информации, предоставляемой по конкретному делу.

³⁶ Франция, «Приказ министра от 23 августа 2010 г., определяющий правила, которые распространяются, в том числе, на деятельность апелляционной Комиссии вооруженных сил и на порядок рассмотрения предварительных апелляций на действия административных органов», Ст. 6.

Ускоренная процедура разрешения споров

- Там, где это возможно и целесообразно, институт омбудсмена должен стремиться к тому, чтобы споры разрешались путем его посредничества, и чтобы дело не доходило до формального расследования.

Получение показаний, проверки фактов на местах, посещение объектов

- Институт омбудсмена должен стремиться опросить всех фигурантов дела и посетить все имеющие отношение к конкретному делу объекты, особенно проблемные (удаленные военные базы, места дислокации подразделений на территории зарубежных стран).

Завершение расследования

- Круг лиц, уполномоченных завершать расследования и готовить заключения по их результатам, должен определяться в соответствии с четко установленными правилами и критериями.
- Должны существовать четкие правила и стандарты, в соответствии с которыми определяется доказанность вины и разрабатываются меры для разрешения жалобы.
- По завершении расследования институт омбудсмена должен проинформировать все стороны и всех фигурантов дела о принятом решении и подготовленных им рекомендациях.

Глава 10

Доступ к информации

10.1. Вступление

В этой главе мы рассмотрим вопрос доступа к информации для института омбудсмена.¹ В частности, мы поговорим о формальном и неформальном аспектах права на доступ к информации, а также о некоторых обстоятельствах, которые могут ограничивать право омбудсмена на доступ к некоторым видам информации. Глава состоит из следующих частей:

- Информация
- Формальные и неформальные права
 - Требование о сотрудничестве
 - Право на принуждение к даче показаний
 - Неформальные/«мягкие» права
- Ограничения права на доступ к информации
 - Секретная и оперативная информация
 - Компетенция руководства ведомства
 - Право на возмещение вреда и обжалование решений
- Рекомендации

10.2. Информация

Доступ к информации – это главное условие функционирования института омбудсмена. Без доступа к информации институт не смог бы эффективно расследовать ни одно дело, ни один вопрос – будь то жалоба или инициативное расследование самого института. Кроме того, в отсутствие доступа к необходимой информации институт омбудсмена не сможет контролировать соблюдение законности в деятельности вооруженных сил. В условиях неполного или ограниченного доступа к информации могут формироваться ложные представления об уровне общественного дове-

¹ В данном случае это означает доступ института омбудсмена к информации, а не доступ общества к информации института омбудсмена (и правительства в целом). Этот вопрос будет подробно рассмотрен в Разделе 4 об информационной деятельности и рекомендациях.

рия к вооруженным силам, об их прозрачности и подотчетности обществу.² «Сам по себе факт наличия института омбудсмена еще не гарантирует должного уровня надзора и контроля. В действительности, существование закрытых для контроля сфер может оказаться еще более опасным, чем полное отсутствие контроля вообще».³

Вопрос доступности информации имеет прямое отношение к независимости, так как при ограниченности доступа к информации институт омбудсмена не сможет выполнить все то, что он считает необходимым для полноценного расследования конкретного дела. Во многих странах мира законодательство обязывает вооруженные силы и органы политической власти предоставлять институту омбудсмена всю необходимую ему информацию без оговорок и ограничений.⁴ В этой части рассматриваются вопросы доступа к людям, документам и материалам (в общем смысле).⁵

Доступ к информации основывается на праве *обращаться с просьбой* о предоставлении информации и праве *обращаться с требованием* о предоставлении информации. Это различие имеет большое значение, учитывая, что не во всех странах вооруженные силы по закону обязаны безоговорочно исполнять *просьбы* института омбудсмена и, следовательно, имеют право отказать ему в доступе к информации. В качестве примера можно привести Албанию, где Народный защитник имеет право обращаться к органам государственной власти и их представителям с «*просьбой о предоставлении разъяснений*».⁶ Там, где речь идет о праве института омбудсмена требовать предоставления доступа к информации, вооруженные силы обязаны подчиниться этому требованию. Для того, чтобы право доступа к информации приносило желаемый результат, это право должно быть зафиксировано в виде *требования* (а не *просьбы*) о предоставлении информации и подкреплено соответствующими знаниями, опытом и ресурсами (более детально этот вопрос будет рассмотрен в следующей части этой главы). Еще одно различие состоит в том,

² South African Ministerial Review Commission on Intelligence in a Democracy, in Wills and Buckland, "Access to Information."

³ См. Wills and Buckland, "Access to Information."

⁴ Некоторые ограничения на доступ к информации могут действовать в отношении материалов органов полиции и прокуратуры. Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 15. Это относится к Швеции, Нидерландам, Польше, Австрии, Эстонии, Словении, Сербии и Финляндии.

⁵ Вопрос доступа к физическим объектам рассматривался в Главе 9.4 о расследованиях.

⁶ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 19. При этом Народный защитник обладает широкими полномочиями по принуждению к сотрудничеству.

предусматривает ли доступ к информации право полного ознакомления с конкретными делами и документами, либо только право на получение «информации» об их содержании. В первом случае институт омбудсмена имеет больше гарантий независимости и может более эффективно исполнять возложенные на него функции.

10.3. Формальные и неформальные права

Потребности института омбудсмена в получении необходимой ему информации от вооруженных сил и других государственных институтов подкреплены рядом формальных и неформальных прав. Формальные права, как правило, основаны на законодательных требованиях о сотрудничестве с институтом омбудсмена в сфере обеспечения необходимой информацией, полномочиях института по принуждению к даче показаний, а также возможности привлекать правоохранительные органы при необходимости принуждения к сотрудничеству или получения доступа на определенные объекты. Среди неформальных (или «мягких») прав может быть предусмотрено право обращаться к общественности, средствам массовой информации или парламенту с заявлениями о любых случаях отказа от сотрудничества с институтом.

10.3.1. Требование о сотрудничестве

В большинстве случаев государственные служащие и личный состав вооруженных сил обязаны сотрудничать с институтом омбудсмена, если дело касается предоставления необходимой информации или дачи показаний.⁷ Например, в Сербии Защитник граждан имеет право «получить показания у любого сотрудника административного органа, если это необходимо для дела, которое он ведет».⁸ Народный защитник в Албании имеет право посетить любое государственное учреждение, в том числе любую воинскую часть, и получить ответы на интересующие его вопросы от любого лица, которое он сочтет нужным опросить.⁹

В некоторых случаях законодательство предусматривает санкции за отказ от сотрудничества с институтом омбудсмена. Так, Омбудсмен по правам человека Гватемалы может даже потребовать увольнения госслужащего.

⁷ Согласно исследованию, проведенному ДКВС в 2009 году, такими полномочиями обладают большинство институтов-участников МКОВС. Однако в некоторых юрисдикциях информационные запросы могут отклоняться по решению руководства вооруженных сил либо руководителя ведомства.

⁸ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 21.

⁹ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 19.1.

жащего с должности в случае его отказа сотрудничать после получения официальной просьбы от института омбудсмена.¹⁰ В Эквадоре, Никарагуа и Парагвае для госслужащих предусмотрены различные виды гражданско-правовых и уголовных санкций (штраф, запрет на занятие государственных должностей, обращение в прокуратуру) за отказ предоставить институту омбудсмена информацию, необходимую для проведения расследования по тому или иному делу.¹¹

10.3.2. Право на принуждение к даче показаний

Полномочия по принуждению к даче показаний имеют большое значение с точки зрения эффективности следственной деятельности института омбудсмена (список стран, где институты омбудсмена имеют такие полномочия, представлен в Таблице 9Б). Отдельные лица могут оказываться от дачи показаний институту омбудсмена либо предоставления доступа к определенным документам, объектам или помещениям. Именно поэтому в законодательствах некоторых государств для института омбудсмена предусмотрены полномочия, позволяющие получать показания от таких лиц в принудительном порядке. Это позволяет снизить вероятность преднамеренного искажения или утаивания отдельных фактов и обстоятельств при расследовании уголовных дел.¹² Соответственно, для обеспечения этих полномочий институт омбудсмена может прибегать к помощи правоохранительных органов. Однако во многих случаях самого факта наличия таких полномочий и угрозы их применения бывает достаточно для того, чтобы убедить физическое или юридическое лицо в необходимости сотрудничества с институтом омбудсмена.¹³ Применение полномочий по принуждению к сотрудничеству с институтом омбудсмена может быть особенно эффективным по отношению к системам с иерархической структурой, в частности, вооруженным силам. Если военнослужащие будут вызываться для дачи показаний повесткой (т.е. по принуждению, а не в добровольном порядке), это значит, что они будут меньше опасаться репрессий и преследований со стороны своих командиров, чем в случае согласия сотрудничать с омбудсменом добровольно. В данном случае, прину-

¹⁰ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 239. Такими полномочиями обладает и Защитник граждан Сербии. См. Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 20.

¹¹ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 240.

¹² См., например, Австралия, закон «О Генеральном инспекторе по делам разведки и безопасности» от 1986 года, разделы 18–19.

¹³ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 91.

дительный характер сотрудничества может служить веским оправданием для тех, кто дает показания.

Закон США «О Генеральных инспекторах» от 1978 года четко разъясняет полномочия генерального инспектора по принуждению к сотрудничеству, а также последствия их применения. Так, согласно закону, генеральный инспектор может в принудительном порядке требовать предоставления доступа к «любой информации, документам, рапортам, анкетам, картотекам, архивам, бухгалтерским книгам, другим данным и документальным свидетельствам, необходимым для исполнения функций, предусмотренных данным законом».¹⁴ Аналогичное законодательство в Нидерландах разделяет полномочия по принуждению к сотрудничеству в отношении людей и документов. Что касается требования об обязательном предоставлении доступа к необходимым документам, то Закон «Об общем административном праве» предусматривает, что «стороны обязаны предоставить имеющиеся в их распоряжении документы по письменному требованию Омбудсмена».¹⁵ Одно из положений Закона о Национальном омбудсмене, регулирующих право Омбудсмена требовать от физических лиц предоставления необходимой информации, гласит, что «лица, отказавшиеся явиться для дачи показаний после получения официальной повестки, должны быть доставлены к омбудсмену сотрудниками полиции и исполнить свой долг».¹⁶

Бывают случаи, когда омбудсмену удается получить всю необходимую информацию для расследования того или иного дела только благодаря наличию у него полномочий по принуждению к сотрудничеству. При этом следует однако заметить, что такие полномочия применяются редко и должны рассматриваться лишь как крайняя мера. С другой стороны, это не значит, что у института омбудсмента таких полномочий не должно быть в принципе, так как иногда самого факта наличия этих полномочий бывает достаточно для принуждения к сотрудничеству.

10.3.3. Неформальные / «мягкие» права

И, наконец, большую роль в получении доступа к фигурантам дела, необходимым документам и объектам могут сыграть неформальные или «мягкие» права. «Мягкими» называют права, позволяющие институту омбудсмента добиться необходимого результата путем сотрудничества и принуждения, а также применения угроз. Как уже говорилось выше, од-

¹⁴ The United States, “Inspector General Act of 1978,” §6.

¹⁵ Нидерланды, закон «Об общем административном праве», Ст. 9.31.3.

¹⁶ Нидерланды, закон «О национальном Омбудсмене», Ст. 15.

ной только возможности применения права на принуждение бывает достаточно для получения необходимых показаний и документов. То же можно сказать и о «мягких» правах, когда для получения результата достаточно бывает лишь угрозы их применения. Так, если институт омбудсмена не имеет прямых полномочий по принуждению к сотрудничеству, он может добиться сотрудничества другим путем, например, обратившись к руководству соответствующего лица или, если это возможно и целесообразно, сделав факт отказа от сотрудничества достоянием широкой общественности или средств массовой информации (об информировании инстанций читайте в Главе 11).¹⁷

В качестве примера эффективного применения мягких прав может служить опыт Омбудсмена по делам Сил обороны Ирландии. Так, в свои годовые отчеты он включает случаи, когда расследования по определенным делам блокировались или преднамеренно тормозились.¹⁸ Это способствует привлечению внимания к таким случаям, а, следовательно, служит средством принуждения соответствующих лиц к сотрудничеству.

10.4. Ограничение права на доступ к информации

В идеале, право омбудсмена на получение доступа к информации, необходимой для исполнения возложенных на него функций и задач, не должно ограничиваться никакими законодательными или практическими рамками. В частности, примером положительного опыта в этом отношении можно считать Сербию, где Защитник граждан Сербии имеет неограниченный доступ к любым государственным учреждениям и информации независимо от уровня секретности.¹⁹ В Румынии закон «О Защитнике народа» дает этому институту право доступа к «любой секретной информации».²⁰ Генеральные инспекторы Министерства обороны США имеют право доступа к «любим архивам, делам, материалам ревизий и проверок, документам, исследованиям, рекомендациям и другим материалам, находящимся в распоряжении соответствующего учреждения, имеющего отношение к программам и видам деятельности, которые находятся в компетенции Генерального инспектора».²¹

¹⁷ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 73.

¹⁸ См., например, Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, *Годовой отчет за 2010 г.*

¹⁹ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 21.

²⁰ Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 20.1.

²¹ The United States, "Inspector General Act of 1978," §6(a)1; право омбудсмена на доступ к секретной информации предусмотрено законодательством Гондураса, Никарагуа и Панамы, см. Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 239.

При наличии ограничений на доступ к информации, очень важно, чтобы эти ограничения были четко определены на законодательном уровне. Кроме того, в законе можно зафиксировать три принципа, которые бы регулировали применение положений закона, допускающих ограничение прав на доступ к информации.

1. Каждое требование о целесообразности применения таких положений должно быть четко обосновано и подкреплено документом с подробным объяснением всех причин такого решения.²²
2. Институт омбудсмана должен иметь возможность требования юридической оценки любого решения о применении положений закона об ограничении права на доступ к информации, а также право обратиться по этому поводу к парламенту (это вопрос будет более подробно рассмотрен в Главе 10.4.3 о возмещении вреда и обжаловании решений).
3. Институт омбудсмана должен иметь право предать гласности факт лишения его доступа к определенной информации и последствия этого факта для его деятельности (см. Главу 11).

Далее мы рассмотрим два самых распространенных вида ограничений на доступ к информации, которые могут применяться по отношению к институту омбудсмана. Это секретная информация и информация, имеющая отношение к текущим операциям; и информация, доступ к которой ограничивается решением руководителя ведомства. Могут существовать и другие ограничения (например, информация, полученная благодаря доверительным отношениям между врачом и пациентом, или между адвокатом и его клиентом),²³ но их обсуждение выходит за рамки задач данного практического пособия.

10.4.1. Секретная информация и информация ограниченного доступа

Институты омбудсмана по делам вооруженных сил должны обладать правом доступа к любой информации, которую они сочтут необходимой для исполнения возложенных на них функций. Это предполагает и возможность доступа к секретной информации или информации ограниченного доступа (например, касающейся текущих операций). Положения об ограничении доступа к оперативной информации действуют, в частности, в Канаде, где Омбудсмену по делам вооруженных сил может быть огра-

²² См., например, закон Германии «О парламентском Уполномоченном по делам вооруженных сил», Раздел 6(2).

²³ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 70.

ничен доступ к «объектам, сотрудникам, военнослужащим или информации лишь в той мере, в какой это оправдано оперативными требованиями».²⁴ Ограничения, связанные с защитой информации в сфере национальной безопасности, а также государственных тайн действуют в Бельгии, Норвегии, Германии и Ирландии.²⁵ При этом следует отметить, что, хотя такие ограничения и существуют в некоторых юрисдикциях, на практике они применяются сравнительно редко.²⁶

Вообще говоря, в идеале требование о предоставлении институту омбудсмена доступа к информации должно иметь приоритет над требованиями, касающимися профессиональных тайн и неразглашения секретной информации.²⁷ Из этого следует, что в законе должны быть предусмотрены и гарантии защиты для лиц, предоставляющих информацию органам контроля и надзора.²⁸

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что право доступа к такой информации предполагает и определенные обязанности по ее использованию, хранению и дальнейшему распространению. Поскольку конфиденциальность имеет огромное значение для деятельности института омбудсмена и его возможности получать доступ к такой информации, институты омбудсмена, обладающие правом доступа к секретной информации и информации ограниченного доступа, должны предпринимать все необходимые меры для защиты этой информации. Такие меры могут предусматривать, в том числе, ограничение круга лиц, имеющих право работать с такой информацией, обеспечение физической безопасности хранения информации и введение гражданской и уголовной ответственности за незаконное разглашение такой информации.²⁹

10.4.2. Ограничение доступа по решению руководства ведомства

Еще один вид ограничений на доступ к информации, которое часто применяют по отношению к институту омбудсмена, обусловлен наличием законодательства, согласно которому руководитель ведомства может огра-

²⁴ Canada, "Ministerial Directives," Section 24(2).

²⁵ Ibid.

²⁶ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 15(c). Из всех стран только представители Канады и Германии заявили, что получали отказ в доступе на этих основаниях.

²⁷ См., например, Республика Южная Африка, закон «О государственном аудите», № 25 от 2004 г, Разделы 15–16.

²⁸ См., например, Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 8.1.

²⁹ См. OSI Draft Principles on National Security and Access to Information.

ничивать доступ к определенной информации по соображениям национальной безопасности.

Пример ограничения такого типа дает нам закон Боснии и Герцеговины «О Парламентском военном комиссаре», в котором говорится, что «Комиссару может быть отказано в доступе к информации по решению министра обороны, если это продиктовано необходимостью сохранения конфиденциальности» этой информации. При этом министр должен обосновать свое решение перед объединенным парламентским комитетом.³⁰ Национальному омбудсмену Нидерландов может быть «отказано в доступе на определенные объекты, если это продиктовано интересами государственной безопасности»,³¹ а Омбудсмену по делам Сил обороны Канады может быть «отказано в праве доступа к информации из соображений безопасности в соответствии с государственной политикой безопасности».³²

Наделение министра обороны и других членов правительства правом единоличного принятия решений об отказе в предоставлении доступа к информации может быть особенно проблематичным, учитывая опасность того, что чиновники начнут злоупотреблять таким правом, если это будет связано с конфликтом интересов. Во многих делах в качестве главного объекта жалобы фигурирует министерство обороны или чиновник министерства обороны. Поэтому следует избегать ситуаций, когда субъект, являющийся предметом расследования, имеет право блокировать доступ к невыгодной для него информации.

10.4.3. Право на возмещение ущерба и обжалование решений

Как мы уже отмечали выше, применение положений законодательства об ограничении доступа к информации должно строиться на трех принципах, два из которых мы решили проиллюстрировать конкретными примерами. Первый говорит о том, что любое ограничение доступа должно быть четко обосновано и подкреплено документом с подробным объяснением всех причин такого решения,³³ а второй требует, чтобы институт омбудсмена в каждом конкретном случае имел возможность получить юридическую оценку решения о применении положений закона об ограничении его права на доступ к информации.

³⁰ Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 4а.

³¹ Нидерланды, закон «О национальном Омбудсмене», Ст. 14.

³² Canada, "Ministerial Directives," Section 24(1).

³³ См., например, закон Германии «О парламентском Уполномоченном по делам вооруженных сил», Раздел 6(2).

Вставка 10А. Закон Германии «О парламентском Уполномоченном по делам вооруженных сил»

Раздел 3. «Служебные полномочия»

При исполнении возложенных на него задач Уполномоченный должен обладать следующими правами:

1. Требовать от Министра обороны и всех подведомственных ему учреждений и сотрудников предоставления информации и доступа к делам и архивам. Ему не может быть отказано в этом праве, за исключением случаев, когда есть веские причины, продиктованные соображениями секретности. Соответствующее решение должен принимать лично министр обороны или его постоянный заместитель; он должен обосновать это решение перед Комитетом обороны. Согласно требованиям абзаца (2) Раздела 1 и в случае поступления заявления по поводу жалобы заявителя, Уполномоченный должен иметь право заслушать заявителя, а также свидетелей и экспертов. Этим лицам должны быть компенсированы расходы согласно закону «О возмещении расходов и выплате вознаграждений свидетелям и экспертам».³⁴

Примером соблюдения первого принципа может служить закон Боснии и Герцеговины «О парламентском военном комиссаре». В одном из положений этого закона говорится, что «любое решение об отказе в доступе к информации принимает Министр обороны, а причины такого решения министр должен обосновать перед Объединенным комитетом».³⁵ Второй принцип нашел свое отражение в министерских директивах Канады, где записано, что Омбудсмен может оспорить представленное правительство «обоснование отказа в доступе к объектам, людям или информации, а в случае, если представленные аргументы покажется ему неубедительными, он может изложить свою точку зрения и представить ее на рассмотрение [министра]».³⁶

Эти законы являются примером того, как можно на законодательном уровне минимизировать проблемы, которые могут возникнуть на почве конфликта интересов (см. главу 10.4.2) и в связи с правом чиновников единолично принимать решения, касающиеся доступа к секретной и оперативной информации (см. Главу 10.4.1). Там, где существуют ограниче-

³⁴ Закон Германии «О парламентском Уполномоченном по делам вооруженных сил», Ст. 3.

³⁵ Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре Боснии и Герцеговины», Ст. 4а.

³⁶ Canada, "Ministerial Directives," Section 24(3–4).

ния на доступ к информации, такие положения послужат гарантией того, что институт омбудсмена будет эффективно работать и доводить свои расследования до логического завершения.

10.5. Рекомендации

Право доступа

- Институт омбудсмена должен иметь право требовать предоставления доступа к любой информации, и это право должно быть подкреплено соответствующими полномочиями, а также опытом, знаниями и ресурсами.

Полномочия

- В законах и трудовых контрактах должны быть предусмотрены положения, обязывающие государственных служащих и представителей вооруженных сил сотрудничать с институтом омбудсмена, предоставляя по его требованию необходимую информацию или показания; в этих положениях должны быть предусмотрены и конкретные санкции за отказ от такого сотрудничества.
- Институт омбудсмена должен обладать правом принуждения к сотрудничеству. Это значит, что в законе должны быть предусмотрены положения, обязывающие соответствующее лицо, после получения официального приглашения, явиться для дачи показаний в офис института омбудсмена или предоставить интересующую его информацию. Такие полномочия могут предполагать и право института омбудсмена требовать, чтобы показания давались под присягой или подтверждались личной подписью.
- Институт омбудсмена должен иметь право предавать гласности случаи отказа от сотрудничества с ним, например, включив информацию о таких случаях в свой открытый отчет.

Ограничения доступа

- Право омбудсмена на получение доступа к информации, необходимой для исполнения возложенных на него функций и задач, не должно ограничиваться никакими законодательными или практическими рамками.
- В случае, если ограничения на доступ к информации все же существуют:
 - Эти ограничения должны быть четко прописаны в законе

- Институт омбудсмена должен иметь возможность потребовать юридической оценки любого решения о применении положений закона об ограничении его права на доступ к информации, а также право обратиться по этому поводу к парламенту.

Раздел IV

**ИНФОРМИРОВАНИЕ
СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИНСТАНЦИЙ
И ВЫРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ**

Информационная деятельность института омбудсмена

11.1. Вступление

Эта глава содержит краткий обзор различных видов отчетов, докладов и других видов информации, предоставляемой институтом омбудсмена, а также подчеркивает значение независимости института омбудсмена при составлении информационных документов и их отправке в соответствующие инстанции. Глава состоит из следующих частей:

- Цели информационной деятельности
- Независимость института омбудсмена при осуществлении информационной деятельности
- Виды информационной деятельности
- Информационная деятельность как процесс
 - Получатели информационных документов института омбудсмена
- Рекомендации

11.2. Цели информационной деятельности

Одна из основных функций института омбудсмена состоит в том, чтобы информировать о результатах своей деятельности парламент и широкую общественность, и большинство институтов обязаны регулярно отчитываться о своей работе и ее результатах. Отчеты могут предоставляться на регулярной и внеплановой основе и содержать информацию по всем аспектам деятельности института омбудсмена, в том числе статистические данные и важные сведения, касающиеся работы с жалобами, решений актуальных и тематических проблем, политических и других рекомендаций. Как правило, отчеты предоставляются с периодичностью один раз в год (реже два раза в год). Кроме того, институт может готовить и специальные отчеты по конкретным делам и актуальным тематическим вопросам, которые попали в его поле зрения. В большинстве случаев отчеты второго типа готовятся по результатам специальных или инициативных

расследований. Отчеты могут использоваться как средство для обнародования предложенных институтом омбудсмена рекомендаций, в том числе в случаях, когда это касается необходимости уточнения, смягчения или пересмотра решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы (даже если эти рекомендации и не имеют обязательного характера).¹

По результатам расследования конкретного случая или жалобы институт омбудсмена может подготовить и обнародовать отчет, где будут содержаться подробные рекомендации по исправлению конкретных недостатков, связанных с самой жалобой, а также с проблемами более общего, системного характера, которые не были выявлены в ходе расследования, опроса фигурантов дел или проверки. Такие документы обладают «мягкой» силой, которая является определенной гарантией того, что изложенные в них рекомендации будут реализованы на практике (учитывая тот факт, что институты омбудсмена, как правило, не наделены полномочиями для принятия мер принудительного характера). Возможность предания широкой огласке фактов отказа отдельных физических и юридических лиц от сотрудничества выступает для таких лиц мощным стимулом в пользу исполнения рекомендаций института омбудсмена. Текущие отчеты о предварительных результатах расследования отдельных дел могут даже побудить физических и юридических лиц, ранее отказывавшихся от сотрудничества, предоставить институту омбудсмена запрашиваемую им информацию или доступ на нужный объект. Этот последний аспект информационной деятельности омбудсмена нашел свое отражение в Министерских директивах (Канада), где говорится о том, что Омбудсмен Канады имеет право оспорить представленное правительством обоснование отказа в доступе к объектам, людям или информации, а в случае, если представленные аргументы покажутся ему неубедительными, он может изложить свою точку зрения и представить ее на рассмотрение [министра].²

Отчеты института омбудсмена могут играть определенную роль и при выработке политических решений. Важной составляющей мандата института омбудсмена является выработка политических рекомендаций для вооруженных сил, исполнительной власти и законодательной власти,³ что в отдельных случаях может даже предусматривать подготовку рекомен-

¹ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 118.

² Canada, "Ministerial Directives," Section 24 (3–4).

³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 8: Швеция, Ирландия, Бельгия, Нидерланды, Великобритания, Канада, Сербия, Финляндия, Польша, Германия, Австрия, Норвегия и Эстония.

даций по конкретным законопроектам.⁴ Такие рекомендации могут разрабатываться по просьбе руководства ведомства или вооруженных сил, но большинство институтов омбудсмена имеют право предлагать рекомендации по собственной инициативе. Политические рекомендации института омбудсмена могут исполнять превентивную функцию, так как их цель состоит в том, чтобы стимулировать реформы в проблемных сферах, на которые жалуются военнослужащие, и ликвидировать условия для повторения подобных нарушений в будущем (см. Вставку 11B).

Отчеты и другие информационные документы института омбудсмена могут играть и просветительскую роль, так как из них общество и представители вооруженных сил могут узнать о своих правах и о роли института омбудсмена в защите и обеспечении этих прав.⁵ Институты омбудсмена могут и сами активно стремиться к тому, чтобы вооруженные силы и общество в целом больше узнавали об их деятельности и больше им доверяли. Для этого используются такие средства, как участие в публичных дискуссиях, распространение информации, организация сайта с актуальной информацией о деятельности института, а также обнародование официальных отчетов и других информационных документов.⁶ Несколько институтов омбудсмена пытаются решить и такую проблему, как низкий уровень информированности гражданского персонала министерств обороны и личного состава вооруженных сил об институте омбудсмена, его функциях и задачах (в частности, их отличиях от функций и задач учреждений судебной системы).⁷ Эта проблема решается за счет организации широких просветительских кампаний.

11.3. Независимость института омбудсмена при подготовке и обнародовании отчетов и других информационных документов

Обеспечение доступа к результатам своей работы является важнейшим условием подотчетности любого государственного института. Возмож-

⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 8: Институты омбудсмена Швеции, Сербии, Польши, Финляндии, Великобритании, Словении, Германии, Норвегии, Австрии, Эстонии и Румынии заявили, что они имеют право готовить рекомендации по изменению законодательства.

⁵ United Nations General Assembly, *The role of the Ombudsman, mediator and other national human rights institutions in the promotion and protection of human rights*, A/RES/63/169 (New York: UNGA, 20 March 2009).

⁶ Dodson, "The Human Rights Ombudsman in Central America," p. 35.

⁷ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 52: Канада.

ность обнародовать независимые информационные документы и отчеты, свободные от ненужного влияния со стороны руководства ведомства и военно-командной вертикали, является ключевым элементом независимости в более широком смысле.⁸ И, конечно, очень важно, чтобы институты омбудсмена имели возможность обнародовать свои открытые отчеты без цензуры и другого вмешательства со стороны руководства ведомства или органов, входящих в сферу их надзорных полномочий.⁹

При подготовке своих отчетов и других информационных документов институты омбудсмена должны соблюдать оптимальный баланс между правом общества на свободу информации с одной стороны, и правом на защиту частной жизни (в частности, лиц, подающих жалобы), необходимостью сохранения целостности процессов судопроизводства и соблюдения интересов национальной безопасности, с другой стороны. Но в любом случае, окончательное решение о том, какую информацию следует включить в тот или иной информационный документ, остается за институтом омбудсмена.¹⁰ Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии считает, что «право готовить и обнародовать годовые и другие отчеты без цензуры лежит в основе независимости института омбудсмена, и в этом смысле его значение трудно переоценить».¹¹

В свете вышесказанного становится понятно, почему в открытые отчеты можно включать не всю информацию. Это касается, в том числе, личной информации или персональных данных заявителя, секретной информации; информации, касающейся текущих операций; а также инфор-

⁸ В некоторых странах получателем отчетов и других информационных документов института омбудсмена является министр, который назначает омбудсмена и которому он подчиняется. В зависимости от решений правительства, этот министр может быть обязан или не обязан передавать эти отчеты на рассмотрение законодательной власти. Это может создавать определенные проблемы с точки зрения независимости и доступности отчетов и других информационных документов института омбудсмена.

⁹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 44: Канада и Великобритания. Ответ на вопрос 52: Германия.

¹⁰ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 32 и 33: в Великобритании министр имеет право вносить изменения, которые необходимы с точки зрения защиты интересов национальной безопасности или защиты личности. Однако на практике необходимости в таких изменениях еще ни разу не возникало. The United Kingdom, "The Armed Forces Act," §339.3; Министр обороны Ирландии имеет право обратиться к омбудсмену с просьбой не обнародовать определенную информацию. Ireland, "Ombudsman Act," Section 10.3.a.

¹¹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 54: Ирландия.

Вставка 11А. Процедуры увольнения со службы в Королевских ВВС Великобритании

Омбудсмен получил жалобу от старшего сержанта авиации, который после 26-ти лет службы был уволен, и при этом даже не удостоился встречи с начальством по поводу своего увольнения, как и не получил благодарственного письма за добросовестную службу, как это предусмотрено стандартной процедурой увольнения из Королевских ВВС. Сержант считал, что его служба не получила должной оценки потому, что незадолго до увольнения его перевели на другой аэродром, где он оказался оторванным от своей родной базы и привычной структуры управления. Кроме того, поскольку этот сержант был лишен права на встречу с начальством по поводу своего увольнения, он не имел возможности высказать свои замечания о работе системы управления персоналом, проходящим службу за пределами своих основных мест базирования.

Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих направил эту жалобу руководству Королевских ВВС, которое согласилось с тем, что с сержантом поступили несправедливо, не оценив по достоинству его добросовестную службу. Руководство ВВС принесло официальные извинения, а по результатам расследования жалобы был реализован ряд мер системного характера. Так, были пересмотрены процедуры отбора персонала для перевода на другое место службы за пределами основной базы, и определены направления реформ в проблемных сферах. В частности, были усовершенствованы процедуры увольнения на пенсию с целью приведения этого процесса в соответствие с установленным регламентом.¹²

мации по делам, находящимся на рассмотрении в суде (см. Главу 10.4.1 о секретной информации). В некоторых государствах мандат института омбудсмена предусматривает ограничения на виды информации, размещаемой в открытых отчетах и других информационных документах. Так, например, институты омбудсмена в Колумбии и Венесуэле в своих открытых отчетах имеют право только предлагать рекомендации в сфере защиты прав человека.¹³

11.4. Виды информационных документов

Существует несколько видов информационных документов, которые готовит и распространяет институт омбудсмена. Это отчеты о результатах расследования конкретных дел, специальные или тематические отчеты и

¹² Великобритания, Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих, *Годовой отчет за 2010 г.* (2011 г.), с. 43.

¹³ Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 244.

годовые отчеты. Ниже мы поговорим о методах информирования, а Глава 11.5 рассматривает информационную деятельность как процесс.

Чаще всего институты омбудсмена готовят отчеты по результатам расследования конкретных дел. Такие отчеты обычно состоят из описания предмета жалобы, краткого описания проведенных следственных мероприятий, результатов расследования и соответствующих выводов. Информационные документы этой категории, как правило, готовятся в рамках внутреннего процесса делопроизводства либо для передачи в другие инстанции, хотя отдельные фрагменты могут направляться физическим или юридическим лицам, имеющим непосредственное отношение к предмету расследования. В отдельных случаях, когда речь идет о проблемах системного характера, такие документы могут содержать общие рекомендации для вооруженных сил и правительства в целом, направленные на ликвидацию выявленных нарушений и устранение причин для их повторения в будущем.

Вторую категорию информационных документов, с которыми имеют дело институты омбудсмена, составляют специальные или тематические отчеты. Такие отчеты могут готовиться в инициативном порядке либо по просьбе другого ведомства. Например, в Великобритании государственный секретарь может обратиться к Уполномоченному [по рассмотрению жалоб военнослужащих] с просьбой о подготовке специального отчета, если он хочет более детально изучить вопрос, входящий в сферу ответственности Уполномоченного.¹⁴ Задачи, которые призваны решать информационные документы этого типа, сформулированы в Положении об Омбудсмene по вопросам прав человека и юстиции Восточного Тимора. В Положении говорится, что миссия Омбудсмена состоит в том, чтобы «содействовать укреплению культуры уважения к правам человека, повышению эффективности системы государственного управления и борьбе с коррупцией... [и] информировать общество в целом и органы государственной власти, и распространять информацию».¹⁵ Если говорить более конкретно, то информационные документы этого типа часто касаются системных или хронических проблем в деятельности вооруженных сил. Публикация отчета о результатах расследования нескольких конкретных дел может способствовать привлечению внимания к системной проблеме, требующей для своего решения изменений на уровне всей системы в целом (примеры таких отчетов см. во Вставке 11Б).

¹⁴ The United Kingdom, "The Armed Forces Act," §339.4.

¹⁵ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 25.1а.

Вставка 11Б. Специальные отчеты (Канада)

Омбудсмен Канады входит в число институтов, которые готовят тематические отчеты по вопросам, входящим в сферу ответственности Омбудсмена. Начиная с 2002 года, институт омбудсмена Канады подготовил информационные документы по целому ряду системных вопросов, в том числе:

- Посттравматические стрессовые расстройства (ПТСР), связанные с несением службы
- Работа служб психического/психологического здоровья
- Лечение травм и ранений у военнослужащих резервного состава
- Лечение ветеранов вооруженных сил
- Система набора на службу в вооруженных силах
- Несправедливые решения внутренней системы обработки жалоб.¹⁶

Периодические отчеты составляют третью категорию информационных документов института омбудсмена. Периодические отчеты обычно готовятся на ежегодной основе и представляются парламенту и широкой общественности, а положения, обязывающие институты омбудсмена регулярно отчитываться о результатах своей работы, содержатся в соответствующих законах большинства стран мира.¹⁷ Хороший пример законодательных требований к таким отчетам дает закон США о Генеральных инспекторах от 1978 года, где говорится, что отчеты должны содержать описание проблем, рекомендации по устранению выявленных проблем, результаты реализации предыдущих рекомендаций и меры, принятые после обнародования других информационных документов.¹⁸ В такие отчеты может включаться и другая информация, например:

¹⁶ См. раздел о специальных отчетах на сайте Омбудсмена по делам Министерства национальной обороны и Вооруженных сил Канады (www.ombudsman.forces.gc.ca).

¹⁷ См. например, Франция, «Кодекс (законов) о национальной обороне», Глава V: «Предварительное административное обжалование», R4125-12; Германия, закон «О парламентском Уполномоченном по делам вооруженных сил», Ст. 2; Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 34.1; Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 26–27; Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре», Ст. 5.1; Канада, Министерские директивы, Раздел 38(1); Нидерланды, закон «О национальном омбудсмене», Ст. 14; США, Закон «О Генеральном инспекторе» от 1978 г, §5(a); Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 5.1.

¹⁸ США, Закон «О Генеральном инспекторе» от 1978 г, §5(a).

- Текущая деятельность и новые инициативы института;
- Финансовые показатели;
- Общие сведения об институте (количество сотрудников, рост показателей деятельности и т.д.).

Цель таких отчетов состоит в том, чтобы проинформировать общество и парламент о результатах своей деятельности, а также привлечь внимание к важным темам и делам, которые рассматривались в течение соответствующего отчетного периода. Периодические отчеты могут служить для института омбудсмена платформой для обнародования своих планов на будущее и направлений возможных организационных реформ (см. Вставку 11В об Уполномоченном по рассмотрению жалоб военнослужащих Великобритании). Институт омбудсмена может использовать свои периодические или годовые отчеты для привлечения внимания к некото-

Вставка 11В. Рекомендации по повышению эффективности института Омбудсмена (Великобритания)

Британский Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих обязан ежегодно отчитываться перед государственным секретарем о результатах своей работы в прошедшем году. В отчете должны быть отражены показатели эффективности, результативности и объективности деятельности; виды деятельности, которые осуществлялись в соответствующий отчетный период; другие аспекты деятельности Уполномоченного по рассмотрению жалоб и соответствующей системы.¹⁹ В своем отчете за 2010 год Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих (УЖВ) предложила следующие изменения:²⁰

Рассмотрев различные варианты перемен, я предложила изменить роль УЖВ, превратив его в институт Омбудсмена по делам Вооруженных сил. Это позволит командной вертикали сохранить большую часть полномочий по расследованию и принятию решений по жалобам военнослужащих, учитывая, что эффективная работа с жалобами военнослужащих составляет неотъемлемую часть процесса управления и исполнения командиром своих обязанностей по решению проблем тех, кто находится у него в подчинении.

С переходом на модель Омбудсмена по делам вооруженных сил этот институт станет следить за тем, чтобы вооруженные силы обеспечили надлежащее управление и контроль за своими процессами и осуществлением правосудия, чтобы система обработки жалоб функционировала надлежащим образом, и чтобы самые сложные, затянутые и проблемные дела рассматривались в первую очередь и с особой тщательностью.

¹⁹ Великобритания, закон «О Вооруженных силах» 2006, (с. 52) §14, §339.1.

²⁰ Великобритания, Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих, *Годовой отчет за 2010 г.*, Глава 4, с. 76.

рым из своих рекомендаций, в частности касающихся внесения изменений в законодательство.²¹

11.5. Информационная деятельность как процесс

Подготовка информационных документов по конкретным делам и тематическим вопросам (в отличие от годовых отчетов, в которых информация об этих делах и вопросах содержится в обобщенном виде) составляет процесс, который состоит из нескольких этапов. На предварительном этапе предпринимаются меры неформального характера, направленные на урегулирование ситуации без необходимости подготовки и обнародования официального отчета. Такие меры могут включать консультации с заинтересованными лицами, посредничество и обсуждение решений, приемлемых для обеих сторон конфликта.²² Институт омбудсмана приступает к формальному этапу рассмотрения жалобы (требующего подготовки и публикации официального отчета) только в том случае, когда исчерпаны все возможности для урегулирования конфликта неформальными методами. Следует, однако, иметь в виду, что метод урегулирования конфликтов неформальными методами не применим к делам, где речь идет о проблемах системного характера.

Во время второго этапа с заинтересованными сторонами проводятся консультации, в ходе которых они высказывают свои мнения и предоставляют дополнительные сведения для включения в предварительный вариант отчета. Например, Национальный омбудсмен Нидерландов обязан дать административному органу, субъекту жалобы и самому заявителю возможность высказать свою точку зрения либо представить свои аргументы в письменном виде.²³ Защитник граждан в Сербии должен официально уведомлять заявителя и соответствующий административный орган об открытии и закрытии производства по соответствующему делу. Административный орган, в свою очередь, обязан дать ответы на все запросы Защитника граждан в течение 60-ти дней со дня получения соответствующего запроса.²⁴

На этом этапе институт омбудсмана может также рассмотреть прецеденты и обсудить следующие вопросы: Рассматривал ли институт омбудсмана подобные случаи раньше?²⁵ Каким образом были они разрешены?

²¹ См., например, Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 5.1.

²² UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 116.

²³ Нидерланды, закон «Об общем административном праве», Ст. 9.30–31.

²⁴ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 29.

²⁵ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 116.

Насколько эффективно они решены? Существуют ли международные прецеденты, которых можно было бы иметь ввиду?

На этом этапе проводятся обсуждения и принимаются решения о том, какие сведения должны найти свое отражение в открытой и (если возникнет такая необходимость) закрытой версиях отчета. В целом, в отчеты включаются данные и описания, касающиеся сути жалобы, следственных мероприятий, истории вопроса, а также ссылки на соответствующие нормативно-правовые документы и аналогичные примеры из (судебной) практики. Далее приводится анализ дела и результаты расследования, выводы по результатам расследования, рекомендации и дополнительные сведения и оценки, полученные от заинтересованных сторон на этапе консультаций (см. описание второго этапа выше).²⁶ В частности, Омбудсмен Нидерландов по завершении расследования должен подготовить отчет, где должны быть отражены выводы следствия и принятые решения, а также (в случаях, если речь идет о неподобающем поведении) нормы поведения, которые были нарушены.²⁷ Открытые отчеты должны быть максимально прозрачными, и все же при их подготовке необходимо убедиться в том, что туда не попала информация конфиденциального или секретного характера. При этом следует позаботиться и о защите личной информации в отношении лиц, связанных с жалобой или с расследованием.

Во время заключительного, четвертого этапа отчет направляется тем, для кого он предназначен. При этом каждый институт омбудсмена самостоятельно устанавливает для себя сроки обнародования своих отчетов и других информационных документов. Здесь следует подчеркнуть, что открытые отчеты должны находиться в свободном доступе, чтобы с ними мог ознакомиться любой желающий.

11.5.1. Получатели отчетов и других информационных документов института омбудсмена

Основными получателями отчетов по конкретным делам являются: лицо подавшее жалобу (кто жалуется), субъект жалобы (на кого жалуются) и соответствующие органы власти (военно-командная вертикаль, соответствующие министерства). Во многих государствах законодательство определяет круг получателей информационных документов института омбудсмена очень широко. В частности, что касается рекомендаций, то закон говорит, что они должны направляться всем заинтересованным сторонам

²⁶ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 125.

²⁷ Нидерланды, закон «Об общем административном праве», Ст. 9.36.

и соответствующим органам государственной власти.²⁸ В других государствах, наоборот, круг получателей информационных документов института омбудсмена очень ограничен. Например, во Франции Военная апелляционная комиссия обязана в первую очередь направить «официальное уведомление о принятом решении лицу, которое подало апелляцию».²⁹ Защитник народа в Румынии должен «направить письменное уведомление органу государственной власти, допустившему нарушение прав лица, подавшего жалобу».³⁰ В Албании Народный защитник должен направить свои рекомендации вышестоящему органу власти ... и [при необходимости] в органы прокуратуры».³¹

Другим целевым получателем отчетов и других информационных документов института омбудсмена является законодательная власть.³² Например, закон США о Генеральных инспекторах в редакции 1978 года предусматривает, что «одна из главных задач Генерального инспектора состоит в том, чтобы создавать условия для полноценного и своевременного информирования руководства ведомства и Конгресса о проблемах и недостатках в управлении такими программами и операциями и о необходимости и ходе реализации мероприятий» по ликвидации выявленных проблем и недостатков.³³ Для институтов омбудсмена некоторых стран возможность информирования о своей деятельности законодательной властью является весомой гарантией того, что рекомендации института будут выполнены. Ведь когда документы с рекомендациями уже поданы на рассмотрение парламента, и когда правительству дано соответствующее поручение, их уже трудно будет проигнорировать, особенно в случаях, когда парламент по закону обязан рассматривать полученные отчеты и принимать соответствующие меры реагирования. Кроме того, такие отчеты стимулируют парламент к скорейшему внедрению законодательства по системным вопросам, поднятым в соответствующих информационных документах института омбудсмена. Многие институты омбудсмена обязаны информировать законодателей о результатах своих расследований, а также об административных аспектах своей деятельности (использова-

²⁸ См., например, Канада, *Министерские директивы*, Глава 34; Гондурас, Панама, Перу, Колумбия, Венесуэла и Эквадор, см. Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 244.

²⁹ Франция, "Кодекс (законов) о национальной обороне", Ст. R4125-10.

³⁰ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 23.1.

³¹ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 21.

³² Как правило, отчеты по отдельным жалобам не подлежат обнародованию и отправке на рассмотрение парламента.

³³ США, Закон «О Генеральном инспекторе» от 1978 г, §2.3.

ние бюджетных средств, методы работы, аудиторские проверки института).³⁴ Эти сведения также часто включаются в годовые отчеты института омбудсмена.³⁵

Наконец, важную целевую аудиторию информационной деятельности института омбудсмена составляют средства массовой информации и широкая общественность. Как и в случае с парламентом, обнародование отчетов омбудсмена в СМИ и других открытых источниках является важной гарантией того, что изложенные там рекомендации будут реализованы, и что не останутся без должного внимания проблемы, которые другим путем вообще могли бы не попасть в поле зрения общества и СМИ. В частности, такие отчеты могут послужить сигналом к действию для организаций гражданского общества и других заинтересованных лиц, которые захотят подключиться к работе института омбудсмена. Многие институты омбудсмена обязаны широко обнародовать разработанные ими рекомендации.³⁶ Например, Омбудсмен по вопросам прав человека и юстиции Восточного Тимора обязан «регулярно информировать общество о направлениях деятельности, функциях и задачах своего института»³⁷ путем «непосредственного обращения к народу, выпуска пресс-релизов и публикации сообщений о своих оценках и рекомендациях, а также отчетов о конкретных делах или о своей деятельности».³⁸ Как видно из вышесказанного, получателей информационных сообщений института омбудсмена больше всего интересует вопрос практической реализации его рекомендаций. Этому вопросу посвящена следующая глава нашего пособия.

³⁴ Ирландия, закон «Об Омбудсмене по делам сил обороны» от 2004 г, Ст. 11.1.

³⁵ См., например, Великобритания, закон «О Вооруженных силах», §339.2; Сербия, закон «О Защитнике народа», Ст. 33; Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре», Ст. 5.2; Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 28m.

³⁶ См., например, Колумбия, Ирландия, Германия, Эстония, Словения, Сербия и Великобритания (Опрос ДКВС, Вопросы 16 и 35); и Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 239.

³⁷ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 33.2.

³⁸ Восточный Тимор, «Положение об Офисе омбудсмена по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 30.

11.6. Рекомендации

Цели информационной деятельности

- Институты омбудсмена должны регулярно отчитываться о своей деятельности. Это могут быть как периодические, так и внеплановые отчеты по конкретным делам и актуальным тематическим вопросам.
- В отчетах института омбудсмена должны содержаться подробные рекомендации по решению проблем, поднятых в конкретной жалобе, а также более общих проблем системного характера, выявленных в ходе расследования или опроса свидетелей и фигурантов дела.
- Открытые отчеты омбудсмена обладают «мягкой» силой, которая является важной гарантией того, что изложенные в них рекомендации будут реализованы на практике, особенно в случаях, когда институты омбудсмена не имеют полномочий для принятия мер принудительного характера.
- Институты омбудсмена должны иметь право разрабатывать и предлагать политические рекомендации, которые могут исполнять превентивную функцию, так как их цель состоит в том, чтобы стимулировать реформы в проблемных сферах, на которые жалуются военнослужащие, и ликвидировать условия для повторения подобных нарушений в будущем.

Независимость информационной деятельности института омбудсмена

- При подготовке открытых отчетов и других информационных документов институты омбудсмена должны быть освобождены от ненужного влияния со стороны руководства ведомства и военно-командной вертикали. Это означает, что институты омбудсмена должны иметь право последнего слова при определении содержания своих информационных документов, а также возможность публиковать их без цензуры и другого вмешательства со стороны руководства ведомства или органов, входящих в сферу их надзорных полномочий.
- При подготовке своих отчетов и других информационных документов институты омбудсмена должны соблюдать оптимальный баланс между правом общества на свободу информации с одной стороны, и правом на защиту личной информации, необходимостью сохранения целостности процессов судопроизводства и со-

блюдения интересов национальной безопасности, с другой стороны.

Виды информационных документов

- В отчетах института омбудсмена должны содержаться сведения о конкретных жалобах, краткое описание проведенных следственных мероприятий, результаты расследования и соответствующие выводы.
- Кроме того, в отчетах могут содержаться общие рекомендации для вооруженных сил и правительства в целом, направленные на ликвидацию выявленных нарушений и устранение причин для их повторения в будущем.
- Институты омбудсмена могут готовить отчеты по своей собственной инициативе либо по просьбе других ведомств.
- Тематические отчеты должны в основном касаться системных или хронических проблем и способствовать реализации системных изменений, необходимых для эффективного решения этих проблем.
- Периодические отчеты должны информировать общество и законодательную власть о результатах деятельности института омбудсмена, а также привлекать внимание к важным темам и делам, которые рассматривались в течение соответствующего отчетного периода. Периодические отчеты могут служить для института омбудсмена платформой для обнародования своих планов на будущее и презентации направлений возможных организационных реформ.

Информационная деятельность как процесс

- Перед тем, как приступить к подготовке официального отчета, институт омбудсмена должен провести консультации с заинтересованными лицами и обсудить с ними решения, которые будут приемлемыми для обеих сторон конфликта. Институт омбудсмена может приступить к подготовке официального отчета только в том случае, когда исчерпаны все возможности для урегулирования конфликта неформальными методами.
- Перед обнародованием окончательной версии отчета институт омбудсмена должен провести с заинтересованными сторонами консультации, в ходе которых они высказывают свои мнения и предоставляют дополнительные сведения для включения в предварительный вариант отчета.

- В отчеты включаются данные и описания, касающиеся сути жалобы, следственных мероприятий, истории вопроса, а также ссылки на соответствующие нормативно-правовые документы и аналогичные примеры из (судебной) практики. Кроме того, в отчете должен содержаться анализ дела и результаты расследования, выводы по результатам расследования, рекомендации и дополнительные сведения и оценки, полученные от заинтересованных сторон на этапе консультаций.
- Отчеты должны быть максимально прозрачными, и все же при их подготовке необходимо убедиться в том, что туда не попала информация конфиденциального, секретного или личного характера.
- Отчет по конкретному делу должен быть направлен заявителю, субъекту жалобы и соответствующим органам власти.
- Для институтов омбудсмена возможность информирования о своей деятельности законодательной власти является весомой гарантией того, что рекомендации института будут выполнены. Кроме того, такие отчеты стимулируют парламент к скорейшему внедрению законодательства по системным вопросам, поднятым в соответствующих информационных документах института омбудсмена.
- Обнародование отчетов омбудсмена в СМИ и других открытых источниках является важной гарантией того, что изложенные там рекомендации будут реализованы, и что не останутся без должного внимания проблемы, которые другим путем вообще могли бы не попасть в поле зрения общества и СМИ.

Глава 12

Рекомендации института омбудсмeна

12.1. Вступление

В этой главе рассматривается вопрос практической реализации и проверки соблюдения рекомендаций институтов омбудсмeна. В частности, мы проанализируем процесс выработки рекомендаций и поговорим о различных видах рекомендаций, характерных для институтов омбудсмeна. Затем мы перейдем к вопросу практической реализации и контроля за исполнением рекомендаций института омбудсмeна, уделив особое внимание методам, при помощи которых институты омбудсмeна добиваются исполнения своих рекомендаций. В заключение мы рассмотрим некоторые методы мониторинга и измерения эффективности рекомендаций. Глава состоит из следующих частей:

- Выработка рекомендаций
 - Рекомендации, разработанные по материалам расследования конкретных жалоб
 - Экспертиза и политические рекомендации
 - Правовая экспертиза и рекомендации
- Практическая реализация и контроль за соблюдением рекомендаций
 - Принуждение и мягкая сила
 - Обнародование фактов несоблюдения рекомендаций
 - Информирование вышестоящей инстанции о несоблюдении рекомендаций
 - Обращение за помощью к суду
- Эффективность рекомендаций
 - Мониторинг и измерение эффективности рекомендаций
- Рекомендации

12.2. Выработка рекомендаций

Одна из основных функций института омбудсмена по делам вооруженных сил состоит в том, чтобы готовить рекомендации для вооруженных сил, правительства и парламента. Право готовить и представлять свои рекомендации без ненужного влияния со стороны других органов является неотъемлемым атрибутом независимости института омбудсмена. Как записано в законе Румынии «О Защитнике народа», «[рекомендации Защитника] не подлежат контролю со стороны законодательной или судебной ветвей власти».¹

Рекомендации могут исполнять несколько различных функций. Так, они могут побудить уполномоченных должностных лиц к исправлению, смягчению или пересмотру решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы. В рекомендации часто включается пункт о возмещении морального или материального вреда или принесении официальных извинений за допущенные ошибки или негативные последствия, к которым привело принятие того или иного решения или закона.²

Многие институты омбудсмена рассматривают выработку рекомендаций как одну из своих основных функций.³ Рекомендации могут быть двух видов. К первому относятся рекомендации по поводу конкретных жалоб и их разрешения. Рекомендации второго типа касаются решения вопросов более системного характера. Хотя в данном случае мы разделили рекомендации на две категории, институты омбудсмена часто включают в свои отчеты и другие информационные документы рекомендации обоих видов.

Как мы увидим ниже, эффективность института омбудсмена определяется, в том числе, и тем, насколько тщательно исполняются его рекомендации. Если вооруженные силы и другие организации не исполняют или игнорируют рекомендации института омбудсмена, это может снизить эффективность всей работы по приему и расследованию жалоб граждан или вообще поставить под сомнение необходимость существования такого института. Сущность ответственности состоит в том, чтобы иметь возможность привлекать к ответственности других, и при этом самому находиться в сфере ответственности кого-то другого. Соответствие последнему

¹ Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 21.1.

² UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 118.

³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 8. Швеция, Ирландия, Бельгия, Нидерланды, Великобритания, Канада, Сербия, Финляндия, Польша, Германия, Австрия, Норвегия и Эстония.

из этих двух критериев определяется тем, насколько тщательно будут соблюдаться рекомендации.⁴

Здесь следует подчеркнуть одно важное отличие между институтом омбудсмена и судебной системой, а именно то, что решения института омбудсмена носят рекомендательный, а не обязательный характер, как судебные решения. В результате решения омбудсмена могут не исполняться и не всегда приводят к желаемому для заявителя результату, даже если рекомендации впоследствии становятся обязательными правилами. Поэтому достоинства и недостатки этой модели должны быть доведены до ведома лиц, рассматривающих возможность подачи жалобы.

12.2.1. Рекомендации, разработанные по материалам расследования конкретных жалоб

Большинство из разрабатываемых институтом омбудсмена рекомендаций связаны с разрешением конкретных жалоб и расследованием дел. Многие институты омбудсмена придают первостепенное значение своей деятельности по разработке рекомендаций по результатам расследования конкретных жалоб, и большинство институтов обязаны предусматривать определенные виды компенсаций при завершении дел, если было доказано, что имели место правонарушения.⁵

Рекомендации этого типа, как правило, разрабатываются отдельно по каждому конкретному делу. Другими словами, они не направлены на решение общих вопросов политики или системных вопросов. Конечно, они могут послужить прецедентами при рассмотрении аналогичных дел в будущем, но не в этом состоит их главная цель. Рекомендации этого типа основаны на специфике конкретного дела или ситуации и связаны с ней.

⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, p. 13. В литературе по вопросам ответственности и подотчетности нет единого мнения о том, насколько возможность применения санкций способствует повышению ответственности.

⁵ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 8. Швеция, Ирландия, Бельгия, Нидерланды, Великобритания, Канада, Сербия, Финляндия, Польша, Германия, Австрия, Норвегия и Эстония. Хорошее описание рекомендаций этого типа дается в Положении об Омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции Восточного Тимора, где говорится, что Омбудсмен имеет право «рекомендовать компенсации в виде возмещения вреда и ущерба; предоставлять консультации, в том числе экспертные заключения, предложения и рекомендации». См. Восточный Тимор, «Положение об Омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 28j, 28l.

12.2.2. Экспертиза и политические рекомендации

Кроме рекомендаций, разработанных по результатам расследования конкретных жалоб, институты омбудсмена по делам вооруженных сил, как правило, имеют право проводить экспертизы и предлагать рекомендации в отношении политики и законов. Разработка политических рекомендаций и замечаний к законопроектам и действующим законам исполняет превентивную функцию. Рекомендации призваны стимулировать изменения несовершенных методик и практик, которые стали причиной правонарушений, а, следовательно, исключить возможность повторения таких правонарушений в будущем. Как отмечает Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии:⁶

Омбудсмен часто выявляет административные процедуры и практики, которые либо устарели, либо недостаточно отрегулированы, либо нуждаются в реформировании. Кроме того, выходят наружу и системные проблемы, требующие своего решения ... Одно из стратегических преимуществ такого административного надзора состоит в том, что решение по одному конкретному делу не только доказывает справедливость поданной жалобы конкретного лица, но и позволяет выявить и ликвидировать ее глубинные причины.

Такую стратегическую функцию исполняет, в частности, Генеральный инспектор Министерства обороны США, который уполномочен предлагать рекомендации⁷ и «общие политические установки, и проводить, контролировать и координировать аудиторские проверки и расследования».⁸ Такие политические рекомендации могут носить обобщенный характер либо относиться к конкретной организации или практике. Такими полномочиями наделены институты омбудсмена многих стран.⁹ В качестве типичного примера можно привести Боснию и Герцеговину, где Комиссар может «направлять соответствующие рекомендации компетентным инстанциям».¹⁰ В некоторых случаях соответствующему ведомству дается определенный срок для исполнения рекомендаций омбудсмена. Так, на-

⁶ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, pp. 5–6.

⁷ The United States, “Inspector General Act of 1978,” §4(a)3.

⁸ The United States, “Inspector General Act of 1978,” §4(a)1.

⁹ Canada, “Ministerial Directives,” Section 36d; также см. Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 21.2; Защитник граждан Сербии даже имеет право выступить с рекомендацией об увольнении государственного чиновника, допустившего нарушения прав граждан, а в случае необходимости – и открытия уголовного дела. Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 20.

¹⁰ Босния и Герцеговина, закон «О Парламентском военном комиссаре», Ст. 4d.

Вставка 12А. Поставки американским подразделениям бронезилов низкого качества

По требованию следственной комиссии Конгресса Генеральный инспектор Министерства обороны США проверил используемые в МО процедуры закупок бронезилов.¹¹ В ходе проверки выяснилось, что почти половина комплектующих для бронезилов на общую сумму свыше 5,2 миллиарда долларов были закуплены без прохождения необходимых испытаний. Таким образом, GI пришел к выводу, что МО не могло гарантировать соответствия бронезилов установленным стандартам качества.

GI рекомендовал МО усовершенствовать свою закупочную политику в части проведения необходимых испытаний продукции до подписания соответствующего контракта. После этого GI подготовил еще несколько рапортов с рекомендациями, где подчеркивалась необходимость проведения надлежащих испытаний закупленных бронезилов на соответствие установленным требованиям боеготовности.¹²

пример, в Албании правительство должно в течение 30-ти дней принять меры во исполнение рекомендаций Народного защитника.¹³

12.2.3. Правовая экспертиза и рекомендации

Кроме общих политических рекомендаций, несколько институтов омбудсмена имеют право вырабатывать рекомендации к законопроектам.¹⁴ Институт омбудсмена может воспользоваться этим правом как по собственной инициативе, так и по просьбе вооруженных сил либо руководителя

¹¹ Inspector General of the United States Department of Defense, *DoD Procurement Policy for Body Armor*, Report No. D-2008-067 (Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2008).

¹² Inspector General of the United States Department of Defense, *Ballistic Testing for Interceptor Body Armor Inserts Needs Improvement*, Report No. D-2011-088 (Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2011); Inspector General of the United States Department of Defense, *DoD Testing Requirements for Body Armor*, Report No. D-2009-047 (Arlington: Inspector General of the Department of Defense, 2009).

¹³ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 22. Аналогичные положения действуют и в Боснии и Герцеговине, см. часть 1 статьи 30 Регламента работы Парламентского военного комиссара Боснии и Герцеговины.

¹⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 8. Институты омбудсмена Швеции, Сербии, Польши, Финляндии, Великобритании, Словении, Германии, Норвегии, Австрии, Эстонии и Румынии ответили, что могут предлагать рекомендации по конкретным законопроектам.

ведомства. В частности, рекомендации этого типа могут разрабатываться по результатам расследований конкретных жалоб или инициативных расследований института омбудсмена. Например, Генеральный инспектор Министерства обороны США обязан «проводить экспертизы законопроектов и действующих законов, имеющих отношение к программам и операциям, ... и предлагать рекомендации, касающиеся последствий таких законопроектов и законов для деятельности ГИ по исполнению возложенных на него функций и задач».¹⁵

Помимо этого, многие институты омбудсмена имеют право инициировать изменение законодательства и требовать проведения правовой или юридической экспертизы действующих законов.¹⁶ Если закон способствует нарушению прав человека, Народный защитник Румынии может, среди прочего, рекомендовать изменения закона или, в крайних случаях, обратиться в Конституционный Суд с требованием о признании соответствующего закона неконституционным.¹⁷ Сербский Защитник граждан, как и его румынский коллега, может инициировать поправки к закону, который, по его мнению, нарушает права человека, а также предложить Конституционному Суду рассмотреть вопрос о конституционности и легитимности законов, других нормативно-правовых и генеральных актов (См. Вставку 12Б о праве законодательной инициативы).¹⁸

12.3. Практическая реализация и контроль за соблюдением рекомендаций

Если институт омбудсмена имеет право предлагать свои рекомендации, это значит, что закон должен предусмотреть и определенные механизмы для обеспечения своевременной реализации этих рекомендаций. Напри-

¹⁵ The United States, "Inspector General Act of 1978," §4(a)2; см. также Сербия, закон «О защитнике граждан», Ст. 18.

¹⁶ Как правило, право инициировать возбуждение производства в конституционном и административном судах имеют только омбудсмены по правам человека. В свою очередь, судебное производство в Конституционном Суде может возбуждаться в связи с конкретной жалобой, поступившей на имя Омбудсмена, либо безотносительно к конкретной жалобе. Масштаб полномочий институтов омбудсмена в этой сфере может варьироваться в широких пределах, хотя полномочия институтов омбудсмена по правам человека в отношении конституционного/административных судов существуют только в системах гражданского права.

¹⁷ Албания, закон «О Народном защитнике», Ст. 24.

¹⁸ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 18–19; см. также Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 13d–13f, с. 19.

мер, в Румынии и Гватемале закон обязывает органы государственной власти «немедленно» исполнять рекомендации института омбудсмена.¹⁹ В Канаде закон дает сторонам жалобы две недели на согласование спорных положений заключительного документа о результатах расследования жалобы перед его утверждением и публикацией. Таким образом, обеспечивается соблюдение требования о том, что в заключительном документе должны быть учтены точки зрения всех заинтересованных сторон.²⁰ Такие положения законодательства направлены на то, чтобы обеспечить оперативность при реализации рекомендаций института омбудсмена и, в то же время, увеличить вероятность их исполнения. Установленные конкретные временные рамки служат институту омбудсмена ориентиром, на фоне которого он может измерить готовность органов государственной власти исполнить его рекомендации. В распоряжении института омбудсмена имеются несколько инструментов, с помощью которых он может добиться исполнения своих рекомендаций. Об этих инструментах мы и поговорим далее.

Вставка 12Б. Право законодательной инициативы

Защитник граждан Сербии, помимо всего прочего, обладает правом законодательной инициативы по вопросам, входящим в сферу его компетенции. В частности, Защитник граждан имеет право:

Ставить перед правительством и Национальной Ассамблеей вопрос о необходимости внесения поправок в законы и другие нормативно-правовые и генеральные акты, если он считает, что нарушения прав человека являются следствием несовершенства этой нормативно-правовой базы. Он также имеет право инициировать принятие новых законов и нормативно-правовых и генеральных актов, если он считает, что это будет способствовать более эффективной реализации и защите гражданских прав. Правительство или соответствующий комитет Национальной Ассамблеи обязаны рассмотреть эти инициативы Защитника граждан. При разработке нормативно-правовой базы Защитник граждан имеет право представить Правительству и Национальной Ассамблее свою точку зрения относительно законопроектов и нормативно-правовых актов, если он считает этот вопрос актуальным с точки зрения защиты гражданских прав.²¹

¹⁹ Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 23.2; Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 245.

²⁰ Canada, "Ministerial Directives," Section 35(1).

²¹ Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 18.

12.3.1. Принуждение и мягкая сила

Мягкая сила – это первый инструмент, имеющийся в распоряжении института омбудсмена. Высокий уровень общественного доверия к институту омбудсмена дает ему определенный моральный авторитет, который можно использовать для принуждения органов власти к исполнению рекомендаций. Значение такого инструмента принуждения, как мягкая сила не стоит недооценивать, особенно учитывая, что решения большинства институтов омбудсмена имеют лишь рекомендательный, а не обязательный характер.²²

В этом контексте важно создавать условия для укрепления доверия с вооруженными силами и другими государственными институтами. Это тем более важно, учитывая, что многие институты омбудсмена указывают на низкий уровень сотрудничества с вооруженными силами как главное препятствие для их эффективной деятельности.²³ Если институт омбудсмена установил и поддерживает хороший контакт с организациями, с которыми ему приходится часто взаимодействовать, это повышает вероятность того, что его рекомендации будут цениться, а, следовательно, оперативно исполняться. Например, в министерстве обороны Сербии сроки реализации рекомендаций института омбудсмена сокращались по мере роста взаимопонимания между двумя организациями. Так как институт омбудсмена появился относительно недавно, двум организациям потребовалось определенное время для того, чтобы познакомиться и понять потребности и ожидания друг друга. Со временем уровень взаимного сотрудничества значительно вырос, а время реагирования на запросы сократилось.²⁴ При наличии взаимопонимания с органами власти институт омбудсмена может заранее предусмотреть, какие из его рекомендаций могут вызвать отрицательную реакцию, и усилить свою аргументацию, особенно там, где речь идет о решении самых злободневных, резонансных проблем.²⁵ Поэтому желательно, чтобы те, кто отвечает за исполнение рекомендаций института омбудсмена, могли заранее ознакомиться с проектным вариантом рекомендаций и представить свои предложения и замечания до официального утверждения и обнародования документа.

²² Такие положения действуют, в частности, в Коста-Рике, Гондурасе, Мексике, Панаме и Перу; см. Gonzalez, "The Institution of the Ombudsman," p. 244.

²³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 53 институтов омбудсмена Германии, Румынии и Словении.

²⁴ По материалам бесед с сотрудниками офиса Защитника граждан Сербии.

²⁵ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 134.

Вставка 12В. Национальный комиссар Гондураса по вопросам защиты прав человека; доклад о похищениях людей военнослужащими спецбатальона 3-16²⁶

Национальный комиссар Гондураса по вопросам защиты прав человека начал расследование случаев грубых нарушений прав человека со стороны военнослужащих Батальона 3-16 вооруженных сил Гондураса, которые имели место в начале 1980-х годов (обучением личного состава этого батальона занимались специалисты ЦРУ). В этом докладе, который называется «Факты говорят сами за себя», описываются более двухсот случаев похищения людей, которые совершали агенты Батальона 3-16 и других силовых структур Гондураса. Ранее правительство Гондураса отказывалось официально признать это факт.

При подготовке доклада Комиссар стремился привлечь внимание к этим нарушениям и привлечь к ответственности виновных в этих преступлениях. В свои рекомендации он включил пункт о выплате жертвам этих преступлений и их семьям соответствующих денежных компенсаций, а также предложил реформировать законодательство с целью исключения подобных случаев в будущем. Наконец, Комиссар выступил с инициативой об усилении гражданского демократического контроля над вооруженными силами, а также об организации просветительской кампании о правах человека.

Однако при этом решение о содержании рекомендаций должно в любом случае оставаться только за институтом омбудсмена.

12.3.2. Обнародование фактов несоблюдения рекомендаций

Второй имеющийся в распоряжении института омбудсмена инструмент влияния, который непосредственно связан с первым, это возможность предания широкой огласке фактов несоблюдения его рекомендаций. Этот инструмент может быть особенно полезным в случаях, когда необходимо привлечь внимание общества к фактам несоблюдения рекомендаций по вопросам большой общественной значимости. В данном случае важно, чтобы институт омбудсмена пользовался высоким авторитетом и доверием общества. Право института омбудсмена обращаться за поддержкой к обществу во многих случаях закреплено в соответствующих нормах закона и мандатах институтов омбудсмена. Существует несколько каналов связи, которыми может воспользоваться институт омбудсмена при необходимости обращения к обществу. Это, может быть, например, публикация специального доклада; упоминание факта отказа от исполнения ре-

²⁶ Leo Valladares Lanza, *The Facts Speak for Themselves* (New York: Human Rights Watch, 1994).

Вставка 12Г. Обнародование фактов невыполнения рекомендаций института омбудсмена: опыт Омбудсмена по делам Сил обороны Ирландии

В случае игнорирования своих рекомендаций Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии может предать этот факт огласке, включив упоминание о нем в свой годовой отчет.²⁷ Такой случай, в частности, имел место в 2010 году, когда Омбудсмен отметила в своем годовом отчете: «Я искренне надеюсь, что в 2011 году произойдут значительные перемены к лучшему, и министерство будет значительно оперативнее реагировать на мои годовые отчеты, особенно в случаях, когда содержащиеся в годовых отчетах выводы и рекомендации будут иметь важные последствия для некоторых лиц, подавших жалобы, и/или когда эти выводы и рекомендации касаются более глубоких реформ в сфере административных процедур и практик». В том же отчете Омбудсмен уделила особое внимание ряду проблемных вопросов, не получивших должного внимания. В частности, это касается таких проблем, как отсутствие у личного состава доступа к своим личным делам, несправедливость и предвзятость при распределении званий и должностей, а также необходимость изменения административных процедур и процессов после исполнения рекомендаций.²⁸

комендаций в открытом годовом отчете; созыв специальной пресс-конференции; интервью в средствах массовой информации и/или публикация открытого письма.²⁹

Для предания широкой огласке случаев отказа от исполнения своих рекомендаций институты омбудсмена чаще всего применяют такой инструмент, как включение упоминаний о таких случаях в свои годовые (или полугодовые) отчеты. Так, например, Генеральный инспектор Министерства обороны США обязан включать в свои полугодовые отчеты «идентификационные номера важных рекомендаций, описанных в предыдущем полугодовом отчете, реализация которых (мер по устранению выявленных недостатков) не была завершена».³⁰ После того, как эти отчеты поступают в Конгресс, Министерство обороны обязано опубликовать их в своих

²⁷ Ireland, "Ombudsman Act," Section 7.5.

²⁸ Irish Ombudsman for the Defence Forces, *Annual Report 2010*.

²⁹ UNDP, *How to Conduct Investigations*, p. 136. Например, в Восточном Тиморе Омбудсмен по вопросам прав человека и юстиции может «принять решение о непосредственном обращении к народу либо выступить с заявлением для прессы, либо опубликовать свое экспертное заключение, рекомендации и отчеты по конкретным делам, либо отчеты о своей деятельности.» Восточный Тимор, «Положение об Омбудсмене по вопросам прав человека и юстиции», Ст. 33.2.

³⁰ The United States, "Inspector General Act of 1978," §5(a)3.

открытых документах.³¹ Такие отчеты являются важной платформой для информирования общества и законодательной власти. Они также играют роль эффективного средства привлечения внимания к вопросам, требующим общественного резонанса. Институты омбудсмена Ирландии, Германии, Сальвадора, Эстонии, Великобритании, Румынии и Словении заявили, что имеют возможность информировать общество о случаях невыполнения или отказа от выполнения их рекомендаций.³² Например, в Румынии Защитник народа может «обнародовать эти результаты через СМИ, с согласия заинтересованного лица или заинтересованных лиц».³³

12.3.3. Информирование вышестоящей инстанции о несоблюдении рекомендаций

Третий инструмент, который может применять институт омбудсмена для обеспечения соблюдения своих рекомендаций, связан с возможностью обращения за поддержкой в вышестоящую инстанцию. Как правило, это парламент, руководитель ведомства и вышестоящий начальник в командной вертикали. Цель применения такого инструмента состоит в том, чтобы убедить другой институт в необходимости оказания давления на вооруженные силы или правительство и принудить их к исполнению своих рекомендаций.

Стратегия, включающая обращение к законодательной власти, используется институтами в Боснии и Герцеговине,³⁴ Словении, Великобритании и Румынии.³⁵ В Румынии, Защитник народа может вынести вопрос на внимание парламента не позже чем 20 дней после того как «Правительство не предприняло меры по отношению незаконности административных актов или фактов.»³⁶

Обращение за поддержкой к руководителю ведомства (как правило, министру обороны) – это второй вариант, доступный ряду институтов омбудсмена, в частности, в Румынии, Нидерландах, Канаде, Ирландии, Франции, Великобритании и Польше.³⁷ В Канаде, «в случае, если в связи с

³¹ The United States, “Inspector General Act of 1978,” §5(c).

³² Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопросы 16 и 35; Gonzalez, “The Institution of the Ombudsman,” p. 245.

³³ Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 26.1.

³⁴ См. часть 2 статьи 30 Регламента работы Парламентского военного комиссара Боснии и Герцеговины.

³⁵ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, p. 13.

³⁶ Румыния, закон «О Защитнике народа», Ст. 25.2.

³⁷ В Великобритании институт омбудсмена имеет право неограниченного доступа к министрам.

любым расследованием возможности Омбудсмена по проведению следственных действий будут в значительной степени нарушены или не найдут поддержки у Министерства национальной обороны или Канадских вооруженных сил, Омбудсмен сможет обратиться с этим вопросом к Министру [национальной обороны]».³⁸

Третий вариант – это возможность обратиться к вышестоящему начальству в командной вертикали. Этот вариант часто выбирают институты омбудсмена, интегрированные в структуру вооруженных сил, в частности генеральные инспекторы. Например, в США «Генеральный инспектор должен в оперативном порядке уведомить об имевших место нарушениях главу соответствующего военного департамента или Министра обороны».³⁹

12.3.4. Обращение за помощью к суду

Наконец, некоторые институты омбудсмена имеют возможность обеспечить соблюдение своих рекомендаций, обратившись за помощью к судебной ветви власти.⁴⁰ Так например, обратиться в суд с иском о принудительном исполнении своих рекомендаций могут институты омбудсмена Австрии, Румынии, Сербии, Словении и Восточного Тимора.⁴¹ Ряд институтов имеют право инициировать возбуждение судебного производства в случаях, когда под сомнением оказывается легитимность того или иного закона или нормативно-правового акта. Например, Защитник граждан Сербии имеет право обратиться с таким иском в Конституционный Суд.⁴²

³⁸ Canada, “Ministerial Directives,” Section 33.

³⁹ The United States, “Inspector General Act of 1978,” §8(d). Кроме того, в случае Канады, Омбудсмен «должен доложить об этом в инстанцию, в ведении которой находится этот сотрудник или военнослужащий, в том числе заместителю министра, начальнику штаба обороны или начальнику военной полиции; такие рекомендации могут включаться в отчет по решению Омбудсмена». Canada, “Ministerial Directives,” Section 32(1).

⁴⁰ Для некоторых институтов предусмотрено право обращаться в суд, но это не всегда является более эффективным методом. Во многих случаях институт омбудсмена специально занимает среднюю нишу между парламентом и судебной системой. Поэтому отсутствие возможностей для удовлетворения жалобы по суду не всегда следует рассматривать как недостаток.

⁴¹ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 40. В случае Словении, институт омбудсмена имеет возможность обратиться только в Конституционный Суд.

⁴² Сербия, закон «О Защитнике граждан», Ст. 19.

12.4. Эффективность рекомендаций

Круг обязанностей института омбудсмена не ограничивается простой разработкой рекомендаций. Как мы уже говорили выше, институты омбудсмена не наделены полномочиями для принятия мер принудительного характера. Однако, в их распоряжении имеется целый ряд инструментов, с помощью которых они могут добиваться исполнения своих рекомендаций (см. Главу 12.3). Соответственно, институты омбудсмена несут определенную ответственность за эффективность предложенных ими рекомендаций. Эту ответственность можно условно разделить на две составляющие:

- Правомерность и целесообразность (именно эта конкретная рекомендация поможет добиться желаемого результата) и
- Выполнение (конкретная рекомендация реализована в полном объеме и в установленные сроки).

Далее мы рассмотрим технику и методы, используя которых институты омбудсмена добиваются эффективности своих рекомендаций.

12.4.1. Мониторинг и измерение эффективности

Перед тем, как приступать к решению задач обеспечения эффективности, необходимо наладить комплексный процесс мониторинга и сбора информации. Он необходим для того, чтобы институт омбудсмена мог выявлять проблемы и недостатки, связанные с аспектами правомерности/целесообразности и выполнения своих рекомендаций.

Большинство институтов омбудсмена следят за тем, как вооруженные силы и руководители соответствующего ведомства соблюдают их рекомендации. При осуществлении такого мониторинга они используют ряд методик. Большинство институтов омбудсмена выезжают на места и посещают военные базы,⁴³ где проводят беседы и дискуссии с личным составом, в частности, с лицами, подавшими жалобы, или представителями командного состава.⁴⁴ По результатам этих выездных мероприятий

⁴³ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 35(b). “Выездные комиссии” представителей Австрии, Канады, Эстонии, Финляндии, Германии, Нидерландов, Норвегии, Польши, Сербии, Словении, Швеции и Великобритании.

⁴⁴ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 35(b), «Последующие встречи с представителями личного состава вооруженных сил» представителей Австрии, Канады, Эстонии, Финляндии, Германии, Ирландии, Нидерландов, Норвегии, Польши, Сербии, Словении, Швеции и Великобритании.

Вставка 12Д. Оценка эффективности: опыт парламентского уполномоченного по вопросам здравоохранения (Великобритания)⁴⁵

Несмотря на то, что юрисдикция парламентского уполномоченного (омбудсмена) по вопросам здравоохранения распространяется только на Министерство обороны, а не вооруженные силы в целом, мы включили этот институт в наше исследование, поскольку посчитали заслуживающим внимания его инновационный подход к измерению и оценке своей эффективности. Этот опыт мог бы оказаться полезным и для институтов омбудсмена других юрисдикций.

В частности, в период с мая 2010 г. по апрель 2011 г. институт омбудсмена по вопросам здравоохранения осуществил масштабное исследование качества обслуживания граждан. Во время этого исследования были опрошены 1619 человек, которым задавались вопросы, касающиеся их опыта общения с конкретным институтом Омбудсмена и их доверия к институту омбудсмена как таковому. Исследование проводилось по отдельным направлениям: связь и корреспонденция; оперативность; результаты рассмотрения жалоб; обслуживание клиентов; откуда граждане узнали о существовании института; их общие впечатления (оценка качества обслуживания).

После анализа ответов на эти вопросы институт омбудсмена сделал несколько важных выводов относительно своей эффективности. Например, выяснилось, что 64 процента опрошенных остались довольны или очень довольны результатами рассмотрения своих жалоб. Также удалось установить, что запросы, отправленные по электронной почте, обрабатываются более оперативно, и что для подготовки обстоятельного ответа на запрос требуется в среднем 40 дней. Исследование также ставило своей целью оценить качество коммуникации между персоналом института и гражданами. Так, большинство опрошенных считают, что персонал способен четко разъяснить им последовательность процесса обработки жалоб; что институт имеет низкий барьер доступности, и что персонал хорошо понимает суть поданных жалоб.

проводятся встречи с министром обороны, который информирует представителей института омбудсмена о ходе реализации рекомендаций института.⁴⁶ Эффективный мониторинг является необходимой предпосылкой

⁴⁵ См. результаты ежегодного анализа эффективности офиса Парламентского уполномоченного по вопросам здравоохранения Великобритании (<http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/research/customer-satisfaction-research-may-2010-april-2011/1>).

⁴⁶ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответы на вопрос 35(b), «Последующие встречи с руководителем/министром обороны» представителей Канады, Эстонии, Финляндии, Германии, Ирландии, Нидерландов, Норвегии, Сербии, Словении и Великобритании.

того, что вооруженные силы и гражданские власти выполняют рекомендации института омбудсмена в полном объеме и в установленные сроки. Мониторинг может быть и эффективным инструментом внутреннего применения, в частности, как один из способов измерения эффективности института.

Важность сбора данных об эффективности рекомендаций института омбудсмена подтверждается тем фактом, что соответствующие положения, обязывающие осуществлять мониторинг эффективности, даже закреплены в законах, регулирующих деятельность некоторых институтов омбудсмена. Например, Уполномоченный по рассмотрению жалоб военнослужащих в Великобритании обязан ежегодно отчитываться перед Государственным секретарем (министром) о показателях «эффективности, результативности и объективности ... функционирования системы»⁴⁷ (хотя следует отметить, что данный случай, скорее всего, не имеет аналогов в других странах). В той же Великобритании парламентский омбудсмен по вопросам здравоохранения ежегодно проводит опрос общественного мнения с целью измерения собственной эффективности и выявления проблемных сфер, требующих коррекционных мероприятий (см. Вставку 12Д).

Измерить эффективность не так просто. Тем не менее, существуют несколько показателей, которые могли бы с успехом использовать и институты омбудсмена. Во-первых, это уровень исполнения рекомендаций института омбудсмена организациями, которым они адресованы. Это позволит институту омбудсмена определить те правительственные структуры, которые (по каким бы то ни было причинам) систематически не исполняют его рекомендаций, а также сравнить этот показатель с показателями аналогичных институтов в других странах. Естественно, процент исполняемых рекомендаций институтов омбудсмена (по отношению к общему количеству рекомендаций) будет разным для разных юрисдикций. Как показали результаты одного из опросов, уровень исполнения рекомендаций институтов омбудсмена варьируется от 100 % в Сербии, Швеции, Норвегии, Словении, Финляндии и Эстонии до 71 % в Канаде, 70 % в Нидерландах и Германии, и 60% в Польше.⁴⁸ Низкий уровень исполнения рекомендаций, который можно выявить в процессе мониторинга института омбудсмена, может дать толчок для разработки стратегии по повышению этого показателя.

⁴⁷ The United Kingdom, "The Armed Forces Act," §339.1.

⁴⁸ Born *et al.*, *A Comparative Perspective*, Annex, Ответ на вопрос 36. Данные по Румынии и Бельгии отсутствуют.

Другой показатель эффективности рекомендаций института омбудсмена тесно связан с первым и показывает, сколько времени требуется соответствующим организациям для того, чтобы адекватно отреагировать на рекомендации и осуществить необходимые коррекционные мероприятия. Если эти мероприятия реализуются медленно, это говорит о том, что соответствующая организация не считает рекомендации института омбудсмена такими, которые должны исполняться в приоритетном порядке (хотя, с другой стороны, задержка с реализацией рекомендованных мероприятий может означать, что вооруженные силы проводят тщательный анализ ситуации перед тем, как приступить к реализации рекомендаций). Низкие темпы исполнения рекомендаций института омбудсмена могут представлять проблему даже в странах, где такие институты функционируют уже долгое время. Как отмечала в своем отчете в 2010 году Омбудсмен по делам Сил обороны Ирландии, за отчетный период (2009 г.) институт подготовил заключения по результатам рассмотрения 31 дела, а получил извещения о принятых мерах только в отношении 15-ти дел (см. Вставку 12Г).

12.5. Рекомендации

Представление рекомендаций

- Право готовить и представлять свои рекомендации без ненужного влияния со стороны других органов является неотъемлемым атрибутом независимости института омбудсмена.
- Рекомендации могут побудить уполномоченных должностных лиц к исправлению, смягчению или пересмотру решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы. В рекомендации часто включается пункт о возмещении морального или материального вреда или принесении официальных извинений за допущенные ошибки или негативные последствия, к которым привело принятие того или иного решения или закона.
- Эффективность института омбудсмена во многом определяется тем, насколько тщательно исполняются его рекомендации.

Рекомендации, разработанные по материалам расследования конкретных жалоб

- Рекомендации, разработанные по материалам расследования конкретных жалоб, как правило, не направлены на решение общих вопросов политики или системных вопросов.

- Рекомендации могут предусматривать определенные виды компенсаций, если было установлено, что имели место правонарушения.

Экспертиза и политические рекомендации

- Институты омбудсмена по делам вооруженных сил должны иметь право проводить экспертизы и предлагать рекомендации в отношении политики и законов.
- Рекомендации призваны стимулировать изменения несовершенных методик и практик, которые стали причиной правонарушений, а, следовательно, должны исключить возможность повторения таких правонарушений в будущем.

Правовая экспертиза и рекомендации

- Институты омбудсмена должны иметь право выработать рекомендации в отношении законопроектов.
- Институты омбудсмена имеют право требовать проведения правовой или юридической экспертизы действующего законодательства, если оно способствует нарушению прав человека.

Практическая реализация и контроль за исполнением рекомендаций

- Положения законов, обязывающие органы государственной власти оперативно исполнять рекомендации института омбудсмена, направлены на то, чтобы обеспечить своевременную реализацию рекомендаций и, в то же время, увеличить вероятность их исполнения.
- Если институт омбудсмена установил и поддерживает хороший контакт с организациями, с которыми ему приходится часто взаимодействовать, это повышает вероятность того, что его рекомендации будут цениться, а, следовательно, оперативно исполняться.
- Институт омбудсмена должен иметь возможность широко обнародовать факты несоблюдения его рекомендаций.
- Для обеспечения соблюдения своих рекомендаций институт омбудсмена должен иметь возможность обращаться за поддержкой в вышестоящую инстанцию: это парламент, руководитель ведомства и вышестоящий начальник в командной вертикали.
- Институты омбудсмена могут инициировать возбуждение судебного производства в случаях, когда под сомнение поставлена легитимность того или иного закона или нормативно-правового акта.

Мониторинг и измерение эффективности

- Учитывая значение эффективного мониторинга для оперативной и полноценной реализации рекомендаций института омбудсмена, институт должен наладить комплексный процесс мониторинга и сбора информации.
- Институт омбудсмена должен стремиться выявлять проблемы и недостатки, связанные с аспектами правомерности/целесообразности и выполнения своих рекомендаций.
- При измерении своей эффективности институты омбудсмена должны отслеживать несколько показателей, в том числе количество реализованных рекомендаций в процентном отношении к общему количеству предложенных рекомендаций и темпы исполнения рекомендаций института омбудсмена.

Глава 13

Выводы

В заключительной части нашего пособия мы не будем пересказывать содержание всех положений и рекомендаций, изложенных в предыдущих главах, а постараемся только обозначить пересекающиеся вопросы и темы, которые встречаются по всему тексту и формируют основу того, что делает институт омбудсмена важным и уникальным. Во-первых, это независимость, которая составляет едва ли не важнейший атрибут деятельности института омбудсмена. Во-вторых, это тот факт, что институт обладает всеми необходимыми полномочиями для исполнения возложенных на него функций и задач. Две эти характеристики взаимосвязаны и зависят одна от другой. Без независимости полномочия теряют смысл, а в отсутствие необходимых полномочий независимый институт окажется бессильным. Обе эти характеристики нашли свое отражение в наших рекомендациях, которые мы просуммировали в заключительной части.

Во-первых, если институт омбудсмена по делам вооруженных сил хочет работать долго и стабильно, он с самых первых дней своего существования должен пользоваться поддержкой всех заинтересованных участников. Без заинтересованности и активного участия военного командования, ассоциаций персонала вооруженных сил, организаций гражданского общества и других независимых надзорных органов, институт не сможет эффективно работать. В то же время, нет никаких гарантий того, что такая поддержка будет существовать постоянно. Поэтому институту омбудсмена нужна прочная правовая основа (в идеале, конституционная по своей природе), гарантирующая независимость как от правительства, так и тех, надзор за которыми он призван осуществлять. Кроме того, ему нужны полномочия, необходимые для исполнения возложенных на него функций и задач.

Во-вторых, свободный и открытый доступ к процессу обработки жалоб является краеугольным камнем независимости институтов омбудсмена и имеет определяющее значение для их места в системе защиты прав человека. Вряд ли институт омбудсмена сможет эффективно исполнять свою правозащитную функцию, если физические и юридические лица будут делиться на тех, кто имеет право подать жалобу на нарушение своих прав, а кто не имеет, даже если предмет жалобы входит в сферу компетенции института омбудсмена.

Третий аспект, который, как и два предыдущих, тесно связан с темами независимости и полномочий, это возможность расследовать дела и решать проблемы объективно и без вмешательства извне, и устранять причины для повторения подобных проблем в будущем. Для этого многие институты омбудсмена наделены правом самостоятельного выбора приоритетов деятельности и дел, которые они будут расследовать и доводить до логического завершения. Институт омбудсмена не сможет успешно расследовать дела, если он будет лишен права требовать доступа к любой информации – права, подкрепленного полномочиями для принятия мер принудительного характера, а также необходимыми знаниями, опытом и ресурсами. Право омбудсмена на получение доступа к информации, необходимой для исполнения возложенных на него функций и задач, не должно ограничиваться никакими законодательными или практическими рамками, если, конечно, задача института состоит в том, чтобы эффективно расследовать дела и доводить их до логического завершения.

Наконец, одна из основных функций института омбудсмена состоит в том, чтобы информировать законодательную власть и общество о результатах своей работы. Целью рекомендаций института омбудсмена является уточнение, смягчение или пересмотр решения, политики или закона, которые стали причиной подачи жалобы. Рекомендации вряд ли будут эффективными, если право института омбудсмена обнародовать в открытых источниках отчеты о своей работе окажется под угрозой вмешательства со стороны главы ведомства или военно-командной вертикали, если они получат право вносить свои коррективы в текст документа или будут пытаться затянуть его выход в свет. Кроме того, если предполагается, что институт омбудсмена должен эффективно решать вопросы системного характера, ему должно быть предоставлено право выступать с политическими рекомендациями или замечаниями к конкретным законопроектам.

Все права защищены. Любое копирование, хранение в любой информационно-поисковой системе либо дальнейшая передача любой из частей данной публикации в любом виде и с использованием любых средств и устройств (электронных, механических, фотокопировальных, записывающих и т.п.) разрешены только при условии предварительного согласия Женевского центра демократического контроля над вооруженными силами.

Дальнейшее распространение данной публикации разрешено только при условии, что она не будет, посредством продажи или любым другим путем, сдаваться в прокат или распространяться любым другим способом без предварительного согласия издателя. Распространение данной публикации с соблюдением вышеуказанных требований разрешено при условии сохранения оригинального оформления и обложки, и соблюдения аналогичных требований со стороны каждого последующего издателя.

Бенджамин Бакленд и Вильям Макдермотт, *Институты омбудсмана по делам вооруженных сил: Практическое пособие* (Женева: Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами, 2013).

Оригинальное издание на английском языке, 2012

Русская версия, 2013

**Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами**

<www.dcaf.ch>

P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

ISBN 978-92-9222-234-5

Данное практическое пособие посвящено институтам омбудсмена по делам вооруженных сил и их роли в укреплении и защите прав человека, а также в противодействии служебным злоупотреблениям. Путем сравнительного анализа различных моделей институтов омбудсмена авторы показывают достоинства и недостатки этих моделей. Другая цель состояла в том, чтобы способствовать развитию нормативно-правовой и институциональной базы для построения институтов омбудсмена путем сбора данных и обобщения передового опыта по вопросам функционирования и создания таких институтов. Пособие состоит из четырех разделов: «История, функции и модели»; «Жалобы и обращения»; «Расследования» и «Информирование соответствующих инстанций и выработка рекомендаций». Издание предназначено как для совсем молодых правозащитных организаций, так и институтов, уже обладающих определенным опытом деятельности.

ДКВС является международным фондом, созданным с целью оказания помощи международному сообществу в совершенствовании государственного управления и реформировании сектора безопасности. Центр разрабатывает и продвигает соответствующие нормы и стандарты, осуществляет специализированные научные исследования, изучает и пропагандирует передовой опыт, создает соответствующие рекомендации и организует на уровне отдельных стран программы консультативной и практической помощи. Посетите наш сайт www.dcaf.ch. Данное издание было подготовлено ДКВС по поручению Международной конференции институтов омбудсмена по делам вооруженных сил (МКОВС). МКОВС стремится собрать и обобщить мировой опыт, как положительный, так и отрицательный, имеющий отношение к задачам, функциям, полномочиям и деятельности институтов военного омбудсмена. Данная инициатива адресована и государствам, которые не имеют собственных институтов омбудсмена по делам вооруженных сил, но выразили заинтересованность в изучении опыта других стран. На сегодняшний день, в этой инициативе МКОВС приняли участие институты военного омбудсмена из более чем двадцати пяти стран мира. Три конференции МКОВС состоялись в Берлине, Вене и Белграде. Четвертая пройдет в Оттаве в сентябре 2012 года, а пятая в Осло в 2013 г. Более подробно о нас читайте на сайте www.icoaf.org

ISBN 978-92-9222-234-5



9 789292 222345