



Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами (DCAF)
Программный документ - № 34

**Сравнительная перспектива
институтов омбудсмана по вопросам
вооруженных сил**

Ганс Борн, Эйдан Вилс, Бенжамин Букланд



**Женевский центр демократического
контроля над вооруженными силами
(DCAF)**

Программный Документ – № 34

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПЕРСПЕКТИВА
ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА ПО
ВОПРОСАМ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ**

Ганс Борн, Эйдан Вилс, Бенжамин Букланд

ЖЕНЕВА – МАРТ, 2011

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (ДКВС)

www.dcaf.ch

Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами является одним из ведущих учреждений в мире в сфере реформирования сектора безопасности (SSR) и управления сектором безопасности (SSG).

ДКВС предоставляет странам консультативную поддержку, проводит программы практической помощи, разрабатывает и продвигает соответствующие демократические нормы на международном и национальном уровнях, пропагандирует передовой опыт и вырабатывает рекомендации для обеспечения эффективного демократического управления сектором безопасности.

Партнерами ДКВС являются правительства, парламенты, институты гражданского общества, международные организации и ряд ведомств сектора безопасности – полиция, суды, спецслужбы, институты, пограничные и военные службы.

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ
ПЕРСПЕКТИВА ИНСТИТУТОВ
ОМБУДСМЕНА ПО ВОПРОСАМ
ВООРУЖЕННЫХ СИЛ**

Ганс Борн, Эйдан Вилс, Бенжамин Букланд

**Copyright © 2011 Женевский центр демократического контроля
над вооруженными силами**

ISBN 978-92-9222-157-7

DCAF Policy Papers offer a practical, policy-orientated view of Security Sector Governance issues.
DCAF Policy Papers can be downloaded free of charge from the DCAF website at www.dcaf.ch/publications.

Содержание

1. Введение	1
2. Типология институтов омбудсмeна по вопросам вооруженных сил	2
3. Результаты	3
4. Мандат: функции и компетенция	5
5. Независимость.....	10
6. Оперативная независимость	15
7. Выполнение рекомендаций институтов омбудсмeна	17
8. Вызовы и упрочение институтов омбудсмeна	19
9. Заключение	22
Приложение: Институты военных омбудсменов: Сравнительная перспектива: Анкета.....	25

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ПЕРСПЕКТИВА ИНСТИТУТОВ ОМБУДСМЕНА ПО ВОПРОСАМ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ

Ганс Борн, Эйдан Вилс, Бенжамин Букланд*

1. Введение

История институтов омбудсмена насчитывает около двух веков. Однако лишь со времени Второй мировой войны эти структуры начали широко использоваться в качестве важного компонента демократического управления. Особую актуальность тенденция планомерного распространения институтов омбудсмена получила в течение последних пятидесяти лет. Развитие модели института омбудсмена вызвало повышенный интерес к его работе, о чем свидетельствует создание нескольких международных ассоциаций и научно-исследовательских институтов, предназначенных для изучения, развития и укрепления институтов омбудсмена.¹ Несмотря на это, было уделено мало внимания роли институтов омбудсмена в надзоре над деятельностью вооруженных сил. Тем не менее, растет осознание того, что институты омбудсмена могут играть важную роль, содействуя и гарантируя управление вооруженными силами в соответствии с принципом верховенства права и уважения прав человека как по отношению к личному составу вооруженных сил, так и к гражданскому персоналу.

Предложенный программный документ является частью продолжающегося исследовательского проекта, цель которого – анализ функций и условий эффективности институтов омбудсмена по вопросам вооруженных сил и выявление примеров наилучшей практики на основе сравнительных исследований. Этот документ основывается на работе, проделанной в рамках подготовки к первой международной конференции омбудсменов по вопросам вооруженных сил, состоявшейся в Берлине в мае 2009.² Некоторые

* Авторы хотели бы выразить свою благодарность всем ведомствам, которые заполнили анкету, а также всем тем, кто высказал свое мнение при подготовке этого документа. Любые комментарии и предложения приветствуются и могут быть присланы по адресу: h.born@dcaf.ch, a.wills@dcaf.ch и b.buckland@dcaf.ch в Женевский центр демократического контроля над вооруженными силами (DCAF).

¹ Linda Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System* (Leiden: Martin Nijhoff Publishers, 2004).

² "Oversight, protection and welfare: The ombudsman institutions as advocates for military personnel" (Материалы международной конференции по случаю 50-летия немецкого парламентского уполномоченного по Вооруженным силам. – Бундестаг, Берлин, 10-12 мая 2009 года).

предварительные результаты были представлены в материалах конференции и в сопроводительном документе, презентующем ряд работ, выполненных авторами непосредственно во взаимодействии с институтами омбудсмена. Цель этих материалов – восполнение значимых пробелов в исследовании и разработка новых направлений будущей деятельности. Поскольку литература по рассматриваемой проблеме весьма малочисленна, настоящий документ является одним из первых опытов, в котором представлены результаты анкеты, предложенной институтам омбудсмена, занимающимся проблемами вооруженных сил в 15 государствах Европы и Северной Америки.³ Цели предлагаемого сравнительного исследования следующие: (I) рассмотрение различных моделей институтов омбудсмена, участвующих в контроле над вооруженными силами; (II) обзор факторов, ставших причиной создания этих институтов; (III) изучение мандатов и функций институтов омбудсмена; (IV) рассмотрение вопроса независимости в деятельности этих ведомств; (V) предоставление комментариев, касающихся хода реализации рекомендаций институтов и, наконец, (VI) обобщение замечаний, выдвинутых институтами омбудсмена. В предлагаемом документе мы изложим основные проблемы, возникающие в их работе, а также рассмотрим существующие возможности усиления роли институтов омбудсмена по вопросам вооруженных сил. Так как данное исследование является одним из первых в этой области, оно в значительной степени схематично, а потому носит весьма описательный характер.

2. Типология институтов омбудсмена по вопросам вооруженных сил

Институты омбудсмена, компетенция которых предполагает рассмотрение всевозможных проблем вооруженных сил, представлены весьма широко. Статус и функции этих ведомств серьезно отличаются в различных госу-

³ В анкете (которую можно найти в приложении к этой статье) сформулированы вопросы касательно структуры и статуса; мандата и функций; исследовательских процессов; процедур по рассмотрению жалоб; отчетных функций, мониторинга; вопросов независимости института омбудсмена. Следующие учреждения ответили на анкету в начале 2009 года: Австрия – парламентская комиссия по проблемам рассмотрения жалоб вооруженных сил Австрии; Бельгия – генеральный инспектор-посредник вооруженных сил; Канада – уполномоченный Министерства национальной обороны Канады; Эстония – управление канцлера юстиции, Финляндия – парламентский омбудсмен Финляндии; Германия – парламентский комиссар по вооруженным силам; Нидерланды – генеральный инспектор вооруженных сил; Норвегия – парламентский омбудсмен по вопросам вооруженных сил; Ирландия – уполномоченный по силам обороны; Польша – специальный уполномоченный по защите гражданских прав; Румыния – Ведомство национальной безопасности; Сербия – защитник гражданских прав; Словения – уполномоченный по правам человека; Швеция – омбудсмен; Соединенное Королевство – служба комиссара по жалобам. Авторы также хотели бы поблагодарить Бранко Зрно из Объединенного комитета обороны и безопасности Боснии и Герцеговины; к сожалению, данные Боснии и Герцеговины не были включены в данное исследование, потому что институт омбудсмена еще не был создан в этом регионе.

дарствах и, безусловно, обусловлены национальными военными традициями, правовыми системами и типом военно-гражданских отношений. Несомненно, как заметил Р. Никифорос Диамандурос (европейский омбудсмен), богатое разнообразие такого типа институтов предполагает, что их развитию и распространению способствовала гибкость модели. Такая мобильность позволила институтам омбудсмана адаптироваться к различным культурным, конституционным и правовым условиям.⁴ Широкое разнообразие институтов омбудсмана представлено в данных анкетирования 2009 года, а также широкой палитре именовании этих органов, которые варьируются от «специального уполномоченного» до «генерального инспектора», «омбудсмана», «менеджера по жалобам», «народного адвоката» и «канцлера юстиции». Несмотря на представленное разнообразие, институты омбудсмана, рассмотренные в этом исследовании, могут быть сгруппированы в зависимости от того, интегрированы ли они в военную сферу (как правило, должностью генерального инспектора) или являются внешними институтами. К тому же, несмотря на то, что данный документ посвящен роли институтов омбудсмана в контроле над вооруженными силами, почти половина учреждений, рассмотренных в нашем исследовании, не сосредотачивают свою деятельность исключительно на рассмотрении проблем вооруженных сил. На самом деле, институты омбудсмана Эстонии, Финляндии, Польши, Румынии, Сербии, Словении, Швеции являются тем, чему мы можем дать термин «ведущие институты омбудсмана»; под их юрисдикцией находится широкий спектр действий, осуществляемых органами государственного управления. Остальные восемь институтов омбудсмана являются частью небольшой, но постоянно растущей группы ведомств, которым поручено заниматься исключительно проблемами вооруженных сил. Эти специфические ведомства, сосредоточенные на вопросах вооруженных сил, представлены в Австрии, Бельгии, Канаде, Германии, Ирландии, Нидерландах, Норвегии и Соединенном Королевстве.

3. Результаты

Институт омбудсмана в Швеции был основан более века тому назад, намного раньше других подобных учреждений, рассматриваемых в нашем исследовании, а потому по праву считается родоначальником концепции омбудсмана.⁵ Разделение властных полномочий явилось причиной конфликта между королем и парламентом в 1771–1809 годах. Этот конфликт закончился отречением короля от власти и принятием новой Конституции, которая предоставила парламенту—через посредство омбудсмана—возможность контроля над исполнением королем своих обязанностей.⁶ Шведский пример задает тон последующей ключевой роли институтов омбудсмана –

⁴ Р. Nikiforos Diamandouros, “The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy” (документ, представленный в университете Сиены, 17 октября, 2006), 2.

⁵ Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

⁶ Вопрос 4, Швеция.

«рассмотрение административных проблем, которые не могут быть эффективно решены судами, законодательной и исполнительной властью».⁷

Переформатирование военно-гражданских отношений после Второй мировой войны

Ряд институтов омбудсмана, представленных в этом исследовании, были созданы в результате пересмотра военно-гражданских отношений после Второй мировой войны. Процесс формирования институтов омбудсмана начался в вооруженных силах Норвегии (1952) и Нидерландов (1945) и получил логическое продолжение в Германии (1959) после того, как было принято решение о воссоздании немецких вооруженных сил. Если в Германии и Норвегии создание независимого института омбудсмана было обусловлено активизацией содействия демократическому контролю над вооруженными силами, то в Нидерландах политики обосновали этот процесс необходимостью формирования механизма «качественного контроля» над вооруженными силами.⁸

Переход к демократии

Аналогичный процесс происходил и в посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы, где новые демократические власти увидели необходимость создания независимых институтов для защиты гражданских прав. Так было в Румынии (1997), Польше (1987), Словении (1995) и Сербии (2007). Стоит отметить, что эти посткоммунистические государства, являясь частью демократической консолидации, предпочли создать институты омбудсмана по общим вопросам, наделенные полномочиями рассматривать проблемы, касающиеся всех государственных ведомств и правительственных ветвей власти.

Рассмотрение проблем

В другой группе стран создание институтов омбудсмана по вопросам вооруженных сил было обусловлено проблемами, связанными с деятельностью вооруженных сил. В Соединенном Королевстве служба комиссара по рассмотрению жалоб была создана в результате рекомендаций, предложенных по итогам независимого расследования факта смерти молодых новобранцев на армейской базе.⁹ Должность омбудсмана национальной обороны и вооруженных сил Канады была учреждена при аналогичных обстоятельствах в 1998 году после обращения в ООН и официального расследования причастности канадского воздушно-десантного полка к избиению, пыткам и убийству сомалийских подростков во время миссии по поддержанию мира в Сомали (1992–1993). Эти события привели к формированию

⁷ *B.C. Development Corp. v. Friedmann*, [1985] 1 W.W.R. 193 (S.C.C.) at 206.

⁸ Вопрос 4. Германия, Нидерланды и Норвегия.

⁹ Вопрос 2. Соединенное Королевство.

комиссии по расследованиям, которая рекомендовала создание института омбудсмена по вопросам вооруженных сил.¹⁰ В обоих случаях проблемы и вытекающие из них действия ускорили создание институтов омбудсмена, которым было поручено заниматься исключительно вооруженными силами.

Совершенствование существующих механизмов обработки жалоб

Четвертой причиной создания институтов омбудсмена по вопросам вооруженных сил было стремление к укреплению и совершенствованию существующих механизмов обработки жалоб. В Бельгии и Ирландии институты омбудсмена, занимающиеся вопросами вооруженных сил, были созданы в ответ на высказываемую озабоченность по поводу адекватности специальной системы рассмотрения жалоб. В Ирландии такие авторитетные стороны, как организации, представляющие интересы личного состава вооруженных сил, лоббировали создание независимого механизма по работе с жалобами, поясняя это отсутствием во внутренних процедурах органов вооруженных сил конфиденциальности при рассмотрении жалоб, поступивших от личного состава.¹¹ Их постоянные призывы привели к созданию института омбудсмена сил обороны в 2005 году. Учитывая все приведенные многочисленные факты, можно определить ряд значимых мотивов, обусловивших создание институтов омбудсмена с юрисдикцией в отношении вооруженных сил. Первым из них является стремление к укреплению гражданского и демократического контроля над вооруженными силами. Второй мотив – улучшение защиты прав солдат, создание более эффективных механизмов обработки жалоб и реагирования. Третий – создание независимого качественного механизма для контроля процедур, практики и политики в вооруженных силах.

4. Мандат: функции и компетенция

Как уже отмечалось, в данном исследовании рассматриваются как институты омбудсмена, занимающиеся общими вопросам, так и те, что уполномочены заниматься исключительно проблемами вооруженных сил. Несмотря на существенное различие этих ведомств, предлагаемые нами материалы посвящены институтам омбудсмена, имеющим мандаты на разрешение вопросов в сфере вооруженных сил. Их функционирование будет рассматриваться с точки зрения выполняемых функций, сферы полномочий, а также спектра учреждений и субъектов, от которых эти ведомства имеют право получать жалобы.

¹⁰ Вопрос 4. Канада.

¹¹ Вопрос 4. Ирландия.

Каковы функции институтов омбудсмана в отношении вооруженных сил?

Функции, которые выполняют пятнадцать институтов омбудсмана по отношению к вооруженным силам, существенно различаются. Тем не менее, можно выделить две функции, присущие всем институтам омбудсмана, юрисдикция которых распространяется на вооруженные силы – рассмотрение жалоб и выработка политических рекомендаций, а также множество дополнительных функций, которые осуществляют лишь некоторые из них.

Обработка жалоб

Обработка жалоб – одна из основных функций института омбудсмана.¹² Все, кроме двух институтов омбудсмана, включенных в это исследование, выполняют функции по обработке и изучению жалоб, возникающих в процессе выполнения служебных задач вооруженными силами; большинство организаций определяют данную функцию как основную.¹³

Тип жалоб, которые уполномочены рассматривать институты омбудсмана, различаются между собой. Тем не менее, все пятнадцать институтов, уполномоченных рассматривать жалобы, официально заявили, что представители вооруженных сил могут подавать жалобы им. Кроме того, большинство из этих институтов могут также рассматривать жалобы, поданные от имени семей личного состава.¹⁴

Две трети институтов, в которых проводился опрос, также могут иметь дело с жалобами, адресованными им представителями общественности. Однако, за исключением Германии и Австрии, всем институтам омбудсмана, занимающимся общими вопросам, поручено рассматривать жалобы, представленные всеми гражданами.¹⁵

Надзор над процессом обработки жалоб, поступивших от представителей личного состава вооруженных сил

Исходя из вышесказанного, большинство учреждений рассмотренных в этом исследовании получают и расследуют жалобы напрямую. Для сравнения: уникальность службы уполномоченного по рассмотрению жалоб в Соединенном Королевстве состоит в том, что этому же ведомству поручено контролировать и собственную внутреннюю систему обработки жалоб, полученных от представителей вооруженных сил.

¹² Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 2; Diamandouros, "The Ombudsman Institution and the Quality of Democracy," 2.

¹³ Ответы на вопросы 8. Генеральный инспектор Нидерландов по проблемам Вооруженных Сил и Комиссар службы по рассмотрению жалоб Соединенного Королевства являются двумя исключениями.

¹⁴ Ответы на вопрос 10.

¹⁵ Ответы на вопрос 10. Швеция, Норвегия, Польша, Австрия, Германия, Словения, Эстония, Румыния, Сербия и Финляндия.

Уполномоченному поручено вести наблюдение над эффективностью и законностью системы рассмотрения жалоб, полученных от представителей вооруженных сил, но он не имеет полномочий непосредственно расследовать жалобы или принимать окончательные решения по ним. На уполномоченного также возложены обязательства по обеспечению оперативного рассмотрения жалоб на должном уровне, а также информированию всех участников о ходе рассмотрения жалоб. Уполномоченный также может направлять поступившую жалобу на рассмотрение в соответствующие инстанции и имеет право осуществлять надзор над обработкой конкретных жалоб, чтобы они были рассмотрены должным образом. Оценки уполномоченного ежегодно представляются в министерских и парламентских органах, функции которых предполагают рассмотрение жалоб.¹⁶

Выработка политических рекомендаций

Вторая основная функция институтов омбудсмена, занимающихся проблемами вооруженных сил – предоставление политических рекомендаций органам военного управления, исполнительной власти и парламенту. Большинство респондентов пришли к выводу, что это ключевые полномочия, определяемые их мандатом.¹⁷ Меньшее число респондентов также выполняют близкую отмеченной выше и в равной степени важную функцию: внесение рекомендаций в проекты законов.¹⁸ Рекомендации могут предоставляться в ответ на запросы исполнительной власти или органов военного управления. Но большинство этих институтов также имеют возможность формировать рекомендации по своей собственной инициативе. Практика предоставления политических рекомендаций выполняет только предупредительную функцию, т.к. рекомендации разрабатываются с целью содействия реформам в отношении случаев, положивших начало возникновению неправомερных действий и, таким образом, рекомендации имеют целью предупредить повторение таких правонарушений.

Ирландский омбудсмен сил обороны отмечает:

Омбудсмен часто отмечает административные процедуры и практики, устаревшие и плохо управляемые или нуждающиеся в реформировании. Также обнаруживаются общие вопросы, которые требуют внимания.

[...]

¹⁶ UK Armed Forces Act 2006, Section 338 (2), and 339(1).

¹⁷ Ответы на вопрос 8. Швеция, Ирландия, Бельгия, Нидерланды, Соединенное Королевство, Канада, Сербия, Финляндия, Польша, Германия, Австрия, Норвегия и Эстония.

¹⁸ Вопрос 8. Институты омбудсмена Швеции, Сербии, Польши, Финляндии, Соединенного Королевства, Словении, Германии, Норвегии, Австрии, Эстонии и Румынии дают рекомендации к законопроектам.

Одним из перспективных преимуществ такого вида административного контроля является то, что решение в одном случае не только доказывает факт жалобы, но и гарантирует, что на причины, лежащие в основе жалобы, обращено внимание.¹⁹

Контроль над соблюдением прав человека и международного гуманитарного права

Третья функция, выполняемая институтами омбудсмана, – контроль над соблюдением прав человека и международного гуманитарного права (МГП) в вооруженных силах.²⁰ За исключением Парламентского уполномоченного Комиссара по вопросам вооруженных сил Германии и омбудсмана по вопросам вооруженных сил парламента Норвегии, институты омбудсмана по общим вопросам заявили, что они выполняют эту функцию. Возможно, подобный факт свидетельствует о том, что осуществление контроля над соблюдением прав человека и МГП ухудшается в период ослабления наблюдения над работой государственной администрации, но, как правило, эти задачи не стоят перед институтами военных омбудсменов, а решаются, главным образом, на уровне ответственности военных правовых систем.

Эта функция институтов омбудсмана, в частности, существенна для военных операций и развертываний военного контингента за границей. Вопрос о роли институтов омбудсмана для разрешения вопросов развертываний военного контингента за границей является областью, которая заслуживает дальнейшего внимания. В этом контексте было бы важно определить уроки, извлеченные из исследований роли институтов омбудсмана в защите и поддержке прав личного состава подразделений вооруженных сил, размещенных за рубежом.

Посредничество

Посредничество в спорах между гражданами и органами государственной власти – еще одна значимая функция института омбудсмана.²¹ Поэтому удивительно, что из всех институтов омбудсмана, упомянутых в данном исследовании, только Нидерланды, Канада и Бельгия заявили о своих полномочиях выступать посредниками в разрешении споров, затрагивающих вооруженные силы. Генеральные инспекторы как голландских, так и бельгийских вооруженных сил принимают активное участие в разрешении внутренних конфликтов в вооруженных силах.

¹⁹ *Омбудсмен по вопросам вооруженных сил: Годовой отчет за 2008 год* (Дублин: ODF, 2008).

²⁰ Ответы на вопрос 8. Восемь государств указали, что они контролируют соблюдение национальных прав человека и международного гуманитарного права: Швеция, Германия, Польша, Словения, Сербия, Финляндия, Норвегия и Эстония.

²¹ См., например: Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 15-16; 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).

Обеспечение подотчетности вооруженных сил

Еще одна функция институтов омбудсмена напрямую связана с двумя центральными элементами процесса отчетности – *призывать* и *принуждать* к отчету.²² Этот аспект их работы представляет особый интерес, поскольку может быть воспринят как отход от более традиционных функций омбудсмена. Таким образом, эта область заслуживает особого внимания, в частности, властные полномочия институтов омбудсмена в обеспечении подотчетности вооруженных сил в вопросах политики, проведения операций (внутри страны и за рубежом), расходов и соблюдения законности.

Какие вопросы в отношении вооруженных сил институты омбудсмена уполномочены рассматривать?

Практически для всех рассмотренных институтов омбудсмена наиболее значимыми являются две категории жалоб: (а) жалобы, касающиеся предполагаемого жестокого обращения или плохих условий труда, а также (б) жалобы, касающиеся договорного регулирования вопросов труда, отпусков и пенсий.²³ Третья категория жалоб, получаемых многими из этих ведомств, затрагивает проблемы, связанные с потерей здоровья в результате службы в вооруженных силах.²⁴ Половина институтов омбудсмена, представленных в нашем исследовании, также уполномочены рассматривать жалобы, касающиеся произвола представителей вооруженных сил в отношении гражданских лиц в их собственном государстве. Тем не менее, за исключением Австрии и Норвегии, все институты омбудсмена по общим вопросам уполномочены рассматривать жалобы, поступающие от всех членов общества и затрагивающие их интересы.²⁵

Большинство жалоб, направляемых на рассмотрение в исследованные нами институты омбудсмена, обусловлены внутригосударственными функциями вооруженных сил.²⁶ Тем не менее, в Словении, Австрии, Норвегии, 10 процентов жалоб связаны с развертыванием контингента вооруженных сил за границей, а в Германии этот показатель достигает 30 процентов.²⁷ Приведенные цифры, конечно, зависят от сферы и пределов внешних обя-

²² См., например: Richard Mulgan, *Holding Power to Account* (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003).

²³ Ответы на вопрос 26. Бельгия, Швеция, Нидерланды, Соединенное Королевство, Канада, Норвегия, Польша, Австрия, Эстония, Румыния, Германия, Словения, Сербия и Финляндия.

²⁴ Ответы на вопрос 26. Швеция, Соединенное Королевство, Канада, Норвегия, Австрия, Эстония, Румыния, Германия, Словения, Сербия и Финляндия.

²⁵ Ответы на вопрос 26 и вопрос 23.

²⁶ Как отмечают омбудсмены Сербии, Бельгии, Эстонии, Финляндии и Швеции, 99 процентов или даже более полученных жалоб относятся к внутригосударственной деятельности вооруженных сил.

²⁷ Ответы на вопрос 25(b).

зательств вооруженных сил. Несколько институтов омбудсмена отметили, что они никогда не пользовались данным им правом посещать воинские подразделения, размещенные за границей, предположительно потому, что их государства не имеют достаточного количества таких подразделений, а потому подобная миссия не является обоснованной.²⁸

Какие подразделения вооруженных сил могут контролироваться институтами омбудсмена?

Существует широкий спектр подразделений вооруженных сил, контроль над которыми поручен институтам омбудсмена. Отчасти этот факт объясняется различиями в структуре вооруженных сил, традициях сектора безопасности и, конечно, географии, особенности которой обуславливают неполную представленность видов вооруженных сил в некоторых государствах. Тем не менее, всем институтам омбудсмена, исследованным в данном документе, поручен контроль над сухопутными войсками, ВВС, ВМС и военной полицией; многие из рассматриваемых институтов не обладают юрисдикцией в отношении береговой охраны и гражданских лиц, работающих в вооруженных силах.²⁹ Для лучшего понимания этого вопроса необходимы дополнительные исследования, но предварительное рассмотрение данных показывает, что не имеют юрисдикции в отношении названных субъектов все специализированные институты военных омбудсменов. Таким образом, несмотря на отмеченные исключения, прослеживается четкая тенденция возлагать на институты омбудсмена по общим вопросам контроль над более широким спектром проблем вооруженных сил; этого следовало ожидать, учитывая, что эти институты обладают юрисдикцией в отношении всех государственных учреждений. Интересно, что за исключением Сербии, ни одному из опрошенных институтов омбудсмена не поручен контроль над частными подрядчиками, сотрудничающими с вооруженными силами. Учитывая, что частные и военные охранные компании играют все более важную роль в оборонной политике многих государств, эта группа негосударственных структур безопасности, скорее всего, в ближайшем будущем будет представлять значимый вызов институтам омбудсмена.

5. Независимость

Ряд критериев был предложен для оценки эффективности институтов омбудсмена. Они включают критерии доступности (в том числе такие факторы, как физическая доступность и возможность визуального контроля);

²⁸ Ответы на вопрос 19(b). Это институты омбудсмена Эстонии, Ирландии, Сербии и Словении.

²⁹ Институты военного омбудсмена Канады, Нидерландов, Германии, Ирландии, Соединенного Королевства, Австрии и Бельгии не обладают юрисдикцией в отношении береговой охраны, институты Германии, Соединенного Королевства, Австрии и Ирландии не имеют мандата для решения вопросов, связанных с работой гражданских лиц в вооруженных силах.

критерии экспертной оценки (включая специализацию и доступ к информации), а также критерии независимости (включая возможность инициировать расследование, свободное от вмешательств функционирование и доступ к ресурсам).

Из всех отмеченных критериев независимость имеет решающее значение для деятельности институтов омбудсмена и признана ключевым фактором их эффективности.³⁰ В докладе Совета Европы за 2003 год было отмечено:

Он/она лучше выполняет свои функции, когда выступает в качестве независимого, беспристрастного посредника [...] Омбудсмен в целом должен дать общественности уверенность в том, что является беспристрастным «сторожевым псом», принуждающим правительство и правительственную администрацию к отчету.³¹

Тем не менее, необходимо разъяснить, что именно здесь имеется в виду и в каких элементах нуждается ведомство, чтобы быть действительно независимым и беспристрастным. Наше понимание и оценивание независимости базируется на тех пунктах, которые мы устанавливаем для своей оценки. Размышляя о концепции независимости и о том, что значит быть независимыми, необходимо дать надлежащие ответы на следующие два вопроса:

1. Институциональная (ведомственная) независимость: от каких ведомств или акторов независим институт омбудсмена? Независимость института омбудсмена от других институтов и, в частности, институтов, уполномоченных выполнять контроль.
2. Оперативная независимость: какие функции или операции вправе независимо выполнять институт омбудсмена? Эти две формы независимости будут обсуждаться, наряду с вопросом о доступе к информации.

Приведенные выше критерии изложены кратко, хотя их значимость очевидна. Тем не менее, они не были в центре нашего первичного исследования и, таким образом, далее мы лишь кратко упоминаем о них.

Институциональная независимость

Институциональная независимость предполагает независимость института от правительства и его невхождение в качестве составной части в органы, осуществляющие контроль.³² Все респонденты пришли к соглашению в

³⁰ Hans Born and Ian Leigh, *Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* (Geneva/Warsaw: DCAF/ODIHR-OSCE, 2008), 237; Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 8-10; Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

³¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of the Ombudsman* (Strasbourg: CoE, 2003).

³² Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 15; Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 9;

том, что институциональная независимость является важным фактором, обуславливающим эффективность институтов омбудсмена. Ряд институтов омбудсмена отметил, что независимость должна быть гарантирована законом и, где это возможно, Конституцией. Такого рода законодательные положения обычно предписывают невмешательство любого рода в деятельность института омбудсмена со стороны исполнительной власти, а в таких государствах, как Швеция и Финляндия, – и со стороны парламента.³³ Некоторые респонденты также отметили важность межпартийной поддержки как для создания института, так и для подбора должностных лиц. Например, комиссар парламента по вопросам вооруженных сил Германии отметил важность своего избрания абсолютным большинством Бундестага, а ирландский омбудсмен акцентировал значимость того факта, что в Парламенте не было ни одного голоса против Законопроекта об омбудсмене (сектора обороны).³⁴

Обеспечение бюджетом и ресурсное обеспечение – одна из сфер, в которых независимость 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. Если институту омбудсмена приходится полагаться на ведомство, финансовую деятельность которого он контролирует, это может поставить под угрозу независимость института. Существует неизбежный риск того, что ведомство, отвечающее за бюджет, может ограничить ресурсы с заведомой целью – ограничить возможности института омбудсмена в надзоре над ним. Как было отмечено Лили Набхольц-Хайдеггер, финансирование института омбудсмена никогда не должно быть предметом доброй воли исполнительной власти.³⁵ Кроме того, ирландский омбудсмен сил обороны предоставил отличное резюме о необходимости бюджетной самостоятельности:

Нежелательно, чтобы омбудсмен был вынужден искать ресурсы в департаменте или ведомстве, находящимся под его юрисдикцией, [и] некорректно ведомству омбудсмена в вопросах бюджетирования быть связанным с правительственным департаментом, который может быть зависим от бюджетных сокращений, тем самым оказывая непосредственное влияние на работу омбудсмена.³⁶

Другие респонденты поддержали эту точку зрения, подтвердив мнение о том, что бюджетная независимость – ключевой фактор, обеспечивающий

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, “The institution of the ombudsman,” D 14. (i).

³³ Вопрос 44. Швеция, Польша, Румыния, Германия и Финляндия.

³⁴ “Oversight, protection and welfare: The ombudsman institutions as advocates for military personnel.”

³⁵ Nabholz-Heidegger, D. (iii).

³⁶ Вопрос 51. Ирландия.

эффективность институтов омбудсмена.³⁷ Большинство институтов омбудсмена, рассмотренных в этом исследовании, имеют свой собственный бюджет, выделенный им парламентом. Тем не менее, число институтов военных омбудсменов, в том числе Бельгии, Ирландии, Нидерландов и Соединенного Королевства, финансируются Министерствами обороны. Некоторые из этих институтов указали, что подобная ресурсная зависимость от исполнительной власти пагубно влияет на их независимость и эффективность выполнения функций.³⁸

Дополнительным аспектом институциональной независимости является вопрос обеспечения безопасности пребывания омбудсмена на занимаемой должности. Условия, гарантирующие независимость омбудсмена обычно включают срок полномочий, установленный законом, четкие процедуры возможного снятия омбудсмена с должности и определение ситуаций, при которых это может произойти.³⁹ Во всех, кроме двух государств, рассмотренных в данном исследовании, омбудсмен имеет фиксированный срок пребывания в должности. Что касается его снятия с должности, результаты опроса показали, что за исключением Эстонии, омбудсмен может быть отстранен от должности тем же ведомством, что его назначило. В большинстве государств, включенных в это исследование, организацией, обладающей данными полномочиями, является парламент, однако в Соединенном Королевстве, Нидерландах, Бельгии и Ирландии, омбудсмен по вопросам вооруженных сил может быть отстранен от должности Министром обороны.⁴⁰ В случае Соединенного Королевства эти полномочия ограничены на административном и законодательном уровне. Омбудсмены вооруженных сил могут быть отстранены от должности только за нарушение принципа («Принципы Нолана») или пренебрежение профессиональными обязанностями; они не могут быть сняты за надлежащее исполнение предписанных им служебных полномочий.

Независимость институтов омбудсмена является не только вопросом независимости от других государственных органов, но и возложенных на эти органы сопутствующих обязательств невмешательства в деятельность институтов. Во многих странах, омбудсмен также обязан принимать меры для обеспечения собственной независимости. Некоторые ведомства, включенные в это исследование, подчеркивают значимость правовых обязательств, требующих от омбудсмена воздержаться от некоторого рода деятельности, которая может привести к конфликту интересов, тем самым подорвав неза-

³⁷ Вопрос 44. Германия и Румыния; Вопрос 54. Швеция.

³⁸ Вопрос 43. Соединенное Королевство; Вопрос 51. Ирландия; Вопрос 54. Ирландия. Комиссар Соединенного Королевства дал понять, что модель их финансирования никогда не представляла угрозы независимости ведомства.

³⁹ Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 10. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of Ombudsman*, para 7, iii.

⁴⁰ Вопрос 45.

висимость институтов омбудсмена. Эти положения включают следующие запреты: на занятие еще какой-либо иной сферой профессиональной деятельности (Сербия), членство в политических партиях (Сербия и Эстония), пребывание на государственной или региональной должности (Эстония), злоупотребление служебным положением (Соединенное Королевство).⁴¹

Одновременно возникает вопрос, могут ли военные офицеры, находящиеся в отставке, занимать посты в институтах омбудсмена. Этот вопрос не является непосредственным предметом нашего исследования, тем не менее, следует отметить: оставаясь институционально независимым, ведомство может утратить функциональную независимость, если должностное лицо сохраняет значительную связь с вооруженными силами, над деятельностью которых должен осуществляться контроль. С другой стороны, конечно, можно утверждать, что бывшие офицеры, более вероятно, имеют высокий уровень доверия и контактов, необходимых для эффективного выполнения своей работы.

Аналогичные вопросы возникают касательно преимуществ и недостатков институтов омбудсмена, включенных в структуру вооруженных сил по отношению к самостоятельным институтам. По причине того, что они часто дислоцируются совместно с вооруженными силами, организациями внутреннего правопорядка, такая служба, как ревизионная комиссия, может иметь преимущества в вопросах мгновенного доступа в военные части, получения и рассмотрения жалоб. Подобный подход позволит институтам омбудсмена действовать быстрее и с лучшим знанием контекста жалобы. Но с другой стороны, не исключено, что в силу включенности в структуру вооруженных сил офис главного инспектора или другой внутренней службы могут быть менее независимы, чем внешние ведомства. В своем ежегодном отчете канадский омбудсмен приводит серьезные аргументы:

[офис] должен оставаться полностью независимым от цепочки инстанций военной организации и структуры гражданского руководства национальной обороны. Независимость является критически необходимой, поскольку позволяет избежать «влияния» (реального или предполагаемого) на наши действия, выводы и рекомендации. Только по-настоящему независимый омбудсмен, который не имеет формальных связей с более главной организацией и потенциальных конфликтов интересов, будет обладать доверием и уважением со стороны сообщества обороны, а также тех, чьи действия или решения подвергались исследованию.⁴²

Тем не менее, отмеченные вопросы требуют дальнейшего исследования прежде, чем можно будет сделать какой-либо окончательный вывод.

⁴¹ В Рекомендациях ПАСЕ, касающихся институтов омбудсмена, предлагается наложить запрет на занятия омбудсменов оплачиваемой деятельностью, пункт IV.

⁴² Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces, *Defending Fairness. 2007-2008 Annual Report* (Ottawa, 2008).

6. Оперативная независимость

Второй тип независимости, который следует отметить – оперативная, иногда именуемая функциональной независимостью. Оперативная независимость обуславливает возможность институтов омбудсмана определять актуальные вопросы и приоритеты независимо от других ведомств и акторов. В самом деле, по мнению ряда ведомств, которые ответили на анкету, ключевой показатель оперативной независимости – свобода омбудсмана выбирать, какие спорные вопросы изучать.⁴³

В большинстве случаев, механизмом, гарантирующим оперативную независимость, является способность запуска так называемых «лично инициированных расследований». Это означает, что омбудсмен обращает внимание на спорный вопрос без каких-либо предварительных просьб или жалоб.⁴⁴ Это важный показатель независимости: если служба омбудсмана может предпринять собственные расследования, значит, ее следственные действия не зависят от решений других акторов. Подавляющее большинство ведомств, рассматривающихся в этом исследовании, имеют возможность инициировать собственные расследования, за исключением Бельгии, Ирландии и Соединенного Королевства.

Юридически гарантированное право проводить расследования и давать заключения без оказываемого давления со стороны других ведомств – важный фактор свободы. Более половины институтов омбудсмана, рассмотренных в данных материалах, заявили, что их расследования не могут быть прекращены или приостановлены каким-либо ведомством.⁴⁵ Тем не менее, в ряде других случаев, расследование института омбудсмана теоретически может быть приостановлено или прекращено. Например, в Германии комитет *Бундестага* по оборонной политике может приостановить или прекратить ведущееся расследование, инициированное Парламентским уполномоченным Комиссаром по вопросам вооруженных сил.⁴⁶ В Нидерландах и Канаде, Министр обороны имеет право приостановить или прекратить расследование омбудсмана по делам вооруженных сил, а в Бельгии, эта прерогатива принадлежит суду.⁴⁷ Несмотря на то, что фактически отмеченные ведомства могут остановить работу институтов военных омбудсменов в упомянутых государствах, на практике это никогда не происходило.⁴⁸ Действительно, представители всех пятнадцать институтов омбудсмана,

⁴³ Вопрос 44. Швеция и Норвегия; Вопрос 54. Ирландия. Эту позицию поддерживают рекомендации ПАСЕ, пункт 7, II.

⁴⁴ Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*, 3.

⁴⁵ Это ведомства Швеции, Польши, Норвегии, Австрии, Румынии, Словении, Сербии, Финляндии и Ирландии.

⁴⁶ Вопрос 47.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Результаты анкетирования институтов омбудсмана Нидерландов, Канады, Германии и Бельгии.

которые участвовали в данном исследовании, утверждали, что проводимые ими расследования носили независимый характер.

Доступ к информации и отчетности

Доступ к соответствующей информации имеет важное значение для работы любого ведомства, уполномоченного обеспечить подотчетность государственных органов. Крайне важно, чтобы институты омбудсмена имели доступ ко всей информации, связанной с конкретной жалобой или общим расследованием. Обозначенное положение тесно связано с вопросом независимости, потому что ограничение доступа к информации институтов омбудсмена означает, что они не обладают свободой действий в проведении полного расследования. Многие из институтов омбудсмена, рассмотренные в данных материалах, отметили, что органы вооруженных сил и политических властей юридически обязаны предоставить институту омбудсмена всю необходимую информацию и не имеют никаких оснований для отказа.⁴⁹ Это положение предполагает, что законодательства о государственной тайне, не должны применяться в отношении информационных запросов, поступающих от омбудсмена. В редких случаях информация не может быть предоставлена институту омбудсмена в соответствии с узко определенными критериями. К таким критериям, например, относят защиту оперативной информации (в отношении вооруженных сил) в Бельгии, Канаде и Ирландии, защиту национальной безопасности и/или государственной тайны в Бельгии, Канаде, Норвегии, Германии и Ирландии.⁵⁰ Тем не менее, несмотря на эти потенциальные ограничения, ответы на анкету указывают, что только канадскому омбудсмену и Парламентскому уполномоченному Комиссару по вопросам вооруженных сил Германии были даны отказы на их информационные запросы.⁵¹

Последним аспектом независимости в том формате, в котором она обсуждается в настоящем издании, является независимость в отчетности. Выпуск годовых отчетов, а также тематические доклады по конкретным случаям демонстрируют ключевую функцию институтов омбудсмена, занимающую центральное место в процессах государственной отчетности. Все пятнадцать ведомств, рассмотренных в настоящем документе, имеют юридические обязательства публиковать открытые ежегодные отчеты. Показателем эффективности институтов омбудсмена является возможность выпускать публичные отчеты, которые не подвергаются цензуре, «облагораживанию» или задержке со стороны исполнительной власти или органов, ко-

⁴⁹ Ответы на вопрос 15. К этим странам относятся Швеция, Нидерланды, Польша, Австрия, Эстония, Словения, Сербия и Финляндия.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Ответы на вопрос 15(с). Канада и Германия.

торые подвергаются контролю.⁵² Из всего изложенного выше можно сделать выводы о наличии веских причин неразглашения некоторой информации и возможности ее редактирования для публичных отчетов. Неприкосновенность судебных процессов и интересов национальной безопасности должны быть четко сбалансированы с правом общественности на свободу информации. Хотя, как отмечает ирландский омбудсмен сил обороны, «право издавать ежегодные и другие отчеты, которые не подвергаются цензуре, никогда не следует расценивать как краеугольный камень независимости».⁵³ Все институты омбудсмана, включенные в настоящее исследование, уполномочены издавать отчеты, которые не могут быть подвергнуты цензуре или отредактированы, и, таким образом, полностью отражают содержание их докладов.⁵⁴

7. Выполнение рекомендаций институтов омбудсмана

Надлежащее осуществление рекомендаций институтов омбудсмана – неотъемлемое условие эффективной деятельности этих органов. Весь процесс реагирования на жалобы-обращения и их расследование могут быть подорваны, если вооруженные силы и/или исполнительные власти не реализуют, или, по крайней мере, просто не обратят внимание на рекомендации, предложенные омбудсменом. В действительности можно законно исследовать значимость институтов омбудсмана, чьи рекомендации редко принимаются во внимание органами вооруженных сил или исполнительной властью. Как мы отмечали выше, суть подотчетности должна заключаться как в возможности призвать к отчету, так и провести рассмотрение дела. Должное выполнение рекомендаций будет обеспечено, если второй из этих критериев полностью соблюден.

Широкая проверка первичных данных, представленных институтами омбудсменов, показывает, что существует значительное процентное различие в выполнении заинтересованными сторонами рекомендаций институтов омбудсмана. Показатель выполнения варьируется от почти 100 процентов в Сербии, Швеции, Норвегии, Словении, Финляндии и Эстонии до 71 процента в Канаде, 70 процентов в Нидерландах и Германия и 60 процентов в Польше.⁵⁵ Имеющиеся данные не дают убедительных объяснений этим процентным различиям. Тем не менее, причины могут заключаться как в эффективности стратегий убеждения или принуждения к выполнению ре-

⁵² Ответы на вопрос 44. Канада и Соединенное Королевство; Ответ на вопрос 52. Германия.

⁵³ Ответ на вопрос 54. Ирландия.

⁵⁴ Ответы на вопрос 32 и 33. В Соединенном Королевстве Министр может внести только те исправления, которые необходимы для защиты национальной или личной безопасности. На практике подобные корректировки еще не вносились.

⁵⁵ Ответы на вопрос 36. Данных относительно Румынии и Бельгии предоставлено не было.

комендаций, так и в способности институтов омбудсмена контролировать это выполнение.

Стратегии, обеспечивающие выполнение рекомендаций

Ни один из институтов омбудсмена, включенных в это исследование, не имеет право давать рекомендации в традиционном, юридическом смысле этого слова. Таким образом, они вынуждены полагаться на «силу убеждения», чтобы увеличить шансы на выполнение своих рекомендаций.⁵⁶ Если это не удастся, в распоряжении институтов омбудсмена есть ряд других вариантов, позволяющих обеспечить выполнение своих требований. Первый стратегический вариант, «эскалация», предполагает принятие вопросов к рассмотрению вышестоящим органом, что позволяет достичь желаемых результатов. В большинстве случаев этот подход предполагает отчетность перед вышестоящим должностным лицом (например, министром) или органом о несоблюдении или невыполнении рекомендаций. Институты омбудсмена по вопросам вооруженных сил Румынии, Нидерландов, Канады, Ирландии, Соединенного Королевства и Польши отметили, что они в состоянии предпринять такие действия.⁵⁷ Эта стратегия предполагает также отчет перед парламентом о невыполнении рекомендаций. Возможностью использовать эту стратегию обладают институты омбудсмена Словении, Соединенного Королевства, Румынии. Цель эскалации – убедить другое ведомство в необходимости воздействия на вооруженные силы или исполнительные власти с тем, чтобы они выполнили рекомендации омбудсмена.

Вторым (и тесно связанным с первым) стратегическим вариантом многих институтов омбудсмена является «огласка». Эта стратегия позволяет стимулировать выполнение рекомендаций и подразумевает публичные заявления об их несоблюдении. Описанный инструмент является одним из самых мощных из находящихся в распоряжении институтов омбудсмена Ирландии, Германии, Эстонии, Соединенного Королевства и Словении, которые подтвердили, что обладают возможностями придать огласке все случаи несоблюдения или неосуществления своих рекомендаций.⁵⁸ Сербский омбудсмен указал, что он может даже публично рекомендовать снятие с должности соответствующих официальных лиц.⁵⁹

Третья, и последняя стратегия, доступна только избранной группе институтов омбудсмена, предполагает обращение к судебной власти с целью обеспечения выполнения своих рекомендаций. Институты омбудсменов

⁵⁶ Oosting, “Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution,” 5.

⁵⁷ В Соединенном Королевстве институт омбудсмена наделен правом беспрепятственного доступа к министрам.

⁵⁸ Вопросы 16 и 35.

⁵⁹ Ответы на вопрос 35(b).

Австрии, Румынии и Словении в некоторых случаях могут прибегнуть к обращению в суд в целях обеспечения выполнения своих заключений.⁶⁰

Контроль над выполнением рекомендаций

Большинство институтов омбудсмена контролируют выполнение своих рекомендаций, предоставленных вооруженным силам и исполнительной власти. При этом используется ряд методов контроля. Почти все респонденты указали, что проводят полевые выезды или выезды на места дислокации;⁶¹ организуют последующие обсуждения с представителями вооруженных сил – как людьми, подающими жалобы, так и представителями командования;⁶² инициируют последующие встречи с Министром обороны, цель которых – поставить вопросы об осуществлении рекомендаций института омбудсмена.⁶³ Эффективность методов контроля, вероятно, влияет на процент рекомендаций, успешно выполненных вооруженными силами и гражданскими властями.

8. Вызовы и упрочение институтов омбудсмена

Вызовы

Институты омбудсмена по вопросам вооруженных сил сталкиваются с существенными трудностями в осуществлении своих мандатов. По данным подавляющего большинства ведомств, рассмотренных в данном исследовании, самой большой проблемой в их работе является отсутствие достаточных ресурсов – как финансовых, так и кадровых, необходимых для обработки полученных жалоб, проведения тщательных расследований, а также эффективного контроля над осуществлением выработанных рекомендаций.⁶⁴ Также были отмечены и другие проблемы, а именно: недостаточное или неполное сотрудничество со стороны вооруженных сил и правительства,⁶⁵ недостаточные возможности для эффективного расследования жа-

⁶⁰ Ответ на вопрос 40. В случае Словении, институт омбудсмена имеет возможность обратиться только в Конституционный суд.

⁶¹ Ответ на вопрос 35(b). «Полевые поездки» были осуществлены по Австрии, Канаде, Эстонии, Финляндии, Германии, Нидерландам, Норвегии, Польше, Сербии, Словении, Швеции и Соединенному Королевству.

⁶² Там же. Последующие встречи с членами вооруженных сил проводятся в Австрии, Канаде, Эстонии, Финляндии, Германии, Ирландии, Нидерландах, Норвегии, Польше, Сербии, Словении, Швеции и Соединенном Королевстве.

⁶³ Там же. Последующие встречи с представителем исполнительной власти/Министром обороны были организованы в Канаде, Эстонии, Финляндии, Германии, Ирландии, Нидерландах, Норвегии, Сербии, Словении, Соединенном Королевстве.

⁶⁴ Вопрос 52. Наиболее актуальна проблема нехватки ресурсов для Эстонии, Финляндии, Ирландии, Польши, Румынии, Сербии и Соединенного Королевства. Кроме того, Ирландия, Соединенное Королевство, Сербия и Германия обеспокоены отсутствием ресурсов, необходимых для осуществления контроля над выполнением рекомендаций.

⁶⁵ Вопрос 52. Германия и Словения.

лоб⁶⁶ и отсутствие полномочий по обеспечению выполнения предоставляемых институтами рекомендаций.⁶⁷ Некоторые институты омбудсмена также указали проблему непонимания и среди гражданских служащих Министерства обороны, и среди представителей вооруженных сил в вопросе сущности и полномочий института омбудсмена.⁶⁸

В то время как упомянутые выше проблемы касаются омбудсменов тех государств, которые четко руководствуются принципами демократии и верховенства закона, их коллеги в поставторитарных и развивающихся государствах испытывают ряд дополнительных затруднений. Говоря о проблемах, с которыми сталкиваются институты омбудсмена в Африке, Эмиль Фрэнсис Шорт, глава комиссии по правам человека (Гана), судья Международного трибунала Совета безопасности ООН, утверждает, что:

Во многих странах Африки с развивающейся демократией ... омбудсмен сталкивается со своеобразными проблемами. Контроль и баланс, которые должны существовать между различными органами государственной власти, слабы, реализация надлежащего управления по-прежнему является огромной проблемой, а нарушения прав человека принимают угрожающие размеры. Во многих африканских странах нормы закона соблюдаются нерегулярно и произвол государственной власти является довольно распространенным явлением. Процветает закоренелая, безудержно развивающаяся коррупция.⁶⁹

В поставторитарных и развивающихся государствах самыми серьезными проблемами, препятствующими эффективности институтов омбудсмена, являются следующие: недостаточная правовая база, множество противоречивых положений, касающихся институтов омбудсмена, юридические ограничения, налагаемые на проведение институтами полевых и базовых исследований подразделений вооруженных сил, а также отсутствие доступа к секретной информации.⁷⁰ Тем не менее, следует подчеркнуть, что другие респонденты отметили проблемы мошенничества и коррупции, которые подрывают общественное доверие к государственным институтам и таким образом могут нарушить и целостность институтов омбудсмена.⁷¹ Даже в тех случаях, когда институты омбудсмена относительно далеки от широких проблем, надлежащее выполнение директив и рекомендаций предполагает сотрудничество с другими ведомствами, что может быть весьма затруднительно, если институт скомпрометирован коррупционной деятельностью или просто неэффективен.

⁶⁶ Вопрос 52. Германия.

⁶⁷ Вопрос 52. Германия и Сербия.

⁶⁸ Вопрос 52. Канада.

⁶⁹ Emile Francis Short, cited in Reif, *The Ombudsman, Good Governance, and the International Human Rights System*.

⁷⁰ Katrin Kinzelbach and Eden Cole, *Monitoring and Investigating the Security Sector* (Bratislava: UNDP, 2007), 13.

⁷¹ Oosting, "Protecting the Integrity and Independence of the Ombudsman Institution," 19.

Упрочение институтов омбудсмена

Меры по упрочению институтов омбудсмена по вопросам вооруженных сил должны быть оценены в свете условий эффективного функционирования ведомства. Респонденты отмечают следующие четыре условия.⁷²

- *Независимость*: необходима правовая независимость от вооруженных сил; институты омбудсмена должны быть автономны, чтобы решать, каким образом проблема должна быть рассмотрена, а какие случаи – расследованы. Расследования должны быть независимы от вмешательства со стороны внешних ведомств и защищены от их попыток приостановить или прекратить разбирательство, и, наконец, отчеты институтов омбудсмена должны быть открытыми и не подвергаться цензуре со стороны исполнительной власти.
- *Нормативно-правовая база*: создание институтов омбудсмена должно быть закреплено законодательно, их права – однозначно сформулированы и описаны; необходимо четкое понимание конституционного и правового статуса институтов омбудсмена по отношению к другим заинтересованным сторонам.
- *Политика в отношении проблемных случаев*: в то время как исследования и предоставление рекомендаций в отношении поступающих жалоб являются ключевым пунктом в полномочиях институтов омбудсмена, неоднократно было акцентировано внимание на том, что этим ведомствам следовало бы иметь права на внесение поправок в законодательную и политическую системы с целью осуществления долгосрочных изменений в практике, имеющих отношение к внутренним проблемам вооруженных сил.
- *Беспристрастность*: важно, чтобы заявители и оборонное ведомство рассматривали институт омбудсмена в качестве беспристрастной и нейтральной фигуры, в результате чего были готовы принять результаты исследований и рекомендации.

Институтам омбудсмена, рассмотренным в данном исследовании, было предложено дать несколько конкретных рекомендаций, которые помогли бы укрепить их положение, а деятельность сделать более эффективной. Предложенные меры могут быть сгруппированы по следующим категориям:

- *Ресурсы*: увеличение имеющихся финансовых и человеческих ресурсов.
- *Организационные реформы*: улучшение работы с прецедентами и введение мониторинговых систем, получающих надлежащую ИТ поддержку; введение программы обучения и повышения квалификации

⁷² Ответы на вопрос 54.

сотрудников, составление многолетнего плана посещения военных частей и рассмотрения актуальных стратегических вопросов.

- *Повышение осведомленности:* внедрение программ повышения уровня информированности среди общественности, государственных служащих и личного состава вооруженных сил, объясняющих роль и полномочия институтов омбудсмана, также как и обязательное сотрудничество с ними.
- *Международное сотрудничество:* укрепление сотрудничества и активизация обмена знаниями и опытом с коллегами за рубежом.

9. Заключение

Данный документ – первый этап проводимого в настоящее время исследовательского проекта, итогом которого, в конечном счете, будет анализ функций, производительности и вклада институтов омбудсмана, наделенных юрисдикцией в отношении вооруженных сил. На основании данного сравнительного исследования лучшие примеры практик будут установлены с целью развития политически значимых инструментариев. Нами были использованы результаты всесторонней анкеты, адресованной институтам омбудсмана в Европе и Северной Америке, с целью определить специфику их полномочий, функций и процедур расследования. Кроме того, на основании замечаний, высказанных институтами омбудсмана, мы наметили задачи, стоящие перед этими ведомствами, а также некоторые потенциальные стратегии упрочения их роли.

Институт омбудсмана способствует публичной подотчетности вооруженных сил и является ценным элементом эффективного и ответственного управления сектором безопасности. Исследование показало, что государства определили ряд подходов к институтам омбудсмана, которые могут быть сгруппированы по принципу ведомственной принадлежности – институт военного омбудсмана вкачен в структуру Министерства обороны или носит независимый характер, охватывает ли деятельность омбудсмана всю деятельность правительства или только вооруженных сил. Подобная разнородность была проиллюстрирована с точки зрения функций, которые эти ведомства выполняют. Эти функции чаще всего связаны с обработкой жалоб и предоставлением рекомендаций по совершенствованию деятельности вооруженных сил или возможностей правового регулирования ситуации, которая привела к правонарушениям. Кроме того, ряд институтов омбудсмана по вопросам вооруженных сил также выполняет посредническую функцию в разрешении споров между представителями личного состава вооруженных сил и их командованием.

Несмотря на широкое разнообразие институтов омбудсмана, существует единодушие мнений относительно того, что независимость является ключевым критерием эффективности этих ведомств. Различие было проведено между институциональной независимостью (независимость от органов го-

сударственной власти и вооруженных сил) и оперативной независимостью (независимость в принятии решений, проведении расследований и организации деятельности). Эти два типа независимости имеют высокое значение в определении роли института омбудсмена.

Предложенный документ определяет первый шаг в формировании более глубокого понимания роли и назначения институтов омбудсмена по вопросам вооруженных сил и представляет собой первое сравнительное исследование на эту тему. Следующий этап исследования в большей степени будет посвящен практической деятельности этих институтов: углубленный анализ конкретных примеров, интервью с представителями институтов омбудсмена. Все названные действия будут направлены на развитие более глубокого понимания особенностей функционирования институтов омбудсмена и выявление лучших практик.

Приложение

Институты военных омбудсменов: сравнительная перспектива

Анкета

6 февраля 2009

Инструкции

Данная анкета является частью проекта, посвященного роли институтов военных омбудсменов. Результаты полученных сравнительных исследований были представлены на «Первой международной конференции институтов военных омбудсменов» (Берлин, 10–12 мая 2009 года). Мы особенно заинтересованы в данных относительно следующих аспектов деятельности института омбудсмена в вашей стране: его мандат; функции; исследовательские возможности; процедуры рассмотрения жалоб и работы с ними; возможности контроля над выполнением рекомендаций и результативность такого процесса; и наконец, проблемы и трудности, возникающие при осуществлении этих задач.

Пожалуйста, обратите внимание, что в настоящей анкете понятие *омбудсмен* имеет всеобъемлющий характер и используется для именованя как омбудсменов и генеральных инспекторов, так и гражданских омбудсменов по общим вопросам, имеющим мандат на рассмотрение проблем в сфере вооруженных сил.

СТРАНА: _____

НАЗВАНИЕ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА: _____

РАЗДЕЛ А: СТАТУС И СТРУКТУРА

1. Какие из приведенных ниже моделей наиболее точно описывают ваш институт омбудсмена?

- Независимый институт омбудсмена, которому поручено заниматься исключительно вооруженными силами
- Институт омбудсмена, который интегрирован в вооруженные силы и обладает юрисдикцией в отношении всех видов вооруженных сил
- Институт омбудсмена, который интегрирован в вооруженные силы, но имеет юрисдикцию в отношении только одного вида вооруженных сил, например, армии
- Институт омбудсмена по общим вопросам, которому поручено рассматривать жалобы, поступающие от представителей вооруженных сил

2. Когда ваш институт омбудсмена был создан?

3. Что составляет правовую базу деятельности вашего института омбудсмена?

- Конституция
- Устав
- Административное решение
- Другое (пожалуйста, укажите): _____

4. Что стало причиной создания института омбудсмена?

5. Какое ведомство назначает омбудсмена?

- Парламент
- Министр обороны

- Глава правительства / государства
- Независимый орган
- Другие учреждения (пожалуйста, укажите): _____

6. Каков количественный состав вашего ведомства?

- 0-5
- 6-20
- 21-50
- Более 50

7. (А) Каков примерный годовой бюджет (в €) вашего ведомства
€ _____

(Б) Кто выделяет бюджетные средства, обеспечивающие функционирование института омбудсмена?

РАЗДЕЛ Б: МАНДАТ И ФУНКЦИИ

8. Какими из следующих задач ваша служба омбудсмена уполномочена заниматься?

(В случае необходимости, пожалуйста, определите ранг этих функций в порядке их значимости: 1 = наиболее важная, 9 = наименее важная)

- () Получение и расследование жалоб
- () Контроль над соблюдением вооруженными силами национального военного законодательства
- () Контроль над соблюдением вооруженными силами закрепленных национальным и международным законодательством прав человека
- () Контроль над соответствием деятельности вооруженных сил международному гуманитарному праву
- () Комментирование существующих законов или законопроектов
- () Выработка рекомендаций для вооруженных сил по вопросам практики/ процедур реформирования

- () Выработка рекомендаций для правительства или парламента по вопросам принятия нового законодательства
- () Проведение образовательных мероприятий для представителей вооруженных сил в сфере национальных и международных правовых стандартов
- () Другие (указать): _____

9. Над какими из следующих подразделений ваш институт омбудсмена имеет право осуществлять надзор?

- Армия (сухопутные войска)
- Военно-воздушные силы
- Военно-морской флот
- Военная полиция
- Полувоенные подразделения (например, жандармерия)
- Береговая охрана
- Гражданские лица, работающие в вооруженных силах
- Военная судебная система
- Частные компании, работающие на вооруженные силы

РАЗДЕЛ В: ПРОЦЕССЫ РАССЛЕДОВАНИЯ

10. Что из перечисленного ниже может послужить основанием для проведения расследований вашим институтом омбудсмена?

- Жалоба одного из военнослужащих
- Жалоба члена семьи военнослужащего или отставного военного
- Жалоба представителя общественности
- Исполнительная власть (например, Министр обороны или глава правительства)
- Парламент
- Военная полиция

- Гражданская полиция
- Судебная власть
- Орган независимого надзора (например, уполномоченный по правам человека)

11. Может ли ваш институт омбудсмана инициировать расследование без предварительной жалобы или запроса от любого из ведомств, упомянутых в вопросе 10?

- Да. Нет.

12. Какие из следующих методов используются для проведения расследования?

(В случае необходимости, пожалуйста, укажите частотность использования этих методов в порядке возрастания: 1 = наиболее используемые, 6 = менее используемые)

- () Интервью с лицами, которые фигурируют в жалобе
- () Запланированные визиты в подразделения вооруженных сил
- () Внеплановые посещения подразделений вооруженных сил
- () Заслушивание представителей исполнительной власти и/или вооруженных сил
- () Обзор документов или письменной корреспонденции
- () Посещение подразделений вооруженных сил, размещенных за границей
- () Другое (пожалуйста, укажите)

13. Какими из следующих следственных полномочий наделен институт омбудсмана?

- Право вызывать людей повесткой
- Право затребовать необходимые документы
- Право доступа к территориям, относящимся к работе вооруженных сил

14. Может ли институт омбудсмена иметь доступ к секретной информации в рамках проводимых расследований?

Да. Нет.

15. (А) Может ли военнослужащий или представитель исполнительной власти ответить отказом на запросы о предоставлении информации?

Да. Нет.

(Б) Если да, то на каком основании в запросе о предоставлении информации может быть отказано?

Защита конфиденциальной оперативной информации

Защита национальной безопасности/государственной тайны

Функциональный или личный иммунитет

Отклонение запроса института омбудсмена без каких-либо обоснований

Другое

(В) Имели ли место случаи отказа предоставить данные на информационный запрос?

Да. Нет.

16. Какие действия (если таковые имеются) может предпринять институт омбудсмен в случае, если должностные лица отказываются содействовать расследованию?

17. На практике, имеет ли ваше ведомство возможность доступа к информации, необходимой для выполнения возложенных на него функций?

Да. Нет.

18. Пожалуйста, перечислите основные препятствия (если таковые имеются) для получения информации, необходимой для расследования жалоб:

19. (А) Имеют ли право представители вашего института наносить визиты военнослужащим или посещать подразделения, находящиеся за рубежом?

Да. Нет.

(Б) Если да, то наблюдались ли такие случаи?

Да. Нет.

20. (А) Обладает ли ваш институт омбудсмена полномочиями передавать дела в полицию или прокуратуру?

(Если да, пожалуйста, отметьте, дела передаются в гражданские и/или военные ведомства полиции/прокуратуры)

Да. Нет.

Гражданская полиция или прокуратура

Военная полиция и судебная система

Оба варианта

(Б) Имеет ли ваш институт омбудсмена юридические полномочия передавать дела в полицию или прокуратуру?

Да. Нет.

(С) Если да, то при каких обстоятельствах?

РАЗДЕЛ В: ОБРАБОТКА ЖАЛОБ

21. Какое примерное количество жалоб вы получаете в год?

0–50

50–99

100–199

200 или более

22. Какой примерно процент этих жалоб заслуживает дальнейшего расследования?

____%

23. Какая из названных ниже категорий лиц может обращаться с жалобами в ваше ведомство?

(Где возможно, пожалуйста, укажите в скобках примерный процент от общего числа жалоб, поступающий от каждой из названных ниже категорий)

- () Действующие военнослужащие
- () Бывшие военнослужащие
- () Члены семей действующих или бывших военнослужащих
- () Гражданское население – граждане или постоянно проживающие лица на территории вашего государства
- () Гражданское население – граждане или постоянно проживающие лица на территории другого государства
- () Другие (указать): _____

24. Имеет ли ваше ведомство право рассмотрения жалоб, возникающих в результате/во время экстерриториальных операций вооруженных сил?

- Да. Нет.

25. Каков примерный процент от общего числа жалоб, поступающих в институт омбудсмана, касается следующих позиций (пожалуйста, укажите процентные показатели в специально отведенном месте):

- а) Внутренние функции (например, обучение, внутреннее размещение или отпуск персонала)
_____ %
- б) Размещение за рубежом
_____ %

26. Какая из следующих категорий жалоб может быть рассмотрена вашим ведомством?

(Оцените эти категории с точки зрения количества полученных жалоб: 1 = наибольшее количество жалоб, 5 наименьшее количество жалоб)

- () Жалобы, связанные с обвинениями в жестоком обращении или плохими условиями труда в вооруженных силах
- () Жалобы, касающиеся договорных вопросов, отпуска или пенсии

- () Жалобы на проблемы со здоровьем, возникшие в результате службы в вооруженных силах
- () Жалобы на неподобающее обращение представителей вооруженных сил с гражданским населением в вашем государстве
- () Жалобы на неподобающее обращение представителей вооруженных сил с гражданским населением или военнослужащими других вооруженных сил за рубежом

27. Существует ли требование направлять жалобы личного состава вооруженных сил по команде в пределах военной иерархии?

- Да. Нет.

28. Существуют ли ограничения во времени относительно действий/ вопросов, направленных в ваш институт омбудсмана? То есть определен ли период времени, после которого вопросы больше не могут быть рассмотрены?

(Если да, пожалуйста, выберите один из двух возможных вариантов)

- Да. Нет.

Количество месяцев / лет _____

Жалобы, возникшие в результате любых действий, которые имели место до учреждения института омбудсмана

РАЗДЕЛ Г: ФУНКЦИИ ОТЧЕТНОСТИ

29. (А) Публикует ли ваше ведомство периодические доклады (например, годовые отчеты)?

- Да. Нет.

(Б) Если да, то предоставление периодических докладов:

является добровольным

требуется по закону

30. Обнародуются ли эти периодические доклады?

- Да. Нет.

31. Кому ваше ведомство подотчетно в следующих случаях?

(А) Расследования специфических случаев:

(Пожалуйста, отметьте один или несколько соответствующих пунктов)

- Заявителю
- Главе правительства
- Министру обороны
- Парламенту
- Высшему руководству вооруженных сил
- Руководству военного подразделения, из которого поступила жалоба
- Другое (пожалуйста, укажите): _____

(Б) Общие/регулярные отчетные функции:

- Глава правительства
- Министр обороны
- Парламент
- Высшее руководство вооруженных сил
- Другое (пожалуйста, укажите): _____

32. Подвергаются ли отчеты институтов омбудсмана цензуре или редактированию?

- Да. Нет.

33. Если да, то кто принимает окончательное решение о том, что может быть опубликовано в этих отчетах?

- Глава правительства
- Министр обороны
- Парламент
- Высшее руководство вооруженных сил

РАЗДЕЛ Д: МОНИТОРИНГ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

34. Уполномочен ли ваш институт омбудсмена выдавать:

- Обязательные для исполнения предписания
- Рекомендации
- Рекомендации относительно вопросов компенсации / возмещения
- Другое (пожалуйста, укажите)

35. (А) Имеет ли право ваш институт омбудсмена контролировать осуществление:

а) своих указаний

- Да. Нет.

б) своих рекомендаций

- Да. Нет.

(Б) Если да, то какие методы используются?

- Полевые визиты или посещения мест дислокации
 - Последующие встречи с военнослужащими
 - Последующие встречи с представителями исполнительной власти
 - Другое (просьба указать):
-
-

36. Какой примерно процент рекомендаций вашего ведомства исполняется соответствующими подразделениями вооруженных сил?

_____ %

37. (А) Могут ли результаты деятельности вашего института омбудсмена быть обжалованы?

- Да. Нет.

(Б) Если да, то какое ведомство имеет право выносить решения по этим апелляциям?

38. Имеет ли институт омбудсмeна какие-либо полномочия для обеспечения выполнения своих выводов/рекомендаций?

Да. Нет.

Если да, пожалуйста, укажите подробнее:

39. Может ли ваш институт омбудсмeна налагать штрафы?

Да. Нет.

40. Может ли ваш институт омбудсмeна обратиться в суд, чтобы обеспечить выполнение своих заключений?

Да. Нет.

РАЗДЕЛ Е: ОБЩЕСТВЕННАЯ ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

41. Имеет ли институт омбудсмeна полномочия, обеспечивающие отчетность вооруженных сил и исполнительной власти перед общественностью относительно их деятельности и вопросов, связанных с рассмотрением жалоб?

Да. Нет.

42. Если да, то какие из следующих стратегий используются?

Повышение осведомленности как часть тренинговых программ для военнослужащих

Повышение осведомленности через другие общественные органы по рассмотрению жалоб (например, другие учреждения омбудсмeна, или полицию)

Повышение осведомленности через Интернет или средства массовой информации

Другое (пожалуйста, укажите): _____

РАЗДЕЛ Ж: НЕЗАВИСИМОСТЬ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА

43. Как вы оцениваете независимость вашего института омбудсмена?

44. Какие меры предусмотрены для обеспечения независимости омбудсмена?

45. Какая организация может отстранить омбудсмена от должности?

- Парламент
- Министр обороны
- Глава правительства / государства
- Независимый орган
- Судебный орган
- Никто
- Другие учреждения (пожалуйста, укажите) _____

46. (А) Является ли срок пребывания омбудсмена в должности установленным?

- Да. Нет.

(Б) Если да, то укажите срок?

_____ лет

(С) Возможно ли повторное утверждение в должности омбудсмена?

- Да. Нет.

47. (А) Может ли расследование, проводимое институтом омбудсмена, быть приостановленным или прекращенными одним или несколькими из перечисленных ниже ведомств?

- Правительство
- Судебная власть

Вооруженные силы

Другое (пожалуйста, укажите): _____

(Б) Если да, то сколько раз наблюдались подобные случаи?

48. Обладают ли омбудсмен и возглавляемый им персонал уголовно-процессуальным иммунитетом в период их пребывания в должности?

Да. Нет.

49. Гарантирована ли конфиденциальность документации и переписки института омбудсмена?

Да. Нет.

50. Может ли какое-либо из следующих ведомств инициировать разглашение (или затребование судом) документации института омбудсмена?

Правительство

Судебная власть

Вооруженные силы

Другое (пожалуйста, укажите): _____

51. Какие меры могли бы способствовать укреплению независимости вашего института омбудсмена?

РАЗДЕЛ 3: ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНСТИТУТА ОМБУДСМЕНА: ВЫЗОВЫ И УПРОЧЕНИЕ ПОЗИЦИЙ

52. Являются ли какие-либо из приведенных ниже пунктов помехой работе институтов омбудсмена?

(В случае необходимости, пожалуйста, определите ранг этих препятствий в порядке возрастания: 1 = наиболее значимые, 6 = менее значимые)

() Недостаточное количество ресурсов (финансовых и человеческих)

() Недостаточный уровень сотрудничества со стороны вооруженных сил и/или правительства

() Недостаточная наделенность полномочиями для расследования жалоб

() Недостаточное количество ресурсов для проведения мониторинга/последующей реализации рекомендаций, предложенных институтом омбудсмена

() Недостаточность властных полномочий для обеспечения выполнения предписаний института омбудсмена

() Другие (указать): _____

53. Пожалуйста, дайте краткое описание двух или трех возможных изменений вашего института омбудсмена или его мандата, которые бы упрочили его позиции

54. На ваш взгляд, каковы три наиболее значимых фактора, способных обеспечить эффективность работы института омбудсмена?
