



Сектор безопасности: мониторинг и расследование жалоб



Сектор безопасности: мониторинг и расследование жалоб

*Защита и поощрение прав человека во
взаимоотношениях с агентствами,
обеспечивающими общественную
безопасность: Рекомендации для служб
омбудсменов*

Редакторы

Катрин Кинцельбах, ПРООН
Иден Коул, DCAF

Рабочая группа

Др. Филипп Флури, DCAF
Марина Капарини, DCAF
Сергей Сироткин, ПРООН
Илона Микоци, ПРООН
Амрай Мюллер, ПРООН

Независимые консультанты по Рекомендациям:

Деан М. Готтерер
Ричард Карвер
Миндия Вашакамадзе

Координаторы проекта ПРООН в странах региона:

Программа развития ООН, 2007

Все права защищены. Нельзя переиздавать, размещать в информационно-поисковых системах или передавать в любой форме и любым способом - электронным, механическим, фотокопировальным, записи на носитель или другим - без письменного разрешения владельца авторских прав.

ISBN: 978-92-9504-264-3

ПРООН, Братиславский региональный центр по Европе и СНГ- UNDP, Bratislava Regional Center for Europe and the CIS

Grösslingova 35
811 09 Bratislava
Slovak Republic

Тел.: +421(2)59337-111
Факс: +421(2)59337-450
Сайт: www.undp.org/europeandcis

Леила Байшина
Натия Черкецишвили
Ангела Думитраско
Лина Янкаузкине
Ирине Тзагарели

Корректор

Суинг Лаи, DCAF

Переводчики

Ольга Вовк, Олександр Михалочко
(*Омбудсмен по военным вопросам*)

Переводчики VII международного круглого стола омбудсменов стран Восточной Европы и СНГ

Ева Кознарова, Милан Дворак

ЦДКДВС, Женевский Центр демократического контроля над деятельностью вооруженных сил - DCAF

Rue de Chantepoulet 11
P.O. Box 1360 CH-1211 Geneva 1
Switzerland

Тел.: +41(22)741-7700
Факс: +41(22)741-7705
Сайт: www.dcaf.ch

Оформление: CALDER, Республика Словакия
Отпечатано в RENESANS, Республика Словакия

Содержание

Предисловие	6
Катлин Краверо и Посол Др. Теодор Х. Винклер	
Круглый стол: Отношения между службами омбудсменов и агентствами сектора безопасности в странах Прибалтики и СНГ	10
Илона Микоци	
Службы омбудсмена и надзор над сектором безопасности: результаты анкетирования представителей стран бывшего Советского Союза	16
Амрай Мюллер	
Омбудсмен по военным вопросам	38
Рабочая группа DCAF по вопросам реформирования сектора безопасности	
Совершенствование демократического надзора над сектором безопасности: рекомендации для служб омбудсменов	48
ПРООН/ DCAF	
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ	71
Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)	72
Резолюция 48/ 134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года	
Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	78
Резолюция 57/ 199 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 2002 года	
Оценочный инструментарий	94
ПРООН/ DCAF	

Предисловие

Катлин Краверо и Посол Др. Теодор Х. Винклер

Предисловие

Мы с удовольствием представляем второй выпуск серии «Демократизация сектора безопасности», который публикуется Программой развития Организации Объединенных Наций совместно с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (DCAF). В настоящем выпуске основное внимание уделяется роли служб *омбудсменов*¹ в мониторинге сектора безопасности и рассмотрении жалоб на действия агентств этого сектора. Отмечается, что независимые службы *омбудсмента* могут играть важную роль в укреплении демократического надзора и безопасности человека и общества.

Несмотря на то, что большинство служб *омбудсменов* обладают относительно широкими мандатами и соответствующими полномочиями, которые распространяют их компетенцию на нарушения прав человека в секторе безопасности, они сталкиваются с рядом проблем, когда начинают разбирательства по жалобам. Представленные в настоящей публикации результаты базового исследования отношений между службами *омбудсменов* и агентствами сектора безопасности показывают, что сектор безопасности остается закрытой сферой, и что назрела насущная необходимость и имеется потенциал для укрепления работы служб *омбудсменов* по надзору над сектором безопасности.

Службы *омбудсменов* могут обеспечить ценный форум для разбирательств и решений о нарушениях прав человека, совершаемых агентствами сектора безопасности; они могут способствовать приведению национального законодательства в соответствие с международными нормами; они могут контролировать сектор безопасности; и они могут обучать представителей сектора безопасности их обязанностям, а широкую общественность – правам человека.

До настоящего времени было разработано лишь очень ограниченное число пособий для служб *омбудсменов* о том, как им следует структурировать свою работу по безопасности человека и общественной безопасности для достижения наилучших результатов. Данная публикация предназначена для заполнения

¹ Термин «*омбудсмен*» является шведским словом, так называется должностное лицо, назначенное для получения и рассмотрения дел о нарушениях административных обязанностей, такая должность впервые была учреждена в Швеции в 18 веке. В английском языке этот термин не является гендерно-нейтральным, так как включает слово «man», т.е. мужчина. ПРООН является международной организацией, в мандат которой входит содействие гендерному равенству, поэтому ПРООН использует гендерно-нейтральную терминологию. Региональный центр ПРООН по странам Европы и СНГ в Братиславе решил в английском языке выделить слово «*омбудсмен*» курсивом, чтобы указать, что это иностранное слово. Шведское слово «*омбудсмен*» используется и в названии службы (т.е. служба *омбудсмента*), оно обозначает национальные службы, возглавляемые как женщинами, так и мужчинами. В данной публикации глава службы *омбудсмента* будет называться *омбудсменом*, независимо от того, мужчина это или женщина.

этого пробела, в ней представлены рекомендации для практического применения. Рекомендации в значительной степени базировались на практическом опыте служб *омбудсменов* из стран Восточной Европы и СНГ.

С целью продвижения демократизации сектора безопасности мы поддерживаем службы *омбудсменов* в применении результатов и рекомендаций, представленных в данной публикации. Мы также призываем правительства и международные организации обеспечивать адекватную поддержку службам *омбудсменов* и их работе по надзору над сектором безопасности.



Катлин Краверо
Помощник Администратора
ПРООН, Бюро по предотвращению
кризисов и восстановлению



Посол Др. Теодор Х. Винклер
директор, Женевский центр
демократического контроля над
вооруженными силами

Круглый стол: отношения между службами омбудсменов и агентствами сектора безопасности в странах Прибалтики и СНГ

*Доклад о VII международном круглом столе
для служб омбудсменов в Карловых Варах,
18 – 22 ноября 2006 года*

Илона Микоци

Введение

Надзор над сектором безопасности в странах Прибалтики и Содружества Независимых Государств является вопросом первостепенной важности, не утратившим своей актуальности с момента развала Советского Союза, когда в этих странах начался переход к демократии. Региональный центр ПРООН в Братиславе установил партнерские отношения с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces – DCAF) для поддержки демократического контроля над сектором безопасности в этом регионе. Одним из главных результатов круглого стола для парламентариев по вопросам надзора над сектором безопасности, состоявшегося в октябре 2005 года, был сделанный парламентариями вывод о том, что службы *омбудсмeна* являются полезными механизмами восстановления прав человека, нарушенных представителями сектора безопасности.

В связи с тем, что до сих пор отношения между службами *омбудсменов* и агентствами сектора безопасности не были объектом глубоких исследований, ПРООН и DCAF, вместе с международными экспертами по службам *омбудсменов* и правам человека, решили разработать рекомендации для служб *омбудсменов* об их роли в надзоре над сектором безопасности. Для обеспечения применимости и актуальности этих рекомендаций было решено изучить фактические потребности и общий контекст ситуации, а также провести консультации с главными заинтересованными сторонами.

Контекст

В настоящее время в большинстве новых независимых республик Восточной Европы и Содружества Независимых Государств созданы национальные правозащитные институты, уполномоченные развивать и защищать права человека в своих странах. Региональный центр ПРООН в Братиславе стремится способствовать защите и расширению прав человека в странах Восточной Европы и СНГ через укрепление этих организаций. В последние четыре года Центр сотрудничает с Правительством Чешской Республики и занимается организацией круглых столов для служб *омбудсменов*, чтобы предоставить им возможность для обмена опытом¹. Темы таких круглых столов варьируются, на них обсуждались дела о дискриминации, механизмы разбирательств по жалобам и методы работы с жалобами. В связи с тем, что ПРООН уже осуществляет активное взаимодействие со службами *омбудсменов* данного региона, было несложно использовать существующее сотрудничество и поднять чувствительный вопрос через региональную сеть, между участниками которой установились доверительные отношения. Поэтому в 2006 году на VII Международном круглом столе для служб

¹ http://europeandcis.undp.org/?wspc=subpractice-622_h

омбудсменов из стран Прибалтики и СНГ обсуждалась роль служб в предупреждении нарушений и восстановлении прав человека, нарушенных в агентствах сектора общественной безопасности.

Цель круглого стола заключалась в обсуждении результатов анкетирования, проводившегося среди участников сети, обзоре самых важных возможностей и проблем, с которыми службы *омбудсменов* сталкиваются при взаимодействии с агентствами сектора безопасности в странах СНГ, и в проведении консультаций с главными заинтересованными сторонами по проекту рекомендаций.

На заседаниях круглого стола присутствовали *омбудсмены* и руководящие сотрудники служб *омбудсменов* из следующих стран: Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Латвии, Литвы, Молдовы, России и Узбекистана. К делегациям этих стран присоединились сотрудники ПРООН и международные эксперты.

Главные темы

Консультации по вопросу об отношениях между службами *омбудсменов* и агентствами сектора безопасности начались с доклада д-ра Филиппа Флури, заместителя директора DCAF, представившего обзор роли военных *омбудсменов* в Германии и Канаде, и открывшего дискуссию о роли служб *омбудсменов* в надзоре над сектором безопасности.

Роль военного *омбудсмена* очень специфична в тех странах, где существуют такие службы. Военный *омбудсмен* единолично осуществляет надзор над оборонным сектором и помогает обеспечить соблюдение в этом секторе принципов и методов надлежащего управления. Военные *омбудсмены* рассматривают жалобы о ненадлежащем поведении и злоупотреблениях в вооруженных силах, а также о недостатках в воинских процедурах, и формулируют рекомендации о мерах по исправлению положения. В пояснительной записке DCAF о службах военных *омбудсменов*, прилагаемой к настоящей публикации, содержится более подробная информация о службах этого типа².

Ни в одной стране Прибалтики или Содружества Независимых Государств нет службы военного *омбудсмена*. Однако в связи с тем, что агентства сектора безопасности являются государственными институтами, участники обсуждали возможности применения опыта военных *омбудсменов* к работе служб *омбудсменов* в регионе, когда они контактируют с агентствами сектора безопасности. Было достигнуто общее согласие о том, что **службы *омбудсменов* должны рассматривать нарушения прав человека в агентствах сектора безопасности и укреплять свои возможности, чтобы эффективно выполнять эту работу.**

² Более подробную информацию о службах военных *омбудсменов* см. материал DCAF в главе 3 настоящей публикации.

Степень сотрудничества с различными агентствами сектора безопасности различается в странах региона. Однако некоторые проблемы, такие как **традиции секретности и ограниченный доступ к информации**, включая конфиденциальную и ведомственную информацию, являются общими. Все участники признали, что важно изучать опыт служб военных *омбудсменов*, не только на чисто правозащитных основаниях, но также и для повышения эффективности надзора над сектором безопасности. Г-н Ричард Карвер, международный эксперт в области прав человека, также предложил, чтобы службы *омбудсмена* проявляли инициативу в том, что касается проверки законов, относящихся к сектору безопасности, на предмет их соответствия законам о создании служб *омбудсменов*, так как это будет способствовать более тесному сотрудничеству между этими институтами.

Вставка 1: Проблемы, с которыми сталкиваются службы *омбудсменов* при мониторинге и разбирательствах по жалобам на действия агентств сектора безопасности

В Карловых Варах, в ходе проведения круглого стола, представители служб *омбудсменов* определили самые сложные проблемы, возникающие при их контактах с сектором безопасности:

1. Отсутствие знаний у представителей сектора безопасности и у гражданского населения о правах человека.
2. В сектор безопасности входят очень закрытые институты, в которых секретность стоит на первом месте, и обмен информацией со службой *омбудсмена* ограничен и происходит нерегулярно.
3. В службах *омбудсменов* региона недостаточно ресурсов для того, чтобы пригласить на работу специалистов и привлечь независимых экспертов.
4. Не все службы *омбудсменов* имеют право законодательной инициативы.
5. Правовая база в области защиты прав должностных лиц, работающих в секторе безопасности, недостаточна.
6. Отсутствие сотрудничества между службами *омбудсмена* и полицейскими и военными академиями в сфере обучения правам человека.
7. К службам *омбудсменов* применяются ограничения, когда их представители пытаются получить доступ во все агентства сектора безопасности.

Примеры из практики

Тот факт, что делегации были между собой знакомы после предыдущих круглых столов, способствовал открытой дискуссии по политически чувствительным вопросам и честному обмену опытом.

Российская делегация сообщила, что их служба установила довольно тесное сотрудничество со структурами сектора безопасности. Некоторые сотрудники службы *омбудсмена* имеют доступ к секретной информации. По словам российской делегации, сотрудничество с министерствами силового блока в большинстве случаев функционирует хорошо. Когда наблюдается отсутствие понимания или воли, *омбудсмен* докладывает о нарушениях прав человека либо парламенту, либо президенту. В России проходила дискуссия об учреждении должности профильного заместителя *омбудсмена* по военным вопросам, однако, пока что этого не произошло.

Казахская делегация подчеркнула, что служба *омбудсмена* играла важную роль в разработке Уголовного кодекса. В закон внесены положения, предусматривающие необходимость осуществления надзорной функции над сектором безопасности, и, как новый элемент, служба *омбудсмена* получила доступ в тюрьмы. К ноябрю 2006 года сотрудники службы *омбудсмена* провели 33 посещения тюрем в течение года, либо с предварительным уведомлением, либо без него. Делегация отметила, что даже несмотря на то, что они получают жалобы о нарушениях прав человека в агентствах сектора безопасности, общее число нарушений прав человека относительно невелико, и только часть разбирательств по жалобам завершаются успешно. Больше всего проблем в тюрьмах для несовершеннолетних преступников.

Молдавская служба *омбудсмена* также считает крайне важным установление отношений сотрудничества с вооруженными силами и различными агентствами сектора безопасности. Учитывая, что к ним относятся органы, уполномоченные предупреждать нарушения прав человека в стране и защищать общественный порядок, крайне важно, чтобы представители этих органов хорошо знали гражданские права. Поэтому служба *омбудсмена* занимается организацией тренингов и лекций для должностных лиц из сектора безопасности. Позитивным знаком служба *омбудсмена* считает то, что она начала получать приглашения о проведении тренингов по правам человека, организованных по инициативе агентств сектора безопасности.

Вставка 2: Возможности, которые службы *омбудсменов* должны использовать при рассмотрении жалоб о нарушениях прав человека в агентствах сектора безопасности

В ходе проведения круглого стола в Карловых Варах сотрудники служб *омбудсменов* определили следующие возможности, которые они должны использовать для укрепления своей работы с сектором безопасности:

1. Создать всесторонние правовые структуры в соответствии с международными нормами и соглашениями
2. Проводить информационные кампании о полномочиях служб *омбудсменов*, включая информацию о порядке обращения в такие службы (возможно, в сотрудничестве со СМИ)

3. Активно использовать право на доступ во все учреждения с целью мониторинга.
4. Активно использовать право *омбудсмена* и сотрудников его службы на обращение в судебные органы
5. Активно заниматься разбирательствами по жалобам в отношении агентств сектора безопасности.

Эти положения участники признали осуществимыми в кратко- и среднесрочной перспективе. Они также назвали желательные виды деятельности, которые, однако, не рассматривались как осуществимые в ближайшем будущем. Это следующие виды деятельности:

1. Получение права законодательной инициативы
2. Расширение мандата служб *омбудсменов* в отношении вопросов, связанных с сектором безопасности.
3. Укрепление общественного надзора над сектором безопасности как совместное предприятие с организациями гражданского общества.

Выводы

В ходе проведения круглого стола делегации активно участвовали в обсуждении рекомендаций и высказали удовлетворение их содержанием. Они предложили некоторые изменения по существу и уточнили некоторые формулировки. Дискуссии за круглым столом показали, что службы *омбудсменов* имеют опыт мониторинга сектора безопасности и работы над жалобами, и считают эти виды деятельности важной частью своего мандата, но они также сталкиваются с трудностями и нуждаются в целевой поддержке работы по надзору над сектором безопасности.

Вставка 3: Чешский Фонд Народного Имущества

ПРООН хотел бы выразить признательность Чешскому Фонду народного имущества за оказание финансовой поддержки для организации этого круглого стола. Тесное сотрудничество между ПРООН и Чешским Фондом народного имущества было начато в 2000 году как первый пример «появившегося донорского» сотрудничества в Центральной Европе. С тех пор, тесное партнерство между ПРООН и Чешским Фондом народного имущества не только способствовало появлению квалифицированных знаний в областях, находящихся в центре внимания, но также способствовало строительству контактной сети между чешскими экспертами, национальными представителями различных стран региона, членами международных организаций.

**Службы омбудсмена и надзор
над сектором безопасности:
результаты анкетирования
представителей стран
бывшего Советского Союза**

Амрай Мюллер¹

1. Введение

Мандат служб *омбудсменов* по поощрению и защите прав человека налагает на них исполнение важной роли по надзору над сектором общественной безопасности. Хотя агентства сектора безопасности несут ответственность за гарантию соблюдения прав человека, в действительности они часто ответственны за нарушения этих прав. Службы *омбудсмана*, имеющие ясно определенные и независимые полномочия, могут помочь в предотвращении ненадлежащих действий государственных органов и их должностных лиц в этой области и способствовать улучшению управления в секторе безопасности.

В настоящей главе основное внимание уделяется странам на территории бывшего Советского Союза, в которых, за исключением Таджикистана и Туркменистана, созданы службы *омбудсмана* или аналогичные национальные правозащитные институты².

Роль этих институтов состоит в защите и поощрении прав человека, кодифицированных в национальном законодательстве и международных договорах о правах человека³. Многие службы *омбудсмана* также уполномочены защищать людей от ненадлежащего администрирования, халатности или ошибок, которые не являются прямыми нарушениями прав человека. Чаще всего службы *омбудсменов* осуществляют свои мандаты посредством:

- получения жалоб от частных лиц, юридических лиц или групп, и проведения разбирательств по этим жалобам;
- мониторинга общей ситуации в стране в области прав человека;
- обучения общественности и государственных служащих различным аспектам прав человека;
- участие в разработке или совершенствовании национального законодательства о правах человека⁴.

В некоторых странах существуют также специальные службы военных *омбудсменов*, имеющие более специфический мандат по осуществлению надзора за соблюдением прав человека и административными вопросами в структуре воо-

¹ Г-н Ричард Карвер ознакомился с данной главой в качестве независимого эксперта и сделал ценные замечания. В данной статье высказывается точка зрения автора, которая не обязательно совпадает с точкой зрения ООН, ПРООН или DCAF.

² Офис Верховного комиссара ООН по правам человека: Информационный бюллетень № 19: Национальные институты по защите прав человека, см. на сайте: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/fs19.htm> В публикации рассматриваются различия между службами *омбудсменов* и другими типами комиссий по правам человека. Однако отмечается, что полномочия служб *омбудсменов* почти повторяют полномочия таких комиссий по правам человека.

³ Там же.

⁴ Там же, и Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных институтов, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), принцип C2; UN Doc A/RES/48/134 (20 Dec 1993), см. на сайте: <http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

руженных сил⁵. В странах бывшего Советского Союза не существует таких служб военных *омбудсменов*, и в исследовании, результаты которого обобщаются в настоящей главе, рассматриваются службы *омбудсменов* или аналогичные национальные правозащитные институты, имеющие обычный мандат по защите прав человека.

Обычно службы *омбудсменов* не имеют полномочий по принятию обязательных для исполнения решений по жалобам о нарушениях прав человека. Однако они могут играть очень важную роль в защите прав человека и контроле над государственными институтами, обеспечивая практический механизм для разбирательств по жалобам о нарушениях прав человека и для решения проблем, затрагиваемых в жалобах, особенно в странах переходного периода, где судебные системы могут быть слабыми, политизированными или неэффективными по другим причинам. Службы *омбудсменов* могут исправить положение с законностью и прозрачностью администрации, таким образом способствуя повышению подотчетности правительства и сектора безопасности⁶. Более того, благодаря своей просветительской деятельности, службы *омбудсмена* вносят вклад в развитие утверждение правозащитной культуры в стране. Это, в свою очередь, помогает в проведении общего процесса демократизации в странах переходного периода, включая демократизацию сектора безопасности.

В странах СНГ по-прежнему слабо развиты управление сектором безопасности и демократический надзор над сектором безопасности⁷. Во многих из этих стран внутренние службы безопасности, вооруженные силы, разведывательные службы и пограничные службы остаются закрытыми институтами, не подлежащими какому-либо существенному контролю со стороны гражданского общества. Важ-

⁵ Более подробно о мандате, функциях и т.п. военного *омбудсмена* см. главу 3 о военных *омбудсменах* настоящей публикации.

⁶ См., например: Кумар, Рай, 2004: Национальные институты по правам человека: перспективы надлежащего управления при институционализации прав человека, в: American University International Law Review, Vol 19, с.259-300, (особенно с.284); и Рейф Линда, С., 2000: Строительство демократических институтов: роль национальных институтов в надлежащем управлении и защите прав человека [Building Democratic Institutions: the Role of National Institutions in Good Governance and Human Rights Protection], в: Harvard Human Rights Journal, Vol.13, с.1-69, здесь с.16-19.

⁷ Коул, Эден и Кинзельбах, Катрин (ред.), 2006: Демократизация органов безопасности в странах переходного периода [Democratising Security in transition states], Братислава: UNDP/DCAF; см., в частности статью Коул, Эден «Нынешнее положение с управлением в секторе безопасности в странах СНГ и его связь с парламентариями» [“The Status of current Security Sector Governance in the CIS and its Relevance to Parliamentarians”], с.17-37, см. на сайте: http://europeandcis.undp.org/?menu=p_cms/show&content_id=FA70484D-F203-1EE9-B20B2E482E43F39E; и OECD-DAC, 2005: Реформа и управление в системе безопасности, серия справочников Комитета содействия развитию (DAC), публикации ОБСЕ. Особенно интересна статья Петовар, Таня, о реформе сектора безопасности в странах Балтии, Содружестве Независимых Государств и в Юго-Восточной Европе, с.125-141, см. на сайте: <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>

ность этой проблемы подчеркивается в докладах об общей ситуации с правами человека в странах СНГ, подготовленных в рамках системы ООН по защите прав человека⁸, а также международными неправительственными правозащитными организациями, такими как Хьюмэн Райтс Уотч и Международная амнистия⁹. Нарушения прав человека чаще всего происходят там, где отсутствует прозрачность и эффективное управление сектором безопасности.

На фоне слабого управления в секторе безопасности и учитывая ту роль, которую независимые службы *омбудсмена* могут играть в построении подотчетных и законопослушных агентств сектора общественной безопасности, становится очевидной необходимость укреплять службы *омбудсменов* в этом регионе. В ответах парламентариев из стран СНГ на вопросы анкеты о надзоре над сектором безопасности, которая распространялась в ходе подготовки Круглого стола для парламентариев по вопросам парламентского контроля над агентствами, обеспечивающими общественную безопасность, проведенного ПРООН/DCAF в октябре 2005 года, слабость служб *омбудсменов* была определена как одна из причин недостаточности демократического надзора над сектором безопасности в странах СНГ¹⁰.

Для того чтобы разработать стратегии развития потенциала служб *омбудсменов* осуществлять надзор над сектором безопасности, необходимо выяснить, какие отношения существуют в настоящее время между службами *омбудсменов* и агентствами сектора общественной безопасности.

⁸ См., например: Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека: по Узбекистану, UN Doc. CCPR/CO/83/UZB, 26/04/2005, особенно параграфы 11 и 17; по Кыргызстану, UN Doc. CCPR/CO/69/KGZ, 24/07/2000, особенно параграфы 7, 11, и 18; по Азербайджану, UN Doc. CCPR/CO/73/AZE, 12/11/2001, особенно параграфы 9-13; и по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS, 06/11/2003, особенно параграф 12; и Заключительные замечания Комитета против пыток: по Республике Молдова, UN Doc. CAT/C/CR/30/7, 27/05/2003, особенно параграф 5; по Армении: UN Doc. A/56/44, (параграфы 33-39), особенно параграфы 37/38; по Казахстану, UN Doc. A/56/44 (параграфы 121-129), особенно параграф 128; и Отчет Специального докладчика ООН по вопросу пыток о его миссии в Грузию, UN Doc. E/CN.4/2006/6/Add.3, 23/11/2005; и Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «О ситуации с правами человека в Узбекистане», UN Doc. A/60/147, 16/12/2005.

⁹ См., например, Международная амнистия, 2006: Российская Федерация: пытки и принудительные «признания» в заключении [Russian Federation: Torture and forced “Confessions” in Detention], см. на сайте: <http://web.amnesty.org/library/index/engeur460562006>; или Международная амнистия, 2005: Кровь на улицах – последствия убийств в Андижане [Blood on the Streets – the Aftermath of the Killings in Andizhan], см. на сайте: <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGACT600242005?open&of=ENG-KGZ>; или Хьюмэн Райтс Уотч, 2004: Круг репрессий – нарушения прав человека в Армении [Cycle of Repression - Human Rights Violations in Armenia], см. на сайте: <http://www.hrw.org/backgroundunder/eca/armenia/0504/>; Хьюмэн Райтс Уотч, 2006: Неправомерные наказания – злоупотребления против заключенных в Грузии [Undue Punishment – Abuses against Prisoners in Georgia], см. на сайте: <http://hrw.org/reports/2006/georgia0906/>.

¹⁰ Анкета приводится в Коул, Эден и Кинзельбах, Катрин (ред.), 2006: Демократизация органов безопасности в странах переходного периода, Братислава: UNDP/DCAF. Результаты обобщены в работе Коул, Эден: «Нынешнее положение с управлением в секторе безопасности в странах СНГ и его связь с парламентариями», с.17-37.

2. Методология

Представленные в настоящей главе сведения основаны на результатах анкетирования, организованного Региональным центром ПРООН в Братиславе совместно с DCAF¹¹. Экземпляр анкеты приводится в приложении к настоящей публикации. Основное внимание в анкете уделяется роли служб *омбудсменов* в надзоре над сектором безопасности. Анкеты были заполнены представителями десяти служб *омбудсменов* из стран СНГ и Балтии: Армении, Азербайджана, Грузии, Латвии, Литвы, Молдовы, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации и Узбекистана. Результаты анкетирования обсуждались с представителями и сотрудниками служб *омбудсменов* стран СНГ и Балтии на VII Международном круглом столе, организованном ПРООН для служб *омбудсменов* стран СНГ и Балтии, который проходил в Карловых Варах, Чешская Республика с 18 по 21 ноября 2006 года. Не участвовали в круглом столе и не заполняли анкеты представители Беларуси, Таджикистана, Туркменистана, Украины и Эстонии.

Анкета состоит из трех разделов. Первый раздел, «Анализ ситуации: органы сектора безопасности и службы *омбудсменов*» (вопросы 1-5), посвящен сбору статистической информации, свидетельствующей об уровне взаимодействия между службами *омбудсменов* и агентствами сектора безопасности. Цель второго раздела, «Расследование жалоб на нарушения прав человека со стороны органов сектора безопасности» (вопросы 6-14), состоит в выяснении подробной информации о конкретных проблемах, с которыми сталкиваются службы *омбудсменов* в ходе разбирательств по жалобам о якобы имевших место нарушениях прав человека со стороны агентств сектора безопасности. Последний раздел анкеты (вопросы 15-22) посвящен выяснению того, какие виды деятельности используют службы *омбудсменов* для предупреждения нарушений прав человека со стороны агентств сектора безопасности.

В приведенных ниже разделах обобщаются полученные ответы. В некоторых случаях эти ответы дополнялись информацией, почерпнутой из ежегодных отчетов служб *омбудсменов*¹². Другая информация и разъяснения были получены во время дискуссий с делегациями, проходивших в рамках VII Международного круглого стола для служб *омбудсменов* из стран Восточной Европы и СНГ в Карловых Варах¹³.

¹¹ В разработке анкеты принимали участие Эден Коул, Дин Готтерер, Катрин Кинзельбах, Илона Микоци, Амрай Мюллер и Сергей Сироткин.

¹² Рассматривались ежегодные отчеты следующих служб: Молдовы, России, Узбекистана, Казахстана, Грузии, Армении и Литвы.

¹³ Автор выражает благодарность Илоне Микоци за проведение этих консультаций.

3. Результаты анкетирования

Агентства сектора безопасности в странах СНГ по большей части остаются закрытыми учреждениями, несмотря на некоторые разрозненные попытки реформирования. Это отражается в тех трудностях при контактах с этими агентствами, о которых сообщали почти все службы *омбудсменов*.

а) Раздел I: Анализ ситуации: органы сектора безопасности и службы *омбудсменов*

В среднем немногим менее 27% от общей ежегодной рабочей нагрузки служб *омбудсменов*¹⁴ приходится на дела с участием агентств сектора безопасности и сотрудников этих агентств. Однако в зависимости от страны наблюдаются большие расхождения в процентном показателе дел, связанных с сектором безопасности. На одном полюсе находится 59% от общей рабочей нагрузки грузинской службы *омбудсмена*, приходящиеся на дела, связанные с агентствами сектора безопасности или сотрудниками этих агентств. На другом полюсе – жалобы на агентства сектора безопасности и их сотрудников составляют 11,99% от общей рабочей нагрузки латышской службы *омбудсмена*. Более подробные данные о точных процентных показателях приводятся в таблице 1.

При ответах на этот вопрос сектор безопасности определялся как все государственные службы и агентства, имеющие законное право применять силу, отдавать приказы о применении силы или угрожать применением силы. Обычно к таким органам относятся вооруженные силы, военизированные подразделения, полиция, пограничная служба и другие правоохранительные органы.

Из данных, приведенных в диаграммах¹⁵ ясно, что в большинстве стран значительная часть обращений, направляемых в службы *омбудсмена* с жалобами на агентства сектора общественной безопасности, касается действий полиции. Представители всех трех республик Кавказа, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, и Узбекистана отметили, что полиция является тем агентством сектора безопасности, в адрес которого они получили наибольшее число жалоб. Два других респондента отметили, что полиция является агентством сектора безопасности, занимающим второе место по числу жалоб на действия должностных

¹⁴ Общая рабочая нагрузка равняется числу дел, по которым служба *омбудсмена* проводила фактическую работу (включая письменные жалобы, устные запросы и другие контакты).

¹⁵ От службы *омбудсмена* Кыргызстана эти данные не получены, потому что они представлены в других категориях. Однако кыргызская служба *омбудсмена* предоставила автору информацию о следующем: больше всего дел, связанных с сектором безопасности, касаются действий полиции, на втором месте находятся вооруженные силы, а на третьем – пограничная служба. Служба *омбудсмена* Кыргызстана не сообщала о получении жалоб из центров предварительного заключения, исправительных учреждений и полувоенных подразделений.

Таблица 1: Доля от общей рабочей нагрузки, приходящаяся на дела, в которых агентства сектора безопасности выступают как доказанные нарушители прав человека или обвиняются в таких нарушениях

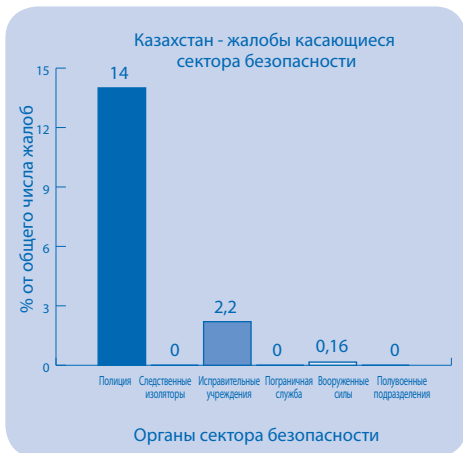
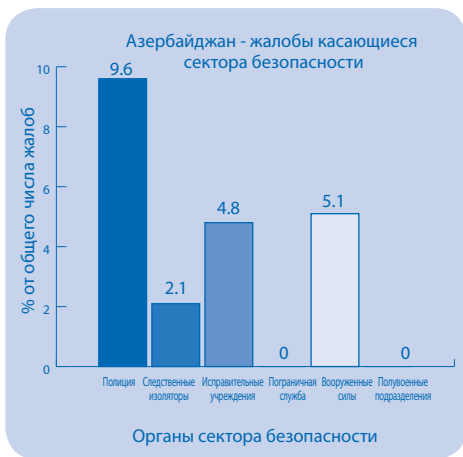
Страна	Процент дел, касающихся агентств сектора безопасности и их сотрудников, от общей рабочей нагрузки
К а в к а з	
Армения	20.0 %
Азербайджан	21.6%
Грузия	59.0 %
Ц е н т р а л ь ш ь н а я А з и я	
Казахстан	17.5%
Кыргызстан	33.0%
Узбекистан	16.0%
З а п а д н а я ч а с т ь С Н Г	
Молдова	23.5%
Россия	46.0 %
С т р а н ы Б а л т и и	
Латвия	11.9 %
Литва	20.9%

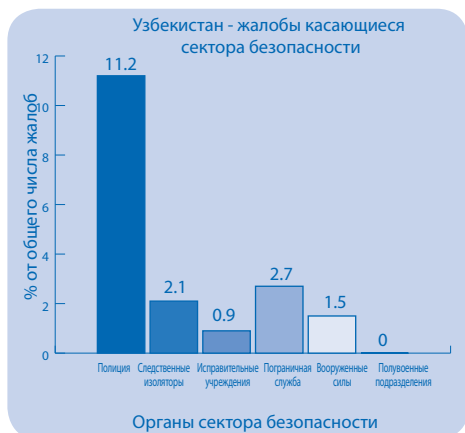
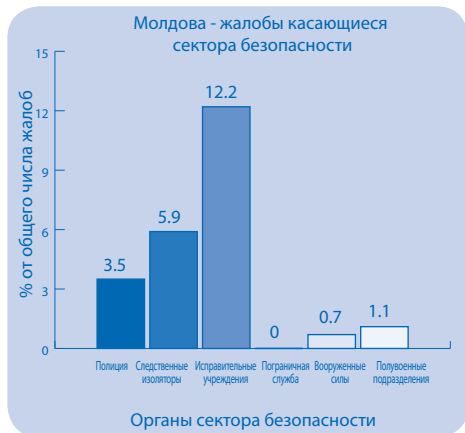
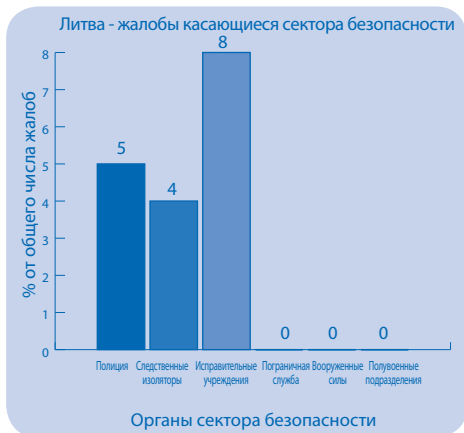
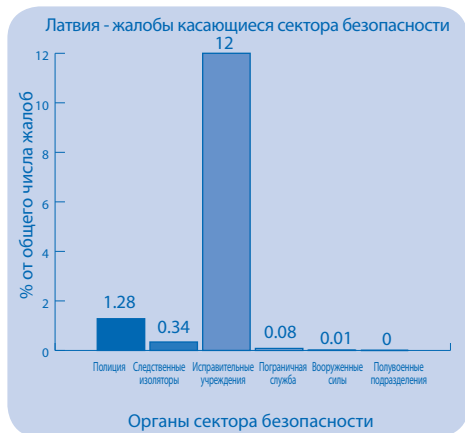
лиц этого сектора. Три респондента, представлявшие Молдову, Латвию и Литву, указали, что самое большое число дел, связанных с агентствами сектора безопасности, относится к исправительным учреждениям, включая тюрьмы. В то время, как несколько служб *омбудсменов* не получали ни одной жалобы от лиц, содержащихся в центрах предварительного заключения, Грузия, Молдова и Россия указали, что эти агентства сектора безопасности занимают второе место по числу жалоб. Большинство служб *омбудсменов* получают очень небольшое число жалоб о нарушениях прав человека, совершаемых в вооруженных силах, и еще меньше жалоб поступает на злоупотребления со стороны пограничной службы или полувоенных подразделений, или такие жалобы вообще не поступают.

Представленные здесь данные не обязательно отражают фактическое число нарушений прав человека, совершаемых различными агентствами сектора общественной безопасности, так как по разным причинам жалобы могут поступать не обо всех нарушениях, происходящих в некоторых агентствах сектора безопасности. Полиция является таким агентством сектора безопасности, которое взаимодействует с наибольшим числом людей. Поэтому понятно, что службы *омбудсменов* получают большое число жалоб на действия полиции. Вооруженные силы и пограничная служба обычно контактируют только с ограниченной группой людей; и обычно службам *омбудсмена* сложно контролировать деятельность военизированных подразделений, которые могут не в полной мере или вообще не контролироваться правительством.

Можно привести разные объяснения резкого различия в пропорции дел, поступающих из мест содержания под стражей. Опыт национальных правозащитных институтов, создавших эффективные механизмы для получения жалоб от заключенных, свидетельствует о том, что эти дела составляют большую долю тех дел, которые поступают из сектора безопасности. Относительно низкий процент жалоб из мест содержания под стражей в странах, участвовавших в исследовании, свидетельствует, возможно, об отсутствии легко доступных каналов, по которым заключенные или задержанные могли бы направлять свои жалобы.

Столбиковая диаграмма: органы сектора безопасности ответственные за дела рассматриваемые службами омбудсменов





В другом вопросе респонденты должны были оценить степень сотрудничества между службами *омбудсменов* и различными агентствами сектора безопасности по шкале от 1 до 10, при этом оценка 1 означала очень низкую степень сотрудничества, а 10 – очень высокую степень сотрудничества. Ответы на этот вопрос обобщены в таблице 2:

Таблица 2: Степень сотрудничества между службами *омбудсменов* и агентствами сектора безопасности

Агентство сектора безопасности	Степень сотрудничества	
	Оценка	Страны
Полиция	10	Грузия
	9	Литва
	8	Азербайджан, Казахстан, Узбекистан
	6	Латвия
	5	Кыргызстан, Российская Федерация
	4	Армения, Молдова
Следственные изоляторы/ изоляторы временного содержания	Оценка	Страны
	10	Грузия
	9	Азербайджан
	8	Казахстан, Литва, Российская Федерация
	7	Кыргызстан, Латвия,
	5	Молдова
Исправительные учреждения, включая тюрьмы	Оценка	Страны
	10	Грузия, Казахстан, Литва
	9	Азербайджан, Кыргызстан, Российская Федерация
	8	Латвия, Молдова
	5	Армения
Вооруженные силы	Оценка	Страны
	8	Азербайджан, Молдова, Российская Федерация
	6	Армения, Казахстан, Узбекистан
	4	Кыргызстан, Латвия
	3	Грузия
	- *	Литва
Пограничная служба	Оценка	Страны
	7	Армения, Литва
	5	Латвия, Казахстан, Узбекистан
	4	Кыргызстан
	2	Азербайджан, Грузия,
	0.5	Кыргызстан
Полувоенные подразделения/ внутренние войска	- **	Российская Федерация
	Оценка	Страны
	4	Узбекистан
	2	Молдова
	0	Грузия
- ***	Армения, Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Российская Федерация	

* Литовская служба *омбудсмена* не получила ни одной жалобы о нарушениях в вооруженных силах.

** Нет данных

*** Службы *омбудсменов* из этих стран не работали с жалобами, касающимися полувоенных подразделений.

Из этой таблицы ясно, что большинству служб *омбудсменов* легче установить отношения сотрудничества с полицией, исправительными учреждениями и центрами предварительного содержания, в то время как с вооруженными силами, пограничной службой и полувоенными подразделениями такое сотрудничество устанавливается труднее, или его вообще не существует. Для этих выводов можно привести два объяснения. Первое состоит в том, что эти выводы подтверждают общие тенденции в уровне демократизации различных агентств сектора безопасности в странах СНГ: вооруженные силы, институт, традиционно характеризующийся высокой степенью секретности и изоляции, проявляет наибольшее сопротивление и не желает открываться для механизмов гражданского контроля, таких как независимые службы *омбудсменов*. Полиция и исправительные учреждения, с другой стороны, обычно легче открываются для общественного контроля. Следовательно, в странах, где имеется политическая воля для активного продвижения демократизации агентств сектора общественной безопасности, службам *омбудсменов* удается установить отношения сотрудничества с этими агентствами сектора безопасности.

Альтернативное объяснение сводится к тому, что службы *омбудсмена* поставили самые высокие оценки за степень сотрудничества тем органам, на которые поступало больше всего жалоб. Наблюдается корреляция между уровнем взаимодействия с вооруженными силами, пограничной службой и полувоенными подразделениями и низким числом жалоб на эти агентства. Причинно-следственную связь здесь трудно установить. Объясняется ли низкий уровень сотрудничества тем, что службы *омбудсмена* рассматривали малое число жалоб на эти агентства? Или службы *омбудсменов* получали мало жалоб из-за того, что уровень сотрудничества был низким?

В последнем вопросе первого раздела службам *омбудсменов* предлагалось определить меры по расширению их сотрудничества с агентствами сектора безопасности. Респонденты внесли следующие предложения, которые приводятся в порядке их частотности:

- Организация круглых столов, дискуссий и регулярных встреч представителей агентств сектора общественной безопасности и служб *омбудсменов*. На таких встречах можно обсуждать передовой опыт агентств сектора безопасности по расширению и защите прав человека, и примеры плодотворного сотрудничества между службами *омбудсменов* и агентствами сектора безопасности, а также проблемы, относящиеся к правам человека и сектору безопасности;
- Обучение сотрудников агентств сектора безопасности, включая руководителей высшего звена, правовым аспектам (национальным и международным), лежащим в основе работы службы *омбудсмена*;
- Проведение совместного мониторинга и совместных мероприятий по установлению фактов по якобы имевшим место нарушениям прав человека (сотрудники сектора безопасности вместе с сотрудниками службы *омбудсмена*);

- Установление отношений сотрудничества/рабочих контактов не только между центральным офисом службы *омбудсмена* и агентствами сектора безопасности, но и на более низких уровнях, например, между региональными представительствами служб *омбудсменов* и различными уровнями руководящих структур агентств сектора безопасности, на региональном и местном уровнях. Через такие рабочие контакты будет обеспечен постоянный поток информации между агентствами сектора безопасности и службами *омбудсменов*.

б) Раздел II: Расследование жалоб на нарушения прав человека со стороны органов сектора безопасности

Цель второго раздела состояла в выяснении подробной информации о конкретных проблемах, с которыми сталкиваются службы *омбудсменов* в ходе разбирательств по жалобам о якобы имевших место нарушениях прав человека со стороны агентств сектора безопасности; и о том, как они решают такие проблемы.

В анкете задавался вопрос о соответствующих аспектах мандатов и полномочий служб *омбудсменов*. За исключением Узбекистана, все участвовавшие в анкетировании службы *омбудсмена* имеют относительно широкий мандат, позволяющий им проводить разбирательства по жалобам о нарушениях прав человека в различных агентствах сектора безопасности. Исключая Узбекистан, все другие службы *омбудсменов* имеют право доступа в учреждения сектора безопасности¹⁶ без предварительного уведомления. Они уполномочены проводить там интервью без присутствия персонала агентства сектора безопасности, имеют право доступа к любой документации, включая документы, содержащие служебную информацию¹⁷, и внутренние постановления/подзаконные акты, регламентирующие поведение персонала агентства сектора безопасности.

Несмотря на то, что большинство служб *омбудсменов* имеют относительно широкие мандаты и соответствующие права, они сталкиваются с многочисленными проблемами, когда начинают разбирательства по жалобам. Респонденты отмечали, помимо прочих, следующие проблемы:

- Агентства сектора безопасности не желают признавать совершаемые ими нарушения прав человека и часто активно сопротивляются реализации рекомендаций службы *омбудсмена*, таких как рекомендации о возбуждении расследования и/или преследования, либо о наказании должностных лиц, ответственных за нарушения прав человека;

¹⁶ К ним относятся: камеры предварительного заключения, исправительные учреждения (включая тюрьмы), военные центры предварительного заключения (в тех странах, где такие учреждения существуют) и другие пенитенциарные учреждения.

¹⁷ Только узбекская и латвийская службы *омбудсменов* не имеют права свободного доступа к информации. Российский *омбудсмен* имеет право доступа к секретной информации, за исключением документов, определяющих стадии полицейского расследования.

- Персонал сектора безопасности не понимает функции и задачи службы *омбудсмена*;
- Агентства сектора безопасности остаются относительно закрытыми институтами, оказывающими сопротивление гражданскому контролю над своей деятельностью;
- Во многих случаях агентства сектора безопасности без труда могут скрыть или устранить свидетельства или доказательства нарушений прав человека;
- Когда службы *омбудсмена* обращаются к агентствам сектора безопасности с просьбой предоставить объяснения относительно якобы имевших место нарушений прав человека, они часто получают только краткие формальные ответы, содержащие неадекватную реакцию на аргументы, приведенные автором жалобы;
- Во многих агентствах сектора безопасности существуют очень крепкие внутренние связи для защиты и отстаивания интересов агентства, оказывающие значительное влияние на возможность выявления нарушений прав человека;
- Представители сектора безопасности недостаточно хорошо знают национальные и международные правовые нормы;
- Несмотря на то, что большинство служб *омбудсменов* имеют право свободного входа в учреждения сектора безопасности, некоторые агентства сектора безопасности разрешают осуществлять это право только лично *омбудсмену*. Они не желают признавать, что *омбудсмен* может делегировать это право сотрудникам службы *омбудсмена*;
- С особыми трудностями службы *омбудсменов* сталкиваются при попытках получить достоверную и объективную информацию о нарушениях прав человека, совершаемых по отношению к представителям самого агентства сектора безопасности (это относится, например, к нарушениям прав призывников в вооруженных силах);
- Успех разбирательства по жалобе в очень большой степени зависит от желания представителей сектора безопасности проводить расследования. Часто разбирательства проводятся быстрее и эффективнее, если руководители высшего звена оказывают соответствующее давление.

Ответы на другие вопросы показывают, как службы *омбудсменов* пытаются решать эти проблемы. Участвовавшие в анкетировании службы определили методы получения информации, необходимой для разбирательств о нарушениях в органах безопасности, и оценили их эффективность. Эти результаты обобщаются в таблице 3. Если службы *омбудсмена* имеют право посещать агентства сектора безопасности для проведения интервью без присутствия представителей этого агентства и без предварительного уведомления о визите¹⁸, это определяется как очень эффектив-

¹⁸ Фактически только узбекская служба *омбудсмена* не имеет права посещать агентства сектора общественной безопасности без предварительного уведомления.

ный способ получения относящейся к делу информации. Посещения агентств сектора безопасности с предварительным уведомлением не так широко применяются для получения информации, и большинство служб *омбудсменов*, применяющих этот метод, не считают его достаточно эффективным. Службы *омбудсменов* реже обращаются в агентства сектора безопасности с просьбами о предоставлении документов, хотя этот шаг считается таким же эффективным, как и просьбы о предоставлении объяснений, с точки зрения служб *омбудсменов*, применяющих оба эти метода.

Эти результаты свидетельствуют о том, насколько важно, чтобы полномочия служб *омбудсменов*, необходимые для проведения разбирательств по жалобам, были четко определены в законе.

Таблица 3: Методы получения информации и их эффективность (указывается число служб *омбудсменов* из 10 респондентов, выбравших конкретный ответ):

Запрос в агентство сектора безопасности о предоставлении документов сотрудникам службы <i>омбудсмена</i> , проводящим разбирательство по жалобе					
Частота	Часто	Скорее часто	Обычно	Редко	Никогда
	1	1	6	2	0
Эффективность	Очень эффективно	Эффективно	Скорее эффективно	Мало эффективно	Крайне неэффективно
	0	6	1	3	0
Запрос в агентство сектора безопасности о предоставлении объяснений					
Частота	Часто	Скорее часто	Обычно	Редко	Никогда
	5	0	5	0	0
Эффективность	Очень эффективно	Эффективно	Скорее эффективно	Мало эффективно	Крайне неэффективно
	1	4	5	0	0
Посещения агентства сектора безопасности <i>после уведомления о цели</i> запланированного посещения, заслушивание показаний без присутствия администрации и личное посещение помещений					
Частота	Часто	Скорее часто	Обычно	Редко	Никогда
	3	0	2	3	2
Эффективность	Очень эффективно	Эффективно	Скорее эффективно	Мало эффективно	Крайне неэффективно
	2	4	0	2	0
Посещения агентства сектора безопасности <i>без предварительного уведомления</i> , заслушивание показаний без присутствия администрации и личное посещение помещений					
Частота	Часто	Скорее часто	Обычно	Редко	Никогда
	7	0	1	1	1
Эффективность	Очень эффективно	Эффективно	Скорее эффективно	Мало эффективно	Крайне неэффективно
	6	2	0	1	0

Грузинская служба *омбудсмена* особенно подчеркнула, что посещения агентств сектора безопасности без предварительного уведомления являются наиболее эффективным методом получения информации. Кроме того, грузинская служба *омбудсмена* создала систему регулярного мониторинга полицейских участков

по всей стране, что, по заявлению представителя службы, привело к резкому снижению числа случаев применения пыток в полицейских участках и камерах предварительного заключения, начиная с декабря 2004 года¹⁹.

Для эффективного осуществления надзорной функции службы *омбудсмена* важно не только проводить разбирательства по жалобам о нарушениях прав человека, совершаемых в агентствах сектора безопасности, но также и информировать о результатах разбирательств и об общей ситуации с правами человека в секторе безопасности перед соответствующими государственными институтами, СМИ, гражданским обществом и широкой общественностью. На основании таких отчетов соответствующие органы власти могут принимать меры по решению проблем с правами человека в секторе безопасности, а организации гражданского общества (ОГО) могут оказывать на правительство давление с целью реформирования сектора безопасности. Поэтому в анкету был включен вопрос, направленный на выяснение того, как службы *омбудсмена* взаимодействуют с государственными органами, СМИ и ОГО в том, что касается надзора над сектором безопасности. В общем, ответы на этот вопрос показывают, что службы *омбудсмена* наиболее регулярно осуществляют коммуникации с парламентами и парламентскими комитетами, и что парламента наиболее активно реагируют на отчеты служб *омбудсменов*. Это не удивительно, учитывая, что все службы, участвовавшие в анкетировании, за исключением *омбудсмена* Казахстана, являются – при сохранении их независимости – подотчетными парламентам. Многие службы *омбудсменов* направляют свои документы о доклады также президентам и конкретными министерствами, но реакция этих государственных органов не всегда оказывается эффективной, как, прочем, и парламентам.

Большинство служб *омбудсменов* отметили, что они установили очень хорошие отношения со СМИ. Часто в случаях, когда службы *омбудсменов* не добиваются ожидаемых результатов после отчетов в парламенте, они направляют соответствующую информацию в СМИ, где такие материалы предаются огласке. Некоторым службам *омбудсменов* отведено определенное время для вещания по радио или телевидению.

Представляется, что между службами *омбудсменов* и ОГО существует низкий уровень взаимодействия, так как приводилось лишь небольшое число примеров реакции таких организаций на отчеты служб *омбудсменов*. Однако несколько служб *омбудсменов* указали, что в будущем они планируют укреплять свои отношения с ОГО. В общем, взаимодействие между службами *омбудсменов* и ОГО в странах Балтии и Грузии находится на более высоком уровне, чем в других странах бывшего Советского Союза. Более подробная информация об ответах служб *омбудсменов* приводится в таблице 4.

¹⁹ См. Годовой отчет грузинской Службы *омбудсмена* за 2004 год, с. 19, см. на сайте: <http://www.ombudsman.ge/download/annrep04E.pdf>; и последний отчет Службы общественного адвоката (*омбудсмена*) Грузии: Обзор ситуации с правами человека в Грузии и развитие институтов защиты прав человека (имеется в офисе ПРООН-Братислава).

Таблица 4: Ответность служб омбудсменов

Орган	Сообщение или отчет по запросу/по собственной инициативе	Реакция на отчеты и сообщения служб омбудсменов ²⁰
<p>Парламент: все службы омбудсменов отчитываются перед парламентом; некоторые отчитываются в парламентском комитете по правам человека, комитете по безопасности или перед отдельными парламентариями.</p>	<p>Все службы омбудсменов отчитываются по собственной инициативе.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Общее обсуждение отчетов омбудсмена; - Создание рабочих групп с полномочиями по внесению изменений и дополнений в существующее законодательство и по разработке нового законодательства в отношении сектора безопасности на основе рекомендаций омбудсмена; - Парламент принимает изменения и дополнения к законам в соответствии с рекомендациями службы омбудсмена; - Отчеты службы омбудсмена обычно используются парламентом для внесения новых законопроектов во время правительственного часа в парламенте и в ходе встреч в парламенте с отдельными министрами; - Но: одна служба омбудсмена сообщила, что иногда реакция парламента отличается от ожидаемой.
<p>Президент: шесть служб омбудсменов отчитывались перед президентами; три службы ни разу этого не делали.</p>	<p>Четыре службы отчитывались по собственной инициативе; одна — по требованию; одна служба отчитывалась как по собственной инициативе, так и по требованию.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - В общем лишь немногие службы омбудсменов сообщили о реакции президента; - Одна служба омбудсмена сообщила, что было несколько случаев, когда президент отдавал инструкции правительству или конкретным министерствам, чтобы они реализовали рекомендации службы омбудсмена; - Одна служба омбудсмена предполагает, что ее отчеты администрация президента не представляет ему лично, а направляет в соответствующие министерства.
<p>Отдельные министерства: все службы омбудсменов представляют свои доклады конкретным министерствам, в основном, министерствам обороны, внутренних дел и юстиции.</p>	<p>Все службы омбудсменов представляют доклады по собственной инициативе.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Реагируя на рекомендации служб омбудсменов министерства отдавали распоряжения о наказаниях, понижении в должности или увольнении должностных лиц, причастных к нарушениям прав человека; - Министерства оказывали давление с целью внесения изменений и дополнений в законодательство, основанных на рекомендациях службы омбудсмена; - Министерства регулярно изучают доклады и рекомендации служб омбудсменов и сообщают в эти службы о мерах по реализации рекомендаций; - Но: несколько служб омбудсменов сообщили, что министерства не принимают адекватных мер, когда получают отчеты или доклады служб омбудсменов о нарушениях прав человека, совершаемых в агентствах сектора безопасности.
<p>СМИ: все службы омбудсменов сообщают о своей работе в СМИ.</p>	<p>Все службы контактируют со СМИ по собственной инициативе. Кроме того, некоторые службы предоставляют информацию по запросу.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - В общем, службы омбудсменов сообщили, что СМИ редко реагируют на их сообщения; - Доклады служб омбудсменов публиковались в газетах или в Интернете.

²⁰ В этом разделе обобщаются наиболее распространенные ответы служб омбудсменов, в порядке частотности.

Таблица 4: Отчетность служб омбудсменов

Орган	Сообщение или отчет по запросу/по собственной инициативе	Реакция на отчеты и сообщения служб омбудсменов
<p>Общественность (включая ОГО): восемь служб омбудсменов отчитывались перед общественностью (ОГО), две службы ни разу этого не делали.</p>	<p>Пять служб омбудсменов контактировали с общественностью и ОГО по собственной инициативе, а две – по запросу.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ОГО информируют широкую общественность о деятельности служб омбудсменов и о результатах разбирательства по жалобам о нарушениях прав человека в агентствах сектора безопасности; - Несколько служб омбудсменов отметили, что они систематически взаимодействуют с ОГО, что позволяет регулярно осуществлять обмены информацией между службой омбудсмена и ОГО; - Одна служба омбудсмена сообщила, что организации гражданского общества обсуждают отчеты и доклады службы омбудсмена и иногда представляют в службы омбудсменов предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство. Служба омбудсмена передает их предложения в соответствующие государственные органы.

Все службы омбудсменов отметили, что агентства сектора безопасности принимали внутренние дисциплинарные меры на основе рекомендаций службы омбудсмена. Должностные лица из различных агентств сектора безопасности (полиции, центров предварительного заключения, исправительных учреждений и прокуратуры) получали взыскания, были понижены в должности или уволены, либо против них возбуждалось преследование в уголовном порядке, если они были причастны к нарушениям прав человека. Однако многие службы омбудсменов отметили, что реализация этих рекомендаций в очень большой степени зависела от желания руководителей высшего звена в соответствующем агентстве. Кроме того, молдавская служба омбудсмена отметила, что редко выполняются ее рекомендации, связанные с расходами, например, об улучшении условий содержания заключенных в тюрьмах. В таких случаях службам омбудсменов необходимо искать способы, чтобы убедить правительство в необходимости таких инвестиций для борьбы с постоянными нарушениями прав человека в исправительных учреждениях.

с) Раздел III: Предупредительные меры

В последнем разделе анкеты службы омбудсменов отвечали на вопросы о своей деятельности по предупреждению нарушений прав человека в агентствах сектора безопасности. В этом разделе шла речь о роли служб омбудсменов в обсуждении, разработке и реализации реформ сектора безопасности; об их участии в разработке, высказывании комментариев и внесении изменений и дополнений в законодательство, относящееся к агентствам сектора безопасности; а также об обучении и другой просветительской деятельности в области прав человека, направленной на сотрудников различных агентств сектора безопасности.

Респонденты должны были определить роль своих служб омбудсменов в предупреждении нарушений прав человека в агентствах сектора безопасности. В

первую очередь большинство служб назвали развитие общенациональной правовой культуры через обучение широкой общественности правам человека и механизмам защиты этих прав, включая роль и функции служб *омбудсменов*, а также обучение должностных лиц сектора безопасности их обязанностям и ответственности. Другие добавили, что наилучшим методом предупреждения нарушений прав человека является расширение и укрепление деятельности служб *омбудсменов* (проведение регулярных проверок агентств сектора безопасности и эффективных разбирательств по жалобам). Эти ответы согласуются с ответами на вопрос о самых важных проблемах, приводящих к нарушениям прав человека представителями агентств сектора безопасности. Среди таких проблем были определены следующие:

- Нежелание должностных лиц соблюдать соответствующие правовые нормы;
- Недостаток или отсутствие знаний у должностных лиц о действующих законах;
- Тот факт, что многие нарушения прав человека, совершаемые должностными лицами агентств сектора безопасности, остаются безнаказанными;
- Содержание под стражей в течение более длительного срока, чем разрешено по закону;
- Отсутствие ясной правовой базы, регламентирующей деятельность внутренних органов;
- Низкие заработные платы.

Большинство служб *омбудсменов* (за исключением молдавской и кыргызской) участвуют в дискуссиях, разработке или реализации реформ сектора безопасности. Например:

- Армянская служба *омбудсмента* принимала очень активное участие в разработке закона о полиции;
- Грузинская служба *омбудсмента* была одним из ведущих государственных институтов, разрабатывавших стратегию реформирования Уголовного кодекса Грузии;
- Казахская служба *омбудсмента* очень активно участвовала в разработке долгосрочной пенитенциарной политики Республики Казахстан на период до 2015 года.
- Литовская служба *омбудсмента* участвовала в разработке и внедрении системы ювенальной юстиции;
- Узбекская служба *омбудсмента* участвовала в работе парламентской рабочей группы, уполномоченной разрабатывать законодательство, регулирующее деятельность государственных внутренних органов, включая секретную службу;

Однако из ответов стало ясно, что международные доноры, предоставляющие финансирование на реализацию проектов в секторе безопасности, редко привлекают службы *омбудсменов*.

Службы *омбудсменов* также занимаются предупреждением нарушений через деятельность по приведению национального законодательства в соответствие с международными нормами в области прав человека. Хотя большинство служб *омбудсменов* не имеют права становиться инициаторами законодательных процессов²¹, они могут рекомендовать парламенту определенные законопроекты и имеют право высказывать комментарии по законопроектам и рекомендовать внесение исправлений и дополнений в действующее законодательство. Все службы *омбудсменов* отметили, что они активно пользуются этими правами, в том числе и в отношении сектора безопасности. Например:

- Армянская служба *омбудсмeнa* представила свои комментарии по вопросам судебного администрирования в сфере уголовного права;
- Азербайджанская служба *омбудсмeнa* высказывала комментарии к уголовному и уголовно-процессуальному кодексам, закону о чрезвычайных ситуациях, и рекомендовала, чтобы Азербайджан присоединился к Конвенции ООН против дискриминации в образовании и к протоколам 12 и 14 к Европейской конвенции о защите прав человека;
- Грузинская служба *омбудсмeнa* представила свои комментарии по правилам тюремного распорядка в Министерство юстиции;
- Казахская служба *омбудсмeнa* представила свои комментарии к законопроекту Министерства внутренних дел о специальных мерах по поддержанию общественного порядка в чрезвычайных ситуациях;
- Латвийская служба *омбудсмeнa* представляла свои комментарии к законопроектам о тюремном заключении и уголовно-процессуальному кодексу;
- Благодаря комментариям Литовской службы *омбудсмeнa* Уголовный кодекс Литвы был приведен в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка;
- Молдавская служба *омбудсмeнa* рекомендовала внести в уголовный кодекс дополнительную статью, предусматривающую криминализацию пыток;
- Российская служба *омбудсмeнa* участвовала в разработке закона о защите потерпевших и свидетелей.

По мнению респондентов, парламенты принимают значительную часть рекомендаций и комментариев служб *омбудсменов*.

²¹ Службы *омбудсменов* Грузии и Литвы являются исключениями.

Другим важным методом приведения национального законодательства по вопросам соблюдения прав человека в сфере общественной безопасности в соответствие с международным правом в области прав человека является право служб *омбудсменов* обращаться в конституционный суд, когда служба обнаруживает несоответствия. Все три службы *омбудсменов* Кавказского региона, молдавская, латвийская и российская службы *омбудсменов* имеют право обращаться в конституционный суд, хотя и в этом отношении существуют отпределенные различия в компетенции этих институтов.

Парламент Литвы в настоящее время рассматривает вопрос о расширении полномочий литовской службы *омбудсмeна*, чтобы предоставить ей такое право. Почти все службы *омбудсмeна*, имеющие это право²², успешно им пользовались, и многие планируют в будущем снова воспользоваться этим правом. Только три службы *омбудсменов* из стран Центральной Азии – Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана – не имеют таких полномочий.

Еще один метод, обычно применяемый службами *омбудсмeна* для предупреждения нарушений прав человека в агентствах сектора безопасности, состоит в организации обучения национальным и международным правозащитным нормам, которые должны регулировать деятельность агентств сектора безопасности. Семь служб *омбудсменов* уже проводили такие тренинги, а три другие службы не делали этого ни разу. Однако армянская служба *омбудсмeна*, созданная лишь в октябре 2003 года²³, также планирует провести подобный тренинг. Все службы *омбудсменов*, занимающиеся организацией тренингов, обучали, в первую очередь, представителей полиции и исправительных учреждений. Тренинги, в основном, проводились для должностных лиц, представляющих руководителей среднего звена, но азербайджанская и узбекская службы *омбудсменов* также проводили тренинги как для рядовых сотрудников, так и для руководителей. Азербайджанская, литовская и российская службы *омбудсменов* проводили тренинги для представителей вооруженных сил. Ни одна служба *омбудсмeна* не проводила тренингов для представителей пограничной службы.

Службы *омбудсменов*, участвовавшие в проведении тренингов для представителей сектора безопасности, отметили, что такие тренинги обычно воспринимались позитивно, и что многие участники высказывали заинтересованность в проведении тренингов на регулярной основе. Более того, несколько участников предложили проводить тренинги для большего числа должностных лиц, и приглашать для участия в них представителей ОГО и международных экспертов.

²² Только российская служба *омбудсмeна* еще не воспользовалась своим правом обращения в конституционный суд.

²³ См.: сайт Защитника прав человека Республики Армения: <http://www.ombuds.am/main/en/1/81/>

Кроме того, семь служб *омбудсменов* разрабатывали другие учебные и информационные материалы по правам человека. Например, грузинская служба *омбудсмена* разместила информацию о правах лиц, содержащихся под стражей против их воли, во всех полицейских участках и в других местах содержания под стражей. Молдавская служба *омбудсмена* распространяла брошюры и учебные материалы о правах человека среди сотрудников сектора безопасности. Казахская служба *омбудсмена* создала сайт с библиотекой по правам человека, на котором в свободном доступе можно ознакомиться с правовой информацией по самым насущным вопросам защиты прав человека²⁴. Несколько служб *омбудсменов* регулярно проводят встречи с представителями различных агентств сектора безопасности, включая сотрудников секретных служб.

4. Заключение

Из общих результатов анкетирования ясно, что службы *омбудсменов* сталкиваются с большими проблемами, когда проводят разбирательства по жалобам на агентства сектора безопасности, и в другой работе с этими агентствами. Это особенно характерно для многих стран бывшего Советского Союза, в которых сектор безопасности по-прежнему остается изолированным и секретным.

Ответы на вопросы анкеты, проанализированные в настоящей статье, свидетельствуют о том, что во всех странах СНГ и Балтии, участвовавших в анкетировании, существует определенный уровень взаимодействия между агентствами сектора безопасности и службами *омбудсменов*. Разумеется, результаты этого экспресс-анкетирования не дают исчерпывающей картины, но могут служить отправным пунктом для последующих исследований и повышения, на этой основе, эффективности деятельности национальных учреждений по правам человека в этой деликатной сфере. Все службы *омбудсменов* данного региона в большей или меньшей степени занимаются следующими видами деятельности:

- Независимые разбирательства по жалобам о нарушениях прав человека, совершаемых в агентствах сектора безопасности;
- Мониторинг сектора безопасности;
- Разработка законодательства, относящегося к агентствам сектора безопасности, в соответствии с международными нормами в области прав человека;
- Обучение должностных лиц из сектора безопасности.

Однако ответы различных служб *омбудсменов* также показали, что эффективность служб *омбудсменов* при осуществлении надзора над агентствами секто-

²⁴ В библиотеку можно зайти с сайта: <http://www.hrc.nabrk.kz/>

ра безопасности в очень большой степени зависит от законодательной базы, определяющей их деятельность. Если службы *омбудсмена* не обладают всеми необходимыми полномочиями, их надзорная функция будет неполноценной, и их вклад в повышение подотчетности агентств сектора безопасности будет менее значимым. Если службы *омбудсмена* обладают всеми необходимыми полномочиями, в ситуациях, когда государство активно занимается системным реформированием сектора безопасности, службы *омбудсменов*, скорее всего, смогут эффективно участвовать в этом процессе реформирования и в дальнейшей демократизации сектора безопасности. Это особенно характерно для стран переходного периода, в которых судебная система может быть слабой или недействующей. С другой стороны, нежелание поддерживать системную реформу сектора безопасности всегда сдерживает осуществление службами *омбудсменов* их мандата по эффективной защите прав человека.

Омбудсмен по военным вопросам

*Рабочая группа DCAF по вопросам
реформирования сектора безопасности.*

Предисловие

Пояснительная записка DCAF о службе *омбудсмена* по военным вопросам включена в данную публикацию, чтобы предоставить информацию о специализированной форме службы *омбудсмена*, разработанной исключительно для вооруженных сил. Этот материал публикуется не для того, чтобы рекомендовать создание таких специализированных служб, но, скорее, чтобы предоставить странам переходного периода информацию о том, как в отдельных странах с развитой демократией пытаются защищать права человека в вооруженных силах, и чтобы распространить уроки, извлекаемые из процесса создания и дальнейшего опыта служб *омбудсменов* по военным вопросам.

Серия пояснительных записок DCAF разрабатывается Рабочей группой **DCAF** по агентствам сектора безопасности, совместно со специалистами DCAF и внешними экспертами. С этой и другими пояснительными записками можно ознакомиться на сайте: www.dcaf.ch/publications/backgrounders.cfm.

Что представляет собой институт *омбудсмена* по военным вопросам?¹

В данной публикации институт *омбудсмена* по военным вопросам (ОВВ) представлен как независимый от военного командования экспертный орган, который осуществляет контроль за деятельностью оборонного сектора, способствует соблюдению принципов надлежащего руководства военным сектором и их практическому воплощению. ОВВ рассматривает жалобы, которые связаны с неуставным или оскорбительным поведением в вооруженных силах, включая любые нарушения в действиях военнослужащих и военных ведомств, а также дает свои рекомендации по устранению этих нарушений. ОВВ не принимает участия в разработке оборонной политики и не может влиять на решения, которые имеют отношение к оперативной деятельности. Непосредственным заданием ОВВ является рассмотрение жалоб и поддержание надлежащего порядка в военном секторе. В более широком смысле роль института *омбудсмена* по военным вопросам состоит в обеспечении максимальной эффективности собственных усилий, которые направлены на

¹ В данной статье высказывается точка зрения автора, которая не обязательно совпадает с точкой зрения ООН или ПРООН.

то, чтобы оборонный сектор был полностью подотчетным и ответственным за деятельность всех своих составных частей.

В чем состоит важность института омбудсмена по военным вопросам?

ОВВ способствует:

- осуществлению контроля над деятельностью военного сектора;
- обеспечению законности действий вооруженных сил;
- открытости и ответственности военных ведомств;
- фокусированию внимания на практических проблемах военной сферы, которые требуют решений;
- повышению эффективности и действенности военного сектора;
- укреплению взаимного доверия между общественностью и военными, в частности, в вопросах обороны.

Как полностью использовать потенциал института омбудсмена по военным вопросам?

Для обеспечения эффективной работы института *омбудсмена* по военным вопросам существует три ключевых условия: независимость в своей деятельности, политическое руководство и наличие адекватной материальной и интеллектуальной инфраструктуры.

В идеале офис *омбудсмена* по военным вопросам обязан:

- быть определенным конституцией или другими законодательными актами;
- иметь возможности для проведения своих независимых расследований и иметь право инициировать таковые по вопросам, касающимся отдельных лиц и — при необходимости — имеющим системный характер;
- иметь доступ к информации, необходимой для проведения любых расследований;
- иметь возможность осуществлять свою деятельность, придерживаясь строгой секретности;
- иметь возможность докладывать парламенту и общественности о результатах своей работы;

- иметь полномочия давать свои рекомендации государственному и военному руководству и требовать официальных и публичных ответов на них;
- иметь свои собственные помещения, независимые от военного командования

Очень большое значение имеет качественный состав сотрудников офиса ОБВ. В идеале он должен состоять из гражданских лиц, которые являются экспертами, способными проводить расследования, формировать юридическую оценку и разрабатывать информационную политику, независимую от других органов государственной власти.

Для того чтобы избежать проблем, связанных с обработкой секретной информации, сотрудники офиса ОБВ должны иметь самый высокий уровень доступа.

Как работают органы контроля в Германии и Канаде?

Омбудсмен в Германии, называемый Уполномоченным бундестага (УБ) или Комиссаром парламента по вопросам деятельности вооруженных сил, и *омбудсмен* по военным вопросам (ОВВ) в Канаде являются одними из наиболее квалифицированных органов, которые осуществляют надзор за деятельностью вооруженных сил. Они часто служили образцами для формирования подобных институтов в других странах, например ирландского *омбудсмена* по военным вопросам и *омбудсмена* по вопросам вооруженных сил в Чешской Республике.

Офис УБ был основан в 1959 году после одобрения решения о создании новых вооруженных сил Германии. Его создание базировалось на примере Швеции, где первый из подобных офисов был основан еще в 1915 году. Офис *омбудсмена* по военным вопросам в Канаде был основан в 1998 году по результатам расследования дела о событиях в Сомали.

В каждом офисе работает приблизительно 50 сотрудников. Офис немецкого *омбудсмена* в 2004 году получил 6 154 жалобы при численности бундесвера (немецких вооруженных сил) в 260 000 человек. За этот же период офис канадского *омбудсмена* по военным вопросам получил 2 274 жалобы при численности вооруженных сил 60 000 военнослужащих и 20 000 гражданских лиц, которые работают по найму в Канадском департаменте национальной обороны (КДНО). Бюджет УБ Германии в 2004 году составлял 3 370 000 евро, а бюджет офиса канадского *омбудсмена* по военным вопросам достигал 5 000 000 канадских долларов.

В таблице 1 отражены основные показатели работы обоих офисов.

Таблица 1 Сравнительный анализ работы офисов *омбудсменов* в Канаде и Германии

<i>Омбудсмен</i> по военным вопросам (ОВВ) в Канаде	ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ	Уполномоченный бундестага (УБ) в Германии
Полномочия установлены по договоренности. Отсутствие законодательного статуса	Законодательный статус существования офиса	Статья 456 конституции Закон про Уполномоченного бундестага
Министром обороны на 5-летний срок (с возможностью обновления полномочий)	Кем назначается <i>омбудсмен</i> по военным вопросам?	Большинством голосов бундестага тайным голосованием на 5-летний срок (с возможностью обновления полномочий)
Военнослужащие канадских вооруженных сил и департамента национальной обороны (в том числе бывшие) и члены их семей Министерство обороны, военные ведомства, члены парламента <i>Омбудсмен</i> по военным вопросам с информированием Министерства обороны	Кто может подать жалобу или инициировать расследование?	Военнослужащие бундесвера и члены их семей Бундестаг, его комитет по вопросам обороны Уполномоченный бундестага своим решением
Жалобы отдельных лиц по вопросам, которые находятся в сфере компетенции военного командования и департамента национальной обороны Вопросы, которые имеют системный характер	Какие дела могут рассматривать <i>омбудсмены</i> ?	- Любые жалобы и петиции военнослужащих бундесвера
Лицо, подающее жалобу, должно для решения конфликта сначала подать соответствующий рапорт вышестоящему начальству или военному органу, ответственному за рассмотрение подобных дел ОВВ имеет право отклонить жалобу, если не соблюдены сроки ее подачи, если она является несерьезной или если ее рассмотрение требует использования неправовых методов ОВВ имеет право принять жалобу к рассмотрению немедленно, если этого требуют сложившиеся обстоятельства	Какие условия должны быть соблюдены, прежде чем ОВВ / УБ могут принять дело к рассмотрению?	- Военнослужащий бундесвера имеет право непосредственно обратиться к УБ без предварительной подачи жалобы в военные органы, ответственные за рассмотрение подобных жалоб
- Министерству обороны	Кому подотчетны ОВВ/УБ	- Бундестагу
ОВВ дает свои рекомендации и может направлять их в соответствующие органы власти и проследить за ходом их выполнения	Полномочия ОВВ / УБ	УБ дает свои рекомендации и может направить их в соответствующие органы власти и проследить за ходом их выполнения

<p>ОВВ готовит ежегодный доклад, который выносится на обсуждение в парламент Министерством обороны и соответствующими парламентскими комитетами</p> <p>ОВВ также может предоставлять специальные доклады по расследованию отдельных случаев, если он считает, что это отвечает общественным интересам</p>	<p>Какими другими инструментами влияния владеют ОВВ / УБ</p>	<p>УБ готовит ежегодный доклад и подает его на рассмотрение главе бундестага, который передает его в комитет по обороне, а последний, в свою очередь, обращается в Министерство обороны с просьбой его прокомментировать</p> <p>УБ может запросить в бундесвере рапорты, связанные с вопросами нарушения дисциплины, и может присутствовать в суде при рассмотрении уголовных и дисциплинарных дел в качестве наблюдателя</p>
<p>ОВВ имеет доступ ко всем документам, которые необходимы для осуществления его деятельности (в отдельных случаях ему может быть отказано в доступе к секретной информации из соображений безопасности или в ходе проведения боевых операций)</p>	<p>Имеют ли ОВВ / УБ доступ к секретной информации</p>	<p>УБ может требовать доступ к секретной информации и к файлам Министерства обороны</p>

Другие подходы в осуществлении контроля над военным сектором

Кроме вышеупомянутых независимых органов надзора за деятельностью вооруженных сил, которые функционируют в Канаде и США, существуют еще два учреждения, которые осуществляют контроль над деятельностью военных ведомств: орган общего надзора за деятельностью вооруженных сил, а также различные подобные структуры, подчиненные военному ведомству, и органы гражданского контроля, к примеру, парламентский *омбудсмен* или *омбудсмен* по правам человека, в рамки полномочий которых входит осуществление надзора за деятельностью оборонных структур. Однако у каждого из этих органов существуют сильные и слабые стороны.

Военное командование и орган исполнительной власти более благосклонно относятся к существованию органа общего надзора за деятельностью вооруженных сил, потому что он является наиболее управляемым ими учреждением и с пониманием относится к интересам военного сектора. Этот орган обычно называется Главной ревизионной службой, и его должностные лица обязательно являются военнослужащими. Основным недостатком в работе данного органа является то, что в этом случае военное ведомство само осуществляет контроль над собственной деятельностью. При таком подходе возникает угроза конфликта интересов, что может снизить уровень доверия в докладах структуры контроля. Однако такой подход к осуществлению контроля над деятельностью воору-

женных сил становится нормой как в демократически развитых странах, так и в странах с демократией в процессе становления.

Преимущество системы осуществления надзора за деятельностью военного сектора, проведенного гражданским органом контроля, состоит в том, что он гарантирует соблюдение прав военнослужащих в рамках существующих гражданских прав другого населения. Кроме того, содержание единого офиса, который осуществляет функции надзора за соблюдением прав военнослужащих, стоит гораздо меньше, чем содержание нескольких органов, имеющих подобные функции. В то же время гражданскому органу контроля может не хватать опыта для осуществления этих функций, а также оказаться неспособным рассматривать специфические проблемы, которые связаны с военным персоналом. Примерами применения такого принципа могут служить Украина, Португалия, Литва и Швеция.

Преимущество независимого органа по надзору за деятельностью военного сектора состоит в том, что он непосредственно уделяет внимание вопросам, которые имеют отношение к действиям военных ведомств, и обладает достаточными полномочиями для осуществления такого надзора. Он имеет возможность публиковать свои доклады, которые существенно укрепляют роль парламентского контроля и гарантируют высокую степень открытости и ответственности военного сектора. Несмотря на то что этот орган имеет все рычаги влияния на работу военных ведомств и структур гражданской обороны, так как является абсолютно независимым и беспристрастным, честным и эффективным в своих рекомендациях, он может плодотворно сотрудничать со всем военным сектором, получая его поддержку и доверие.

Институты ОБВ не стоит путать с адвокатскими организациями, целью которых является помощь клиентам в достижении оптимальных для них решений проблемных ситуаций. В отличие от чисто адвокатской деятельности работа институтов омбудсмена в последние годы также связана с корпоративной деятельностью, сферой образования и работой общественных организаций. Такой подход является нетипичным для деятельности оборонного сектора.

И последнее замечание: в авторитарных обществах и в странах со слабыми государственными структурами контроль над деятельностью вооруженных сил и их подотчетность незначительны либо вообще отсутствуют.

Нерешенные проблемы

Важным остается вопрос о том, что для сектора безопасности, где происходят процессы роста количества действующих структур, особенно важной становится необходимость их полноценного взаимодействия, и в этой случае, очевидно, ОБВ не должен превращаться в орган, осуществляющий надзор за всем

военным сектором. Однако в любом случае сектор безопасности требует большего внимания, чем все военное ведомство в целом.

- В последнее время вооруженные силы и другие действующие структуры сектора безопасности все больше привлекаются к проведению военных операций далеко за пределами их стран и традиционных мест их дислокации. Осуществление надзора за деятельностью военного сектора в этом случае также крайне необходимо.
- Количество стран, в которых работают институты *омбудсмана* по военным вопросам, очень ограничено, но оно постоянно растет. Необходимы организация и проведение многосторонних встреч между их представителями с целью обмена мнениями по ключевым проблемам и стимулирования интереса к институту *омбудсмана*.
- Национальные офисы *омбудсменов* и международные организации, которые осуществляют надзор, отвечают за те регионы, где они работают. Перед ними необходимо поставить задачи по выработке региональных и общих подходов к процессу осуществления надзора с рассмотрением возможности утвердить универсальный кодекс поведения при организации контроля за деятельностью военного сектора.

Вопросы, которые непосредственно связаны с работой *омбудсмана* по военным вопросам

- права человека и вооруженные силы; о профсоюзы и вооруженные силы; о военная юстиция;
- права национальных меньшинств и вооруженные силы;
- взаимоотношения между парламентскими комитетами и Министерством обороны;
- вооруженные силы и общество;
- гражданский контроль над деятельностью сектора безопасности;
- организационные модели взаимоотношений между Министерством обороны и Генеральным штабом.

Источники информации для дальнейшей работы над данной темой

Борн, Х., Флури, Ф., Джонсон, А. (ред.) Парламентский контроль над сектором безопасности: принципы, механизмы и практические аспекты: Пособие для парламентариев № 5. - Женева - К., 2003. - С. 90-93. http://www.dcaf.ch/oversight/proj_english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3

Gleumes, Karl. The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces. His Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions From Service Personnel. — Berlin, German Bundestag, 2001.

Marin, Andre. The Way Forward — Action Plan for the Office of the Ombudsman. Report to the Minister of National Defence of Canada. -Ottawa, 1999

Дополнительная информация

Международный институт омбудсменов (МИО): www.law.ualberta.ca/centres/ioi/

Ассоциация омбудсменов франкоязычных стран (АОФС): <http://democratie.francopho-nie.org/sijip/html/AOMF/>

Ассоциация омбудсменов (АО): www.ombuds-toa.org/index

Информация о работе омбудсменов по военным вопросам в сети Интернет

Австралия: www.comb.gov.au

Канада: www.ombudsman.forces.gc.ca

Германия: www.bundestag.de/htdocs_e/orga/3organs/06armforce.html

Израиль: www.idf.il/english/organization/nakhal/fore-word.stm

Нидерланды: www.mindef.nl/ministerie/igk/english/index.html

**Совершенствование
демократического надзора
над сектором безопасности:
рекомендации для
служб омбудсменов**

ПРООН/ DCAF

Введение

Главная цель настоящих рекомендаций – служить справочным пособием для служб *омбудсменов*, чтобы они могли совершенствовать свою работу в секторе общественной безопасности в сочетании с соответствующей поддержкой и координацией усилий парламентариев, гражданского общества и международных организаций.

Эти рекомендации базируются на принципах прав человека и передовом опыте работы с агентствами сектора общественной безопасности, накопленном в службах *омбудсменов* по всему миру. Они предоставляют основу для всестороннего подхода к обеспечению служб *омбудсмена* соответствующими законодательными мерами, методами получения и рассмотрения жалоб, подготовки отчетов о разбирательствах по жалобам, ежегодных и специальных докладов, просвещения и налаживания международного сотрудничества и участия в надзоре над агентствами сектора общественной безопасности.

Сектор общественной безопасности включает все государственные службы и органы, имеющие законодательно закрепленное право применять

силу, отдавать приказы о применении силы или угрожать применением силы. Обычно агентства сектора общественной безопасности включают военные и военизированные подразделения (такие как военная полиция), полицию, пограничную службу и другие правоохранительные органы¹. Демократический надзор относится к прозрачности и подотчетности, а также к правам как тех, кто работает в органах сектора безопасности, например, простых солдат, так и к правам общественной безопасности в том, что касается отношений с органами сектора безопасности.

Демократический надзор над сектором безопасности подразумевает понятие безопасности с акцентом на всесторонней безопасности человека, а не на «государственной безопасности». Органы сектора безопасности стоят на страже безопасности всех членов общества.

Приведенные ниже конкретные меры рекомендуются для обеспечения того, чтобы служба *омбудсмена* играла эффективную роль в демократическом надзоре над агентствами сектора общественной безопасности.

Законодательство о службе *омбудсмена*

- 1 Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве о создании службы *омбудсмена* предусматривались полномочия, необходимые для

¹ Данное определение приводится в «Глоссарии» [‘Glossary’] DCAF, Документ № 4, см. на сайте: http://dcaf.ch/docs/dcaf_doc4.pdf

того, чтобы служба функционировала в соответствии с международными стандартами. При необходимости выступать за внесение изменений и дополнений в национальное законодательство, чтобы включить недостающие полномочия, необходимые для работы с агентствами сектора общественной безопасности.

Для эффективного функционирования службы *омбудсмана* необходима надлежущая законодательная база. Такая база должна включать право на доступ в места содержания под стражей и в закрытые учреждения, право на доступ к документам (документам для служебного пользования, секретным или конфиденциальным документам), и эти права не должны приостанавливаться, чтобы служба *омбудсмана* могла эффективно работать во время любой чрезвычайной ситуации. «Парижские принципы», принятые Комиссией ООН по правам человека в 1992 году, гласят, что национальная правозащитная служба должна иметь право «заслушивать любого человека и получать любую информацию и любые документы, относящиеся к ее компетен-

ции»². В Факультативном протоколе к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания предусматривается создание национальных превентивных механизмов, обычно на базе уже существующих национальных правозащитных институтов, которые будут в полном объеме обладать правами по инспектированию мест содержания под стражей и по проведению частных бесед с лишенными свободы лицами³.

В основу этих положений заложен принцип, заключающийся в том, что служба *омбудсмана* должна иметь все необходимые полномочия, чтобы быть доступной для получения жалоб, беспристрастно их изучать или расследовать, составлять заключения по жалобам и предоставлять рекомендации, основанные на таких заключениях⁴. Служба *омбудсмана* также должна иметь возможность изучать определенные проблемы по собственной инициативе (*suo motu*).

2 Привести национальное законодательство, регулирующее ра-

² Принципы, касающиеся статуса и функционирования национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) [Principles Relating to the Status and Functioning of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights], принцип C2; UN Doc A/RES/48/134 (20 Dec 1993), см. на сайте: <http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>.

³ См. Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания, статьи 17-23; принят 18 декабря 2002 года на пятьдесят седьмой сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией A/RES/57/199; см. на сайте: <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/cat-one.pdf>

⁴ В докладе Международного совета по политике в области прав человека за 2005 год, одобренном Верховным комиссаром ООН по правам человека, для реализации Парижских принципов разработан ряд критериев. К ним относятся юридические полномочия по принудительному вызову свидетелей и доступу в помещения. *Оценка эффективности национальных правозащитных институтов* [Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions], Versoix, 2005, с. 21.

боту агентств сектора общественной безопасности, в соответствии с законодательством о службе *омбудсмeна*, для обеспечения того, чтобы агентства сектора безопасности признавали, соблюдали и способствовали применению полномочий службы *омбудсмeна*.

Учитывая, что законы о создании служб *омбудсменов* часто принимаются после принятия национального законодательства, относящегося к сектору безопасности, конфликты между этими законами и законом о создании службы *омбудсмeна* будут препятствовать службе в осуществлении своего мандата или в обеспечении признания ее полномочий. Кроме того, в законах о создании служб *омбудсменов* часто имеются ссылки на несуществующее законодательство, что особенно проблематично, когда на повестку дня выносятся вопросы об эффективном сотрудничестве между службами *омбудсменов* и агентствами сектора общественной безопасности, а также о реализации рекомендаций службы *омбудсмeна*.

В ряде стран такие конфликты решаются путем приведения законодательства об агентствах сектора общественной безопасности в соответствие с законодательством о службе *омбудсмeна* или посредством введения нового законодательства для обеспечения сотрудничества между агентствами сектора безопасности и службой *омбудсмeна*.

Службы *омбудсмeна* должны провести анализ законодательства об агентствах сектора безопасности, чтобы определить, нужно ли внести в это законода-

тельство изменения или дополнения, чтобы привести его в соответствие с законами о создании службы *омбудсмeна*. Перечень несоответствий и противоречий затем может стать основой для предложения о внесении изменений и дополнений в законы об агентствах сектора безопасности, которые повысят возможности службы *омбудсмeна* по применению юридических полномочий и осуществлению мандата службы.

3 Предоставить службе *омбудсмeна* юрисдикцию над сообщениями о нарушениях прав человека и недобросовестным или неэффективным администрированием.

В законах о создании служб *омбудсменов* определяется, какие вопросы могут быть предметом жалоб и разбирательств по жалобам. Для работы в секторе безопасности служба *омбудсмeна* должна, как минимум, иметь полномочия по рассмотрению жалоб о нарушениях прав человека. Однако некоторые вопросы, препятствующие прозрачности и подотчетности в агентствах сектора общественной безопасности, могут не являться нарушениями прав человека. Включение в полномочия службы *омбудсмeна* вопросов, связанных с недобросовестным или неэффективным администрированием, помогает службе заниматься дополнительными проблемами, такими как коррупция, которая может привести к неравному обращению и дискриминации.

4 Обеспечить, чтобы служба *омбудсмeна* могла ссылаться на международные договора о правах человека как на убедительные пра-

новые инструменты, в том числе и во время чрезвычайного положения, особенно в тех странах, где международные договоры о правах человека не являются прямо применимыми в национальной правовой системе.

После того как служба *омбудсмена* выясняет факты, относящиеся к событиям, описанным в жалобе, сотрудники службы анализируют эти факты в свете применимых законов. Службы *омбудсменов* должны ссылаться на международные договоры как на убедительные правовые инструменты, когда такие договоры не являются прямо применимыми или когда в национальном законодательстве нет других инструментов, которые можно было бы применить к установленным фактам.

В международном праве определены обстоятельства, в которых могут допускаться отступления от определенных прав человека в случае объявления чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни нации. Другие права могут содержать подразумеваемые и явные ограничения, например, по соображениям национальной безопасности. Обстоятельства, в которых допускаются отступления от соблюдения прав человека или ограничения таких прав,

точно определены в текстах международных правозащитных инструментов, а также в Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)⁵ и в Замечании общего порядка № 19 к МПГПП, опубликованном Комитетом ООН по правам человека⁶.

В международных правозащитных нормах не существует какого-либо оправдания для препятствования осуществлению службой *омбудсмена* надзора по соображениям национальной безопасности, когда действуют отступления от защищаемых прав. Службы *омбудсменов* должны изучать попытки отступлений, чтобы определить, соблюдаются ли при этом предписанные процедуры и предварительные условия. Когда агентства сектора безопасности высказывают намерение ограничить права по соображениям национальной безопасности, *омбудсмен* может осуществить свою надзорную функцию, чтобы определить, удовлетворяют ли такие ограничения необходимым условиям⁷.

5 Обеспечить, чтобы национальное законодательство предусматривало создание региональных

⁵ Организация Объединенных Наций, Экономический и социальный совет, Подкомиссия ООН по предотвращению дискриминации и защите меньшинств: Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, Annex, UN Doc E/CN.4/1985/4 (1985), см. на сайте: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>.

⁶ Комитет ООН по правам человека: Замечание общего порядка № 19, Чрезвычайное положение (статья 4 МПГПП), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.1, 31 августа 2001, см. на сайте: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/71eba4be3974b4f7c1256ae200517361?Opendocument)

⁷ Там же.

отделений службы *омбудсмена* и их физическую доступность.

Наличие региональных и местных отделений службы *омбудсмена* облегчает доступ для лиц, желающих сделать запрос, подать заявление или жалобу на агентства сектора общественной безопасности. Службам *омбудсмена* необходимо позаботиться о том, чтобы их отделения были физически доступными, т.е. чтобы к ним было легко добираться⁸. Если обоснованные бюджетные ограничения не позволяют открыть полноценные отделения, служба может рассмотреть другие варианты, например, о выдаче местным представителям лицензий на прием жалоб от имени службы – при этом важно взвесить преимущества этого подхода по сравнению с риском возможного нарушения конфиденциальности.

6 Выступать за выделение достаточных бюджетных ассигнований для службы *омбудсмена*, чтобы она могла осуществлять все функции, определенные в ее мандате.

Разбирательства по жалобам в службах *омбудсмена* часто являются сложными и дорогостоящими, особенно в отношении сектора безопасности, они требуют сотрудничества и усилий многих экспертов. Например, в немецкой и канадской службах военных *омбудсменов*, ответственных за разбирательства

по жалобам, подаваемым только военнослужащими, работает около 50 сотрудников. Годовой бюджет немецкой службы военного *омбудсмена* составляет около €3 370 000; годовой бюджет канадской службы военного *омбудсмена* сравним с этим показателем и составляет 5 млн. канадских долларов⁹.

Однако во многих странах СНГ службы *омбудсменов* часто неэффективны, потому что у них отсутствует адекватное финансирование. Поэтому службы *омбудсмена* должны постоянно прилагать усилия для получения адекватного финансирования из национального бюджета, что позволит им эффективно осуществлять свои мандаты.

7 Искать законную основу для того, чтобы служба *омбудсмена* могла контактировать и реально взаимодействовать со всеми парламентскими комитетами, особенно с комитетами, обладающими юрисдикцией над сектором безопасности, включая комитет по правам человека, по безопасности, по вопросам правоприменения, по законодательству/ правовой реформе, а также бюджетный комитет. Кроме того, искать правовую основу для того, чтобы служба *омбудсмена* могла инициировать парламентские расследования.

Службам *омбудсмена* необходимо взаимодействовать с парламентскими

⁸ Ср.: Рекомендация № 18.

⁹ Более подробную информацию о службах военных *омбудсменов* см. материал DCAF в главе 3 настоящей публикации.

комитетами, чтобы представлять свои рекомендации относительно сектора безопасности. Основы для таких контактов и взаимодействия должны быть определены в национальном законодательстве. Для исправления вопиющих нарушений прав человека крайне желательно, чтобы службы *омбудсмена* имели право инициировать парламентские расследования таких нарушений.

8 **Контактировать с международными органами, осуществляющими мониторинг в области прав человека, чтобы высказывать комментарии или дополнения к периодическим докладом страны.**

В связи с тем, что службы *омбудсмена* уполномочены получать и рассматривать жалобы о якобы имевших место нарушениях прав человека, а также проводить беспристрастные разбирательства по таким жалобам и давать рекомендации, они находятся в уникальной ситуации в том, что касается комментариев о положении с правами человека в их странах, представляемых в международные органы, контролирующие вопросы прав человека.

Будучи независимой, служба *омбудсмена* наилучшим образом выполнит свою роль, связанную с периодическими докладами страны в эти органы, если представит свои комментарии непосредственно в эти органы, вместо того чтобы принимать участие в подготовке доклада.

В Парижских принципах четко определена роль национальных правозащитных институтов в том, что касается докладов в международные правоза-

щитные механизмы, а в Факультативном протоколе к Конвенции против пыток предусматриваются национальные превентивные механизмы, работающие в тандеме с международным подкомитетом по предупреждению пыток.

9 **Инициировать, при необходимости, пересмотр законодательства о контроле над частными компаниями, выполняющими функции, обычно законодательно возлагаемые на агентства сектора общественной безопасности.**

В последние годы в некоторых странах наблюдается рост числа частных компаний, выполняющих ряд функций, ранее осуществлявшихся государственными органами. К таким функциям относится надзор за заключенными, охрана правительственных и коммерческих помещений, и даже выполнение воинского долга. Иногда частные компании привлекаются именно для того, чтобы избежать контроля со стороны законных надзорных органов, включая службу *омбудсмена*. Как и с приватизацией предприятий коммунального хозяйства, важно, чтобы демократический надзор осуществлялся даже в тех случаях, когда приватизируются функции сектора безопасности.

Жалобы

10 **Создать механизм доступа в учреждения сектора общественной безопасности, чтобы облегчить лицам, содержащимся под стражей против их воли, возможность подавать жалобы.**

Лица, содержащиеся под стражей против их воли, или проходящие службу в национальных войсках, действующих за пределами страны, не пользуются таким же доступом к службе *омбудсмена*, чтобы подать жалобу, какой обеспечен для тех, кто не находится в таком положении. Необходимы механизмы, способствующие облегчению доступа для таких категорий лиц.

В разных странах и обстоятельствах к таким механизмам относятся закрытые на ключ почтовые ящики, куда можно опустить письменную жалобу, периодические визиты и проверки с предварительным уведомлением или без него, а в некоторых случаях установка бесплатных телефонных линий, которые не прослушиваются сотрудниками агентств сектора безопасности.

Каждая служба должна определить наиболее подходящие механизмы для выполнения этой рекомендации. Примеры из стран СНГ включают следующие: служба *омбудсмена* Грузии без предварительного уведомления посещает камеры предварительного заключения и пенитенциарные учреждения. В узбекской службе *омбудсмена* работает мобильная команда, в функции которой входит получение и рассмотрение жалоб в закрытых учреждениях.

11 Принимать жалобы частных лиц или органов, которые не являются лично пострадавшими от действий, описанных в жалобах. Возбуждать разбирательства по любым соответствующим вопросам по собственной инициативе *омбудсмена* без получения жалобы.

Важным механизмом обеспечения рассмотрения всех жалоб, относящихся к действиям агентств сектора безопасности, является использование возможности принимать жалобы даже тогда, когда автор жалобы не является лицом (или группой лиц), прямо пострадавшим от нарушений. Это означает, что жалобы от имени, например, лиц, содержащихся под стражей, или от имени сотрудников агентств сектора общественной безопасности могут подаваться членами семьи, друзьями или заинтересованные организации.

Подобно этому, в полномочия службы *омбудсмена* должно входить право начинать разбирательство по любому вопросу по инициативе службы, независимо от того, получена ли жалоба по этому вопросу или нет. Это право проводить разбирательство *suo motu* приобретает особое значение при осуществлении надзора над сектором безопасности.

12 Обеспечить условия для безопасной подачи жалоб в рамках конфиденциальных механизмов контактов с представителями службы *омбудсмена*. Активно преследовать и требовать применения соответствующих дисциплинарных мер, если это предусмотрено национальным законодательством, в отношении любых должностных лиц, нарушающих конфиденциальность таких контактов со службой *омбудсмена*.

Омбудсмен получает жалобы как от сотрудников агентств сектора общественной безопасности, так и от лиц, содержащихся в учреждениях сектора

безопасности. Лица, содержащиеся в закрытых учреждениях, должны знать, что конфиденциальный механизм контактов со службой *омбудсмeна* безопасен. Эта конфиденциальность обычно предусматривается в законе о создании службы *омбудсмeна*. Для того чтобы служба *омбудсмeна* пользовалась доверием, лица, подающие жалобы и имеющие основания опасаться мести, должны быть уверены в том, что их контакты со службой *омбудсмeна* останутся конфиденциальными. Это, в свою очередь, требует, чтобы служба *омбудсмeна* систематически применяла соответствующие дисциплинарные меры против лиц, нарушающих конфиденциальность контактов со службой *омбудсмeна*.

13 Регулярно контактировать с организациями гражданского общества и получать от них помощь при мониторинге потенциальных нарушений прав человека со стороны сектора безопасности и/ или призывать их членов и представителей общественности подавать жалобы в службу *омбудсмeна*.

Несколько служб *омбудсмeнов* разработали ряд механизмов для регулярной работы с организациями гражданского общества. Один из механизмов состоит в создании консультативного совета при организации гражданского общества. Этот совет обеспечивает механизм, в рамках которого служба *омбудсмeна* и организации гражданского общества обсуждают свою работу с агентствами сектора общественной безопасности, возможности обмена информацией и взаимного информирования о планирующихся видах деятельности, а также

возможности взаимных консультаций. Эти механизмы не предназначены для инструктирования друг друга или для утверждения одной из сторон работы или деятельности другой стороны.

Разбирательства по жалобам

14 Разработать ряд приоритетов как часть стратегического планирования, при котором ограниченные ресурсы выделяются в первую очередь на разбирательства по делам о грубых или массовых нарушениях прав человека представителями агентств сектора общественной безопасности. При проведении разбирательств по жалобам первоочередное значение уделять вопросам, затрагивающим право на жизнь, здоровье и безопасность.

Обычно ресурсов, выделяемых службам *омбудсмeнов*, недостаточно для выполнения всей работы, которую они могли бы делать в рамках своих мандатов. Метод стратегического планирования помогает планировать распределение ограниченных ресурсов и консультироваться с заинтересованными сторонами о том, что они считают наиболее важным.

Обычно службы *омбудсмeна* рассматривают жалобы в порядке их поступления. Когда в жалобах идет речь об опасности для жизни, здоровья или безопасности человека, службы *омбудсмeна* должны рассматривать такие жалобы вне очереди.

15 Обеспечивать, чтобы сотрудники агентств сектора обще-

ственной безопасности уважали право службы *омбудсмена* посещать лиц, содержащихся под стражей против их воли, знакомиться с документами, относящимися к разбирательствам, и проводить опросы лиц, которые могли быть свидетелями нарушений прав человека.

Новые службы *омбудсмена* могут столкнуться с тем, что представители сектора общественной безопасности не проявляют уважения к таким положениям законодательства о службе *омбудсмена*. В связи с тем, что эти полномочия являются основой для проведения справедливых и беспристрастных разбирательств по жалобам, службы *омбудсмена* по всему миру рассматривают нарушения этих прав как реальную угрозу существованию службы и активно работают над тем, чтобы эти права уважались.

Для защиты этих полномочий используются различные средства. Службы *омбудсмена* могут настойчиво информировать официальных лиц о своих правах и сообщать об официальных лицах, нарушающих права службы *омбудсмена*, в вышестоящие органы тех агентств, где они работают, в парламент и в соответствующие парламентские комитеты, а также президенту, общественности и СМИ.

16 При любой возможности развивать рабочие отношения на самых высоких уровнях власти и на региональном и местном уровнях, а также с агентствами сектора общественной безопасности и вообще с властными структурами и инициировать систематический регулярный диалог.

Главным правом службы *омбудсмена* является убеждение. Оно лучше всего действует, когда служба устанавливает рабочие отношения с властями на всех уровнях в агентствах сектора общественной безопасности и вообще в органах государственного управления. Важным элементом в работе службы *омбудсмена* является умение найти подходящего человека для реализации рекомендаций. Установленные рабочие отношения в различных агентствах сектора общественной безопасности могут стать ключевым условием для принятия рекомендаций, особенно учитывая, что службы *омбудсмена* часто высказывают критические замечания.

Примеры сотрудничества между службой *омбудсмена* и агентствами сектора общественной безопасности, а также проблемы, связанные с правами человека и сектором безопасности, могут обсуждаться на специальных круглых столах и в ходе регулярных встреч. Передовой опыт агентств сектора безопасности в том, что касается расширения и защиты прав человека, также заслуживает обсуждения. Регулярный обмен мнениями способствует созданию взаимного доверия между службой *омбудсмена* и агентствами сектора общественной безопасности.

17 Разработать порядок регулярных проверок мест лишения свободы и соглашения с соответствующими агентствами сектора общественной безопасности в поддержку таких проверок.

Эффективность проверок мест лишения свободы можно повысить, если

служба *омбудсмeнa* согласует с соответствующими органами сектора безопасности масштаб и порядок таких проверок. В частности, служба *омбудсмeнa* должна обеспечить, чтобы несколько сотрудников службы были официально уполномочены проводить такие проверки. Это сведет к минимуму противодействие официальных лиц на местах. Кроме того, четко определенный порядок работы сотрудников службы *омбудсмeнa* поможет обеспечить качество и стандартный подход к проверкам.

18 Обеспечивать защиту и безопасность авторов жалоб, свидетелей и сотрудников службы *омбудсмeнa*, проводящих разбирательства по жалобам во время и после разбирательств. Обеспечить конфиденциальность интервью, документации и контактов между службой *омбудсмeнa* и авторами жалоб.

В законодательствах о службах *омбудсмeнa* обычно содержатся положения о конфиденциальности. Служба несет ответственность за соблюдение конфиденциальности. В законах о создании службы обычно содержатся положения о средствах защиты и иммунитете в отношении *омбудсмeнa* и его сотрудников. В более серьезных случаях может оказаться целесообразным применение программы защиты свидетелей.

Служба *омбудсмeнa* должна быть отделена от какой-либо другой государственной службы. Она должна размещаться в таком месте, чтобы со стороны нельзя было определить, что люди

приходят подавать жалобы в службу *омбудсмeнa*.

Интервью следует проводить в таких местах, где меньше всего вероятности, что входящих или выходящих людей кто-нибудь может заметить. При необходимости такие интервью можно проводить за пределами помещения службы *омбудсмeнa*. Когда интервью проводятся в местах содержания под стражей, они должны быть недоступны для слуха персонала специального учреждения.

Документы, включая письма и другие документы, относящиеся к контактам со службой, должны храниться в таких местах, где их никто не сможет увидеть, кроме уполномоченных сотрудников службы. Их можно хранить, например, в закрывающихся на ключ шкафах или в закрывающихся на ключ охраняемых комнатах.

Компьютеры, содержащие конфиденциальные материалы, также должны стоять в комнатах, которые можно закрыть на ключ, когда в комнате никого нет, или использовать специальные пароли для входа в компьютер.

19 Рекомендовать на время проведения разбирательства отстранение от должности сотрудников агентств сектора общественной безопасности, если их пребывание в должности может негативно повлиять на результат разбирательства.

Разбирательства в отношении поведения сотрудников и агентств сектора общественной безопасности отличаются от разбирательств в других секторах.

Продолжение работы сотрудников, в отношении которых проводится расследование, может представлять угрозу для авторов жалоб и свидетелей. Если служба *омбудсмена* считает, что это так, она должна иметь право рекомендовать временно отстранить от должности сотрудников, в отношении которых проводится разбирательство, с сохранением должностного оклада и без ущерба для результатов разбирательства.

20 В ходе разбирательства анализировать факты в свете национального законодательства, международных договоров и обязательств, принятых на себя государством, и других международных норм.

Эти инструменты являются правовыми основаниями деятельности службы *омбудсмена*, они обеспечивают нормы, не изменяющиеся при рассмотрении различных жалоб. Хотя ссылки, насколько это возможно, следует делать на самые высокие национальные нормы в области защиты прав человека, в конечном счете службы *омбудсмена* должны отстаивать приоритет международных правозащитных норм, независимо от того, включены ли они в национальное законодательство¹⁰.

21 Обучать сотрудников службы *омбудсмена*, чтобы они приобретали специальные навыки и знания для разбирательства по жалобам о нарушениях прав человека в агентствах сектора общественной

безопасности. Пользоваться услугами внешних экспертов, оплачиваемых службой *омбудсмена*, если среди сотрудников службы *омбудсмена* нет лиц, обладающих специальными знаниями, навыками и способностями, необходимыми для проведения эффективного разбирательства. Обеспечить, чтобы приглашаемые на такую работу эксперты не имели каких-либо конфликтов интересов, не имели в прошлом каких-либо контактов и не были причастны к какому-либо органу или лицу, в отношении которого проводится разбирательство.

Немногие службы *омбудсмена* имеют достаточно большой и разнообразный штат сотрудников, обладающих всеми знаниями, навыками и способностями, которые могут понадобиться для эффективных разбирательств по всем жалобам. Службы *омбудсмена* должны обучать своих сотрудников необходимым навыкам и знаниям, или нанимать внешних экспертов для работы в тех областях, где имеются пробелы.

Службам *омбудсмена*, не получающим достаточного финансирования, скорее всего, понадобится внешняя помощь, чтобы оплачивать услуги внешних экспертов, так как в выделяемых на службу *омбудсмена* бюджетных ассигнованиях могут не предусматриваться такие расходы. Службам *омбудсмена* также следует искать экспертов в местных научных кругах или в организациях гражданского общества, готовых сотрудни-

¹⁰ Ср.: Рекомендация № 1.

чать со службой на общественных началах, но таких экспертов необходимо проверять на предмет отсутствия конфликтов интересов.

В частности, при разбирательствах по жалобам может понадобиться проведение судебно-медицинской экспертизы. Если круг таких специалистов невелик, большинство из них, скорее всего, работают в штате агентств сектора общественной безопасности или сотрудничают с ними по контрактам. В таких обстоятельствах важно, чтобы службы *омбудсмена* могли нанять экспертов из академических учреждений или из другой страны.

22 Создать или использовать уже существующую Специальную оперативную группу *омбудсмена* (СОГО) для проведения специализированных разбирательств по получившим широкий резонанс проблемам в секторе безопасности, связанным с нарушениями прав человека в отношении больших групп людей.

Подобную команду целесообразно использовать, когда имеется серьезная и чувствительная проблема, вызывающая широкий общественный резонанс и связанная с широкими системными вопросами, когда факты по делу являются сложными и/или не согласуются между собой, и нет вероятности завершить разбирательство путем неформального урегулирования. В группу СОГО входят опытные и преданные делу сотрудники, проводящие сложные, проблемные разбирательства в сжатые сроки и со структурированными планами разбирательств. Эта группа отличается от

группы быстрого реагирования, которая также может быть полезной при рассмотрении жалоб, когда необходимо действовать очень быстро.

23 Проводить общественные слушания, когда это целесообразно, и если служба *омбудсмена* имеет на это право. Использовать такие слушания как для сбора доказательств, так и для того, чтобы поддержать других, чьи права нарушаются, в их желании заявить об этом.

Общественные слушания дают службе *омбудсмена* возможность объявить о разбирательствах по различным вопросам и попросить тех, чьи права нарушаются, заявить об этом. Такие слушания, например, оказались очень полезными для служб *омбудсменов* в некоторых канадских провинциях, где без слушаний было очень трудно установить лиц, чьи права могли быть нарушены. Не все службы *омбудсмена* обладают правом на проведение общественных слушаний, закрепленным в законе о создании службы. Если такое право не закреплено в законе, целесообразно внести в закон соответствующее дополнение. Такие слушания могут оказаться особенно полезными при поиске людей, пострадавших от действий представителей агентств сектора безопасности, и при разработке системного анализа по вопросам прав человека в секторе безопасности.

Отчеты о разбирательствах

24 Разрабатывать рекомендации для агентств сектора

общественной безопасности по восстановлению нарушенных прав или возмещению вреда, если права не могут быть восстановлены.

Рекомендации – это метод, применяемый службой *омбудсмена* для предложения решений проблем, вскрытых в ходе разбирательств. Когда рекомендации разработаны, служба *омбудсмена* должна их протестировать, чтобы определить, действительно ли их реализация приведет к решению проблем, обнаруженных во время рассмотрения жалобы или разбирательства по жалобе.

Право на восстановление нарушенных прав является фундаментальным и неотъемлемым элементом защиты прав человека. Рекомендации по восстановлению нарушенных прав или по возмещению вреда, разработанные службой *омбудсмена*, должны не затрагивать законные права жертв нарушений прав человека в судах.

25 Способствовать тому, чтобы должностные лица принимали, визировали и внедряли рекомендации.

Учитывая, что службы *омбудсменов* не могут требовать, чтобы агентства сектора общественной безопасности выполняли их рекомендации, службам *омбудсменов* необходимо активно поощрять официальных лиц в том, что касается рассмотрения и принятия мер по реализации рекомендаций. Одного только направления рекомендаций может быть недостаточно.

Опыт показывает, что рекомендации, связанные с расходами, например, по улучшению условий содержания в тюрьмах, редко выполняются. Здесь службы *омбудсмена* должны найти способы убеждения государственных служащих в необходимости таких инвестиций для борьбы с постоянными нарушениями прав человека в исправительных учреждениях.

26 Своевременно составлять отчеты о разбирательствах. Сообщать результаты авторам жалоб, а также государственным и гражданским служащим, действия которых стали предметом жалобы.

Задержка с отчетом может означать отказ в правосудии. Для контроля над сотрудниками с целью обеспечения своевременного рассмотрения жалоб можно использовать компьютерную систему регистрации дел, в которой прослеживается продолжительность работы по конкретной жалобе.

Когда отчет составлен, он должен быть направлен автору жалобы, а также всем лицам, чьи действия стали предметом жалобы или разбирательства.

27 Требовать и ожидать своевременных ответов по существу от агентств сектора общественной безопасности, действия которых стали предметом разбирательства. Активно добиваться ответов от должностных лиц и гражданских служащих, не предоставивших ответы в установленный срок.

В законодательстве о создании службы *омбудсмена* часто определяются

сроки для получения ответов. Большинство служб *омбудсменов* рассматривают несвоевременные ответы на свои обращения как серьезную угрозу эффективности своей работы. Службы *омбудсмена* могут использовать компьютерную систему управления делами или другие средства, чтобы отслеживать сроки отправки сообщений и отчетов и сроки, определенные для получения ответов.

28 **Контактировать с государственными служащими более высокого уровня, включая и самый высокий уровень, когда официальные представители сектора безопасности необоснованно отказываются реагировать на отчеты о разбирательствах или не внедряют рекомендации службы *омбудсмена*. Когда это применимо и имеются высокие шансы на успех, служба *омбудсмена* может подать иск в административный суд, если таковые существуют в соответствии с законодательством страны, с тем, чтобы ее рекомендации были реализованы.**

Как и в случаях с другими агентствами, относящимися к компетенции службы *омбудсмена*, когда агентства не отвечают, службе приходится активно добиваться ответов. Для этого может понадобиться поднять вопрос на более высокий уровень власти, а иногда и на самый высокий уровень, чтобы получить ответ на рекомендации службы *омбудсмена*. Если такие действия неэффективны, службе *омбудсмена* следует добиваться поддержки на других, более высоких уровнях власти.

29 **Представлять отчеты о разбирательствах в соответствующих парламентских комитетах, особенно в тех случаях, когда агентства сектора общественной безопасности, действия которых расследуются, отказываются отвечать или не внедряют рекомендации службы *омбудсмена*. Просить парламент вызвать повесткой тех, кто не ответил или не осуществил рекомендации, в соответствующий комитет, чтобы они объяснили свои действия.**

Некоторые агентства сектора общественной безопасности в отдельных странах отказываются отвечать или не внедряют рекомендации. Службы *омбудсмена* разных стран в таких случаях действуют разными методами. Информирование парламента является одним из способов привлечь внимание к таким недопустимым отказам со стороны других институтов, которые могут использовать свои полномочия, чтобы добиться реакции. Учитывая, что службы *омбудсменов* являются одним из аспектов парламентского надзора, целесообразно выносить такие вопросы на рассмотрение парламента.

Рабочие отношения с различными парламентскими комитетами полезны, если комитет может вызвать повесткой представителей сектора безопасности или гражданских служащих, не приславших ответы и не выполнивших рекомендации. Этот механизм используется рядом служб *омбудсменов*, в частности, в Канаде и других странах Содружества, чтобы привлечь таких государственных служащих к ответу.

30 В соответствующих случаях передавать отчеты о расследованиях в СМИ и способствовать тому, чтобы общественность оказывала давление на представителей сектора безопасности, отказывающихся уважать полномочия и/или рекомендации службы *омбудсмена*. Строго соблюдать правила конфиденциальности при контактах со СМИ.

Убеждение часто приводит к тому, что рекомендации *омбудсмена* принимаются, а полномочия службы *омбудсмена* соблюдаются. Когда этого не происходит, как это иногда случается, могут потребоваться другие методы. Последнее право службы *омбудсмена* – это публичность. Службе *омбудсмена* необходимо установить хорошие отношения со СМИ для того, чтобы воспользоваться этим средством, когда издаются отчеты и публичность может оказаться полезной или необходимой.

31 Информировать прокуроров о фактах, свидетельствующих об уголовно-наказуемых деяниях. Рекомендовать, в соответствующих обстоятельствах, чтобы прокуратура возбудила преследование, особенно если прокурор необоснованно отказывается возбуждать уголовное преследование.

Большинство служб *омбудсменов* имеют право направлять информацию прокурорам, когда они обнаруживают доказательства уголовных правонарушений. Это делается для того, чтобы прокурор мог принять решение, следует ли возбуждать уголовное пре-

следование. Некоторые службы *омбудсменов*, например, общественный адвокат Грузии, имеют право давать рекомендации о возбуждении преследования в уголовном порядке.

В связи с тем, что некоторые прокуроры не являются независимыми и могут не проявлять желания или отказаться рассматривать дела, направляемые службой *омбудсмена*, службе может понадобиться настаивать на возбуждении преследования со стороны прокуратуры. Иногда этого можно добиться, обращаясь в прокурорские инстанции более высокого уровня. Если дело особенно важное и серьезное, служба *омбудсмена* может привлечь к нему внимание на самом высоком уровне власти как в прокуратуре, так и в парламенте и в исполнительных органах власти.

32 Обращаться в Конституционный суд за оценкой конституционности или законности национального законодательства или нормативно-правовых актов, если *омбудсмен* считает, что они могут противоречить конституции.

Рассматривая вопросы прав человека в агентствах сектора общественной безопасности, служба *омбудсмена* может установить случаи, когда имеются основания считать, что национальное законодательство или постановления противоречат конституции. Во многих странах службам *омбудсменов* предоставляется право обращаться в конституционный суд, особенно если такое право не предоставляется простым гражданам. (Иногда принимает-

ся точка зрения о том, что предоставление этого права службе *омбудсмена* является единственным способом включения граждан в судебный процесс, если частные лица не пользуются фактическим конкретным правом на обращение в суд).

Польская служба *омбудсмена*, по-видимому, наиболее активная служба в том, что касается обращений в конституционный суд. Но и другие службы также проявляют активность.

В некоторых странах службы *омбудсменов* могут обращаться в административные суды, если требуется восстановить права, нарушенные представителями агентств сектора безопасности.

Ежегодные и специальные отчеты

33 Выделить один раздел в ежегодном отчете службы *омбудсмена* для описания и анализа ситуации с правами человека в агентствах сектора общественной безопасности и того, что служба *омбудсмена* сделала в секторе безопасности за отчетный период.

Для службы *омбудсмена* ежегодные отчеты являются возможностью сделать публичные заявления о правах человека в секторе общественной безопасности. Это также метод, в рамках которого служба *омбудсмена* отчитывается о своей деятельности в секторе безопасности.

34 Подчеркивать положительный опыт и методы работы

руководства сектора безопасности, направленные на расширение и защиту прав человека.

Акцентирование внимания на передовом опыте заслуживает повторения. Это помогает службе *омбудсмена* избежать представления о том, что она высказывает только критику, а также стимулирует позитивные проявления со стороны агентств сектора общественной безопасности.

35 Определить те области, в которых больше всего жалоб на нарушения прав человека. Определить, какие меры могут принять агентства сектора общественной безопасности, чтобы расширять и защищать права человека и предотвращать их нарушения.

Службы *омбудсмена*, в которых должным образом налажена компьютерная система регистрации жалоб, могут использовать свои базы данных для выяснения того, на какие агентства поступает наибольшее число жалоб о нарушениях прав человека в процентном отношении, по сравнению с общим числом жалоб, полученных службой *омбудсмена*. Эти данные формируют основу для анализа того, какие органы чаще всего становятся предметами жалоб. Хорошо разработанная база данных также позволяет службе *омбудсмена* определить, в отношении какого органа поступает наибольшее число обоснованных жалоб. Однако в органах, на которые поступает относительно небольшое число обоснованных жалоб, также могут

быть проблемы, связанные с восприятием общественностью этих органов.

Количественные показатели являются первыми свидетельствами потенциальных проблем. Их необходимо анализировать. Случается, что агентства, имеющие наибольшее число контактов и взаимодействий с общественностью, дают самый высокий процент жалоб. Иногда представители общественности подают больше жалоб, когда считают, что у них больше шансов на успех. И, наоборот, на те органы сектора безопасности, которые вызывают больше страха, может подаваться меньше жалоб, потому что люди не верят, что к их жалобам отнесутся с должным вниманием. Дополнительные качественные исследования, например, опросы авторов жалоб, помогают определить, почему на разные агентства подается определенное число жалоб.

36 Выяснять, какие действия предпринимают агентства сектора общественной безопасности для защиты прав человека уязвимых групп населения, таких как меньшинства, беженцы или внутренне перемещенные лица, женщины, дети, неграждане, люди с ограниченными возможностями.

При этом появляется еще одна возможность для высказывания одобрения, потому что при таком анализе, вероятнее всего, будут определены примеры передового опыта, который может применяться и в других агентствах. Для социально обездоленных и уязвимых групп населения больше вероятность стать жертвами нарушений прав человека. Как служба

омбудсмена, так и агентства сектора общественной безопасности должны отдавать приоритет вопросам защиты этих групп населения.

37 Широко распространять ежегодные и специальные отчеты. Представлять ежегодный отчет в парламент и соответствующие комитеты парламента, включая комитеты по правам человека, обороне, внутренним делам и т.п. Обсуждать в комитетах необходимость нового законодательства или внесения изменений и дополнений в действующие законы, чтобы улучшить положение с соблюдением прав человека и осуществлением полномочий службы *омбудсмена*.

Службы *омбудсмена* широко распространяют свои отчеты в парламенте, органах исполнительной власти и среди государственных чиновников, представителей судебных органов и общественности. Службы *омбудсмена* также должны стремиться к широкому освещению их отчетов в СМИ. Это позволяет им отчитываться о своей работе и информировать лиц, пострадавших от нарушений, о том, что было сделано, и каково положение с правами человека в стране. Такие отчеты можно распространять среди организаций гражданского общества, региональных и международных организаций, а также в соответствующих органах ООН. В частности, отчеты можно регулярно отправлять в договорные контролирующие органы, а также в соответствующие экспертные органы, такие как службы специальных докладчиков ООН и рабочие группы.

Эти отчеты также являются прекрасными механизмами для освещения тех областей, в которых необходимо внести поправки в законодательство как для содействия защите прав человека, так и для внесения изменений в законы о создании служб *омбудсменов*, чтобы обеспечить или укрепить полномочия служб, необходимые для работы с агентствами сектора общественной безопасности.

38 Участвовать в разработке общенациональных планов действий в области прав человека, в которых, помимо прочего, должен быть раздел о сокращении числа нарушений прав человека в секторе безопасности. Контролировать и описывать в ежегодном отчете ход реализации таких планов. Применять творческие методы для снижения числа нарушений прав человека и для мониторинга деятельности агентств сектора общественной безопасности.

В Венской декларации и Программе действий¹¹, принятых в июне 1993 года, Всемирная конференция по правам человека рекомендовала, чтобы государства рассмотрели вопрос о желательности разработки национальных планов действий, в которых бы определялись шаги по содействию расширению и защите прав человека.

В Литве и Молдове такие планы были разработаны, и службы *омбудсменов*

этих стран участвовали в этом процессе как партнеры или исполнители. В этих планах применялся всесторонний подход к вопросам расширения и защиты прав человека.

В Казахстане в настоящее время разрабатывается национальный план действий в области прав человека, а Армения рассматривает эту возможность. Если страны проявляют желание разработать единый национальный план развития и защиты прав человека, службы *омбудсменов* должны стремиться участвовать в этом процессе и убедиться, что в такие планы включены вопросы, относящиеся к нарушениям прав человека в агентствах сектора общественной безопасности.

Мониторинг/ внесение законопроектов

39 Изучать предлагаемое законодательство для сектора безопасности, чтобы обеспечить его соответствие национальному законодательству о службе *омбудсмена*, и чтобы в нем соблюдались международные нормы о защите и расширении прав человека. При необходимости внести в правительство рекомендации до того, как законопроект будет внесен в парламент, и в парламент после того, как законопроект внесен, чтобы улучшить положение с соблюдением прав

¹¹ Рекомендации Всемирной конференции по правам человека, Венская декларация и Программа действий, принятые Всемирной конференцией по правам человека в Вене, 25 июня 1993; см. на сайте: <http://www.ohchr.org/english/law/pdf/vienna.pdf>

¹² Ср.: также Рекомендация № 2.

человека и с реализацией полномочий службы омбудсмена¹².

Службы омбудсмена, уполномоченные контролировать вопросы прав человека, часто имеют право контролировать законодательство и консультировать правительство и парламент относительно того, как внедрить в национальное законодательство международные нормы о защите и расширении прав человека. Контроль законодательства, относящегося к агентствам сектора общественной безопасности, повышает вероятность того, что законодательство будет предусматривать соблюдение международных норм.

40 Разрабатывать или участвовать в разработке нового законодательства для содействия расширению и защите прав человека в секторе безопасности и для содействия соблюдению международных договоров и норм. Участвовать в дискуссии, разработке и реализации реформы сектора безопасности.

Службы омбудсменов из направляемых им жалоб получают важные данные о том, где в секторе безопасности существуют проблемы. Эти данные можно использовать как материал для законодательных усилий по реформированию сектора безопасности.

41 Предлагать ратифицировать международные соглашения о правах человека, которые страна еще не ратифицировала, без каких-либо оговорок. Контролировать процесс включения положений ратифи-

цированных договоров в национальное законодательство.

Предложения о ратификации, без каких-либо оговорок, международных договоров, которые страна еще не ратифицировала, будут способствовать расширению и защите прав человека. Большинство правозащитных договоров, особенно относящихся к гражданским и политическим правам, будут прямо применяться в деятельности сектора безопасности.

В некоторых правовых системах ратифицированные международные инструменты автоматически включаются в национальное законодательство. Однако если это не так, службам омбудсмена необходимо контролировать процесс включения положений договора в национальное законодательство, а также процесс внесения изменений и дополнений в другие действующие законы, чтобы привести их в соответствие с обязательствами страны по ратифицированному международному договору.

42 Вносить законопроекты о совершенствовании агентств сектора общественной безопасности и о соблюдении прав человека в этих агентствах в тех странах, где службам омбудсмена предоставлено такое право по закону об учреждении службы омбудсмена.

Если служба омбудсмена имеет право законодательной инициативы и вносит законопроекты о совершенствовании работы агентств сектора общественной безопасности, это положительно отражается на тех, кого затрагивают положения таких законопроектов.

Это также позволяет службе *омбудсмена* применить свой опыт и знания для более строгого соблюдения прав человека агентствами сектора общественной безопасности.

43 **Расширять доступ или добиваться получения доступа к национальным, региональным и международным правовым базам данных.**

Учитывая, что службы *омбудсмена* ссылаются на законы и другие нормативно-правовые акты, анализируя факты в свете закона, им необходим доступ к базам данных, содержащим эти документы.

Образование

44 **Создать программу обучения работающих и новых сотрудников агентств сектора общественной безопасности о роли, функциях и полномочиях представителей службы *омбудсмена*.**

Обучение работающих и новых сотрудников агентств сектора общественной безопасности о службе *омбудсмена* является одним из наиболее эффективных способов улучшения отношений и повышения вероятности того, что рекомендации службы *омбудсмена* будут реализованы, и что сотрудники агентств сектора безопасности будут сотрудничать со службой *омбудсмена*.

Чем на более ранней стадии карьеры сотрудников агентств сектора общественной безопасности будет проводиться такое обучение, тем лучше. Лучше всего информировать сотрудников

агентств сектора безопасности о роли, функциях и полномочиях службы *омбудсмена* до того, как эти сотрудники станут объектами жалоб. Служба *омбудсмена* может сотрудничать с органами, ответственными за обучение сотрудников агентств сектора безопасности, такими как полицейские и военные академии, чтобы включить информацию о службе *омбудсмена* в программу обучения новых сотрудников агентств сектора общественной безопасности.

45 **Создать программы или внести соответствующие дополнения в существующие программы обучения сотрудников сектора безопасности методам расширения и защиты прав человека тех лиц, которые содержатся под стражей против их воли, и других лиц, с которыми взаимодействуют сотрудники агентств сектора безопасности.**

Многие службы *омбудсмена* уделяют большое внимание обучению персонала агентств сектора безопасности правам человека, как эффективной программе повышения уровня соблюдения прав человека в стране и механизму предупреждения нарушений. Как и в отношении предыдущей рекомендации, наиболее эффективно такое обучение проводится, если оно включено в основную программу обучения, рассчитанную на всех лиц, принимаемых на работу в агентства сектора общественной безопасности. Особенно важно в обязательном порядке проводить такое обучение для персонала, в обязанности которого входит работа с

заклученными – включая полицию, военную полицию и работников тюрем.

46 Просвещать государственных служащих и руководителей относительно их обязанностей, в соответствии с международными договорами и другими обязательствами, по соблюдению прав человека тех лиц, с которыми они взаимодействуют.

Службы *омбудсмена* также являются главными действующими лицами в деле просвещения государственных служащих и руководителей относительно обязательств государства в области прав человека.

47 Просвещать представителей общественности об их правах как по национальному законодательству, так и в соответствии с международными договорами и другими международными обязательствами, при взаимодействии с представителями сектора безопасности. Применять творческие и малозатратные методы такой просветительской работы.

Общественность не знает о своих правах и механизмах защиты этих прав, включая роль и функции службы *омбудсмена*, это является одной из наиболее значимых причин нарушений прав человека в агентствах сектора общественной безопасности. Службы *омбудсмена* применяют различные методы для просвещения общественности. Заметки в газетах, социальная реклама по телевидению, программы обучения для организаций гражданского общества – это лишь некоторые способы, применяемые службами *омбудсмена* для

повышения понимания и привлечения внимания к вопросам прав человека.

В Бразилии служба *омбудсмена* проводила для детей в государственных школах представления кукольного театра, посвященные правам человека.

Латвийская Национальная служба прав человека в начале своей деятельности напечатала на карточках, по размеру напоминающих визитные карточки, список прав, распространяющихся на каждого человека, когда его допрашивают в полиции. Такие карточки можно носить в кошельке или в кармане и показывать полицейским, если задержанный считает, что его права нарушаются. Служба напечатала большое количество таких карточек по относительно невысокой цене.

48 Проводить просветительскую работу в сотрудничестве или совместно с организациями гражданского общества, научными институтами, университетами, донорскими и международными межправительственными организациями.

Партнерство с другими институтами, если между ними нет конфликта полномочий, интересов или целей, является способом расширения просветительской работы службы *омбудсмена*.

Международное сотрудничество и участие

49 Сотрудничать со службами *омбудсменов* в других странах на двусторонней, региональной и международной основе для обме-

на информацией и передовым опытом относительно роли службы *омбудсмена* в агентствах сектора общественной безопасности.

Сотрудничество и контакты между службами *омбудсменов* помогают распространять идеи, заслуживающие реализации в разных странах. Это сотрудничество осуществляется в рамках таких механизмов как двусторонние, региональные и международные встречи служб *омбудсменов*, а также посредством публикаций, создания Интернет-рассылок и специализированных сайтов и т.п.

50 Обращаться в международные организации и двусторонние донорские агентства с предложениями о проектах по укреплению роли службы *омбудсмена* в осуществлении надзора над агентствами сектора общественной безопасности, демонстрируя при этом, что для эффективной деятельности службы *омбудсмена* необходимо

привлечение международного финансирования.

Международные доноры, предоставляющие финансирование или осуществляющие проекты в секторе безопасности, редко обращают внимание на службы *омбудсмена*. Кроме того, службы *омбудсмена* часто не получают адекватного финансирования из государственного бюджета¹³. Служба *омбудсмена* должна предпринимать активные усилия по привлечению национальной и международной финансовой помощи для своей работы.

К проектам в поддержку служб *омбудсменов*, в рамках которых в прошлом финансировались программы, относящиеся к сектору безопасности, относятся следующие:

- Обучение общественности, сотрудников агентств сектора безопасности, государственных служащих и руководителей, парламентариев и других групп;

¹³ Ср.: Рекомендация № 6.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

**Принципы, касающиеся
статуса национальных
учреждений, занимающихся
поощрением и защитой
прав человека
(Парижские принципы)**

Генеральная Ассамблея ООН

Полномочия и функции

1. На национальное учреждение возлагается задача поощрять и защищать права человека.
2. Национальное учреждение наделяется как можно более широкими полномочиями, которые четко излагаются в конституционном или законодательном акте, определяющем его состав и круг его ведения.
3. Национальное учреждение осуществляет, в частности, следующие функции:
 - a) представляет правительству, парламенту и любому другому компетентному органу на консультативной основе, по просьбе заинтересованных органов или в порядке осуществления своего права рассматривать любой вопрос без обращения в более высокую инстанцию, мнения, рекомендации, предложения и доклады по вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека; национальное учреждение может принять решение о предании их гласности; эти заключения, рекомендации, предложения и доклады, а также любая прерогатива национального учреждения относятся к следующим областям:
 - i) любые законодательные и административные положения, а также положения, касающиеся судебных органов и направленные на обеспечение и усиление защиты прав человека; в этой связи национальное учреждение изучает действующее законодательство и административные положения, а также законопроекты и предложения и выносит рекомендации, которые оно сочтет целесообразными для обеспечения соответствия этих положений основополагающим принципам в области прав человека; в случае необходимости оно рекомендует принятие нового законодательства, поправки к действующему законодательству и принятия или изменения административных мер;
 - ii) любой случай нарушения прав человека, который оно решает рассмотреть;
 - iii) подготовка докладов о положении в стране с точки зрения прав человека в целом, а также о более конкретных вопросах;
 - iv) привлечение внимания правительства к случаям нарушения прав человека в любой части страны, представление ему предложений относительно мер, направленных на пресечение таких нарушений, и, в случае необходимости, изложение своего мнения относительно позиции и реакции правительства;

- b) поощряет и обеспечивает согласование национального законодательства, правил и практики с международными документами по правам человека, участником которых является данное государство, и их эффективное осуществление;
- c) содействует ратификации вышеупомянутых документов или присоединению к ним и обеспечивает их осуществление;
- d) участвует в подготовке докладов, которые государства должны представлять органам и комитетам Организации Объединенных Наций, а также региональным учреждениям во исполнение своих договорных обязательств и, в случае необходимости, выражать свое мнение по этому вопросу, должным образом соблюдая их независимость;
- e) сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и любыми другими организациями системы Организации Объединенных Наций, региональными учреждениями и национальными учреждениями других стран, компетентными в вопросах поощрения и защиты прав человека;
- f) содействовать разработке учебных и исследовательских программ по правам человека и принимать участие в их осуществлении в школах, университетах и в профессиональных кругах;
- g) предавать гласности положение в области прав человека и усилия по борьбе против всех форм дискриминации, особенно расовой дискриминации, посредством повышения осведомленности общественности, в частности путем информирования и просветительской деятельности, а также посредством использования всех печатных органов.

Состав и гарантии независимости и плюрализма

1. Состав национального учреждения и порядок назначения его членов, путем выборов или иным способом, устанавливаются в соответствии с процедурой, предусматривающей все необходимые гарантии обеспечения плюралистического представительства общественных сил (гражданского общества), участвующих в деятельности по поощрению и защите прав человека, в частности путем использования полномочий, позволяющих установить эффективное сотрудничество с представителями, или посредством участия представителей:
 - a) неправительственных организаций, занимающихся вопросами прав человека и борьбы против расовой дискриминации, профсоюзов, соответствующих общественных и профессиональных организаций, например ассоциации юристов, врачей, журналистов и видных ученых;
 - b) различных философских и религиозных течений;

- c) университетов и квалифицированных экспертов;
 - d) парламента;
 - e) правительственных ведомств (в этом случае их представители участвуют в рассмотрении вопросов лишь в качестве консультантов).
2. Национальное учреждение должно располагать инфраструктурой, обеспечивающей бесперебойное осуществление его деятельности, в частности достаточным финансированием. Цель такого финансирования должна заключаться в том, чтобы предоставить национальному учреждению возможность иметь свой персонал и свои помещения, с тем чтобы оно могло быть независимым от правительства и не подлежать финансовому контролю, который может влиять на его независимость.
3. Для обеспечения стабильности мандата членов учреждения, без чего не может быть подлинной независимости, их назначение оформляется официальным актом, в котором указывается конкретный срок действия мандата. Мандат может возобновляться при условии обеспечения плюралистического характера состава национального учреждения.

Методы работы

В рамках своей деятельности национальное учреждение:

- a) свободно рассматривает любые вопросы, относящиеся к сфере его ведения, независимо от того, были ли они представлены правительством или приняты к рассмотрению без обращения к более высокой инстанции, по предложению его членов или любого заявителя;
- b) заслушивает любое лицо и получает любую информацию и любые документы, необходимые для оценки ситуаций, относящихся к сфере его ведения;
- c) обращается к общественности непосредственно или через любой печатный орган, особенно для предания гласности своих мнений и рекомендаций;
- d) проводит заседания на регулярной основе и, в случае необходимости, с участием всех своих членов после их надлежащего уведомления;
- e) по мере необходимости образует из своих членов рабочие группы и создает местные или региональные отделения для содействия в осуществлении его функций;
- f) проводит консультации с другими судебными и несудебными органами, занимающимися поощрением и защитой прав человека (в частности, омбудсменами, арбитрами или другими аналогичными органами);

- г) учитывая ту основополагающую роль, которую играют неправительственные организации в расширении деятельности национальных учреждений, развивает связи с неправительственными организациями, занимающимися поощрением и защитой прав человека, социальным и экономическим развитием, борьбой против расизма, защитой особо уязвимых групп (в частности детей, трудящихся-мигрантов, беженцев, лиц с физическими и умственными недостатками) или другими специальными вопросами.

Дополнительные принципы, касающиеся статуса комиссий, обладающих квазисудебными полномочиями

Национальное учреждение может быть уполномочено заслушивать и рассматривать жалобы и заявления, касающиеся положения отдельных лиц. Материалы могут передаваться ему отдельными лицами, их представителями, третьими сторонами, неправительственными организациями, ассоциациями профсоюзов или любыми другими представительными организациями. В этом случае без ущерба для вышеизложенных принципов, касающихся других полномочий комиссий, возложенные на них функции могут основываться на следующих принципах:

- а) достижение полюбовного урегулирования путем примирения или, в установленных законом пределах, путем вынесения обязательных решений, или, в случае необходимости, на основе конфиденциальности;
- б) уведомление стороны, представившей заявление, о ее правах, в частности об имеющихся в ее распоряжении средствах правовой защиты, и содействие получению доступа к ним;
- в) заслушивание любых жалоб или заявлений или направление их любому другому компетентному органу в пределах, установленных законом;
- г) представление рекомендаций компетентным органам, в частности, путем предложения поправок или изменений к законам, правилам и административной практике, особенно если они являются причиной трудностей, с которыми столкнулись лица, представившие заявления, в целях отстаивания их прав.

**Факультативный протокол
к Конвенции против пыток
и других жестоких,
бесчеловечных или
унижающих достоинство
видов обращения
и наказания**

Генеральная Ассамблея ООН

Преамбула

Государства-участники настоящего Протокола, вновь подтверждая, что пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания запрещены и представляют собой серьезные нарушения прав человека,

будучи убеждены в необходимости дальнейших мер по достижению целей Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемой Конвенцией) и усилению защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания,

напоминая, что статьи 2 и 16 Конвенции обязывают каждое государство-участник принимать эффективные меры для предупреждения актов пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания на любой территории под своей юрисдикцией,

признавая, что на государствах лежит главная ответственность за выполнение этих статей, что усиление защиты лишенных свободы лиц и неукоснительное соблюдение их прав человека являются общей обязанностью всех и что международные органы по осуществлению дополняют и укрепляют национальные меры,

напоминая, что действенное предупреждение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания требует принятия мер в области просвещения и сочетания различных законодательных, административных, судебных и иных мер,

напоминая также о том, что Всемирная конференция по правам человека, состоявшаяся в Вене в июне 1993 года, решительно заявила о том, что усилия по искоренению пыток должны быть прежде всего направлены на предупреждение, и призвала к принятию факультативного протокола к Конвенции, который имеет целью создание превентивной системы регулярного посещения мест содержания под стражей,

будучи убеждены в том, что защита лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может быть усилена на основе несудебных мер превентивного характера, основанных на регулярном посещении мест содержания под стражей, договорились о нижеследующем:

Принято Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2002: Приложение к Резолюции RES/57/199. Вступило в силу 22 июня 2006. См. на сайте: http://www.un.org/russian/document/convents/torture_prot.pdf

ЧАСТЬ I

Общие принципы

Статья 1

Цель настоящего Протокола заключается в создании системы регулярных посещений, осуществляемых независимыми международными и национальными органами, мест, где находятся лишенные свободы лица, с целью предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 2

1. Создается Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания Комитета против пыток (далее именуемый Подкомитетом по предупреждению), который осуществляет функции, изложенные в настоящем Протоколе.
2. Подкомитет по предупреждению выполняет свою работу в рамках Устава Организации Объединенных Наций и руководствуется его целями и принципами, а также нормами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с лицами, лишенными свободы.
3. Подкомитет по предупреждению также руководствуется принципами конфиденциальности, беспристрастности, неизбирательности, универсальности и объективности.
4. Подкомитет по предупреждению и государства-участники сотрудничают в деле осуществления настоящего Протокола.

Статья 3

Каждое государство-участник создает, назначает или поддерживает на национальном уровне один или несколько органов для посещения в целях предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее именуемых национальными превентивными механизмами).

Статья 4

1. Каждое государство-участник разрешает посещения в соответствии с настоящим Протоколом, механизмами, о которых говорится в статьях 2 и 3, любого места, находящегося под его юрисдикцией и контролем, где содержатся или могут содержаться лица, лишенные свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия (далее именуемые местами содержания под стражей). Эти посеще-

ния осуществляются с целью усиления, при необходимости, защиты таких лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

2. Для целей настоящего Протокола лишение свободы означает любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа.

ЧАСТЬ II

Подкомитет по предупреждению

Статья 5

1. Подкомитет по предупреждению состоит из десяти членов. После сдачи на хранение пятидесятой ратификационной грамоты или документа о присоединении к настоящему Протоколу число членов Подкомитета увеличивается до двадцати пяти человек.
2. Члены Подкомитета по предупреждению выбираются из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами и имеющих подтвержденный опыт работы в области отправления правосудия, в частности уголовного, в пенитенциарной системе или полиции, либо в различных областях, имеющих отношение к обращению с лишенными свободы лицами.
3. При создании Подкомитета по предупреждению надлежащее внимание уделяется необходимости справедливого географического распределения и представленности различных форм культуры и правовых систем государств-участников.
4. При создании Подкомитета по предупреждению внимание также уделяется сбалансированному гендерному представительству на основе принципов равенства и недискриминации.
5. В состав Подкомитета по предупреждению может входить не более одного гражданина одного и того же государства.
6. Члены Подкомитета по предупреждению выполняют свои функции в личном качестве, они должны быть независимыми и беспристрастными и иметь возможность эффективно работать в составе Подкомитета.

Статья 6

1. Каждое государство-участник может, в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, выдвинуть двух кандидатов, обладающих квалификацией и отвечаю-

щих требованиям, изложенным в статье 5, и при этом оно представляет подробную информацию о квалификации кандидатов.

2. а) Кандидаты должны иметь гражданство государства-участника настоящего Протокола;
 - б) по меньшей мере один из двух кандидатов, выдвинутых государством-участником, должен иметь гражданство этого государства-участника;
 - в) в состав Подкомитета по предупреждению может быть выдвинуто не более двух кандидатов, являющихся гражданами одного и того же государства-участника;
 - д) до того как какое-либо государство-участник выдвигает кандидатом гражданина другого государства-участника, оно запрашивает и получает на то согласие этого государства-участника.
3. Не менее чем за пять месяцев до начала совещания государств-участников, на котором будут проводиться выборы, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет государствам-участникам письмо с предложением представить своих кандидатов в трехмесячный срок. Генеральный секретарь представляет список всех выдвинутых таким образом кандидатов в алфавитном порядке с указанием государств-участников, которые их выдвинули.

Статья 7

1. Члены Подкомитета по предупреждению избираются следующим образом:
 - а) главное внимание уделяется выполнению требований и критериев статьи 5 настоящего Протокола;
 - б) первые выборы проводятся не позднее, чем через шесть месяцев после вступления в силу настоящего Протокола;
 - в) государства-участники избирают членов Подкомитета по предупреждению тайным голосованием;
 - д) выборы члена Подкомитета по предупреждению проходят на совещаниях государств-участников, созываемых Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций каждые два года. На этих совещаниях, на которых кворум составляют две трети числа государств-участников, избранными в Подкомитет членами считаются лица, набравшие наибольшее число голосов и абсолютное большинство голосов присутствующих и участвующих в голосовании представителей государств-участников.
2. Если в ходе выборов два гражданина какого-либо государства-участника получают право работать в составе Подкомитета по предупреждению, членом

Подкомитета становится кандидат, набравший наибольшее число голосов. Если эти граждане получили одинаковое количество голосов, применяется следующая процедура:

- a) если только один кандидат был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, этот гражданин становится членом Подкомитета по предупреждению;
- b) если оба кандидата были выдвинуты государством-участником, гражданами которого они являются, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих граждан станет членом Подкомитета по предупреждению;
- c) если ни один из кандидатов не был выдвинут государством-участником, гражданином которого он является, то проводится раздельное тайное голосование для определения того, какой из этих кандидатов станет членом Подкомитета по предупреждению.

Статья 8

В случае смерти или ухода в отставку одного из членов Подкомитета по предупреждению или в случае невозможности выполнения им по какой-либо иной причине функций члена Подкомитета, государство-участник, которое выдвинуло его кандидатуру, назначает другое имеющее право быть избранным лицо, обладающее квалификацией и удовлетворяющее требованиям, изложенным в статье 5, с учетом необходимости обеспечить надлежащую сбалансированность между различными областями компетенции, на срок полномочий до следующего совещания государств-участников при условии утверждения его большинством государств-участников. Утверждение считается состоявшимся, если только в течение шести недель после извещения Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций о предполагаемом назначении половина или более половины государств-участников не выскажутся против такого назначения.

Статья 9

Члены Подкомитета по предупреждению избираются сроком на четыре года. Они могут быть переизбраны один раз в случае выдвижения их кандидатур. Срок полномочий половины числа членов, избранных на первых выборах, заканчивается по истечении двухлетнего периода; сразу же после первых выборов имена этих членов определяются жеребьевкой, которую проводит Председатель совещания, упомянутого в пункте 1 d статьи 7.

Статья 10

1. Подкомитет по предупреждению избирает своих должностных лиц на двухгодичный срок. Они могут быть переизбраны.

2. Подкомитет по предупреждению устанавливает свои правила процедуры. Эти правила процедуры предусматривают, в частности, что:
 - а) кворум составляют половина числа членов плюс один;
 - б) решения Подкомитета по предупреждению принимаются большинством голосов присутствующих членов;
 - в) заседания Подкомитета по предупреждению являются закрытыми.
3. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций созывает первое совещание Подкомитета по предупреждению. После своего первого совещания Подкомитет проводит свои последующие совещания с интервалом, установленным в его правилах процедуры. Подкомитет и Комитет против пыток проводят свои сессии одновременно не реже одного раза в год.

ЧАСТЬ III

Мандат Подкомитета по предупреждению

Статья 11

Подкомитет по предупреждению:

- а) посещает места, упомянутые в статье 4, и представляет рекомендации государствам-участникам относительно защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- б) в отношении национальных превентивных механизмов:
 - i) при необходимости, консультирует государства-участники и оказывает им содействие в создании таких механизмов;
 - ii) поддерживает прямые, при необходимости конфиденциальные, контакты с национальными превентивными механизмами и предлагает им услуги в области профессиональной подготовки и технической помощи в целях укрепления их потенциала;
 - iii) консультирует их и оказывает им помощь в деле оценки потребностей и мер, необходимых для усиления защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
 - iv) представляет рекомендации и замечания государствам-участникам в целях укрепления возможностей и мандата национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;

- с) Сотрудничает в целях предупреждения пыток в целом с соответствующими органами и механизмами Организации Объединенных Наций, а также с международными, региональными и национальными учреждениями или организациями, действующими в интересах усиления защиты всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Статья 12

Для того чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, изложенный в статье 11, государства-участники обязуются:

- а) принимать Подкомитет по предупреждению на своей территории и предоставлять ему доступ к местам содержания под стражей, определенным в статье 4 настоящего Протокола;
- б) предоставлять всю соответствующую информацию, которую Подкомитет по предупреждению может запросить в целях оценки потребностей и мер, которые должны быть приняты для усиления защиты лишенных свободы лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- с) поощрять и облегчать контакты между Подкомитетом по предупреждению и национальными превентивными механизмами;
- д) изучать рекомендации Подкомитета по предупреждению и вступать в диалог с ним относительно возможных мер по осуществлению.

Статья 13

1. Подкомитет по предупреждению, вначале с помощью жеребьевки, устанавливает программу регулярных посещений государств-участников в целях выполнения своего мандата, установленного в статье 11.
2. После проведения консультаций Подкомитет по предупреждению уведомляет государства-участники о своей программе, с тем чтобы они без промедления могли бы принять необходимые практические меры для осуществления посещений.
3. Посещения проводятся по крайней мере двумя членами Подкомитета по предупреждению. При необходимости, эти члены могут сопровождаться экспертами, имеющими подтвержденный опыт работы и знания в областях, охватываемых настоящим Протоколом, которые избираются из списка экспертов, подготовленного на основе предложений, высказанных государствами-участниками, Управлением Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций и Центром Организации Объединенных

Наций по предупреждению международной преступности. При подготовке этого списка соответствующие государства-участники предлагают не более пяти национальных экспертов. Соответствующее государство-участник может отклонить кандидатуру предложенного для посещения эксперта, после чего Подкомитет предлагает другого эксперта.

4. Если Подкомитет по предупреждению сочтет это необходимым, он может предложить организовать краткое последующее посещение после проведения регулярного посещения.

Статья 14

1. С тем чтобы Подкомитет по предупреждению мог выполнять свой мандат, государства-участники настоящего Протокола обязуются предоставлять ему:
 - a) неограниченный доступ к любой информации о числе лишенных свободы лиц в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;
 - b) неограниченный доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;
 - c) в соответствии с пунктом 2 ниже — неограниченный доступ ко всем местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;
 - d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично или, при необходимости, через переводчика, а также с любым другим лицом, которое, по мнению Подкомитета по предупреждению, может представить соответствующую информацию;
 - e) право беспрепятственно выбирать места, которые он желает посетить, и лиц, с которыми он желает побеседовать.
2. Возражения в отношении посещения конкретного места содержания под стражей могут основываться лишь на возникших в срочном порядке и убедительных соображениях, касающихся национальной обороны, государственной безопасности, стихийных бедствий или серьезных беспорядков в месте предполагаемого посещения, которые временно препятствуют проведению такого посещения. Наличие объявленного чрезвычайного положения как такового не может приводиться государством-участником в качестве причины для возражения против проведения посещения.

Статья 15

Ни один орган или должное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение Подкомитету по предупреждению или его членам любой информации,

будь-то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.

Статья 16

1. Подкомитет по предупреждению направляет свои рекомендации и замечания в конфиденциальном порядке государству-участнику и, при необходимости, национальному превентивному механизму.
2. Подкомитет по предупреждению публикует свой доклад вместе с любыми замечаниями соответствующего государства-участника в случае поступления соответствующей просьбы от государства-участника. Если государство-участник предаёт гласности часть доклада, Подкомитет может опубликовать доклад полностью или частично. Вместе с тем данные личного характера не могут публиковаться без прямо выраженного согласия соответствующего лица.
3. Подкомитет по предупреждению представляет открытый ежегодный доклад о своей деятельности Комитету против пыток.
4. Если государство-участник отказывается сотрудничать с Подкомитетом по предупреждению в соответствии со статьями 12 и 14 или отказывается принимать меры для улучшения положения в свете рекомендаций Подкомитета по предупреждению, Комитет против пыток может по просьбе Подкомитета, после того, как государство-участник получит возможность изложить свои соображения, принять большинством голосов своих членов решение выступить с публичным заявлением по данному вопросу или опубликовать доклад Подкомитета.

ЧАСТЬ IV

Национальные превентивные механизмы

Статья 17

Не позднее чем через один год после вступления в силу настоящего Протокола или его ратификации или присоединения к нему каждое государство-участник поддерживает, назначает или создает один или несколько независимых национальных превентивных механизмов для предупреждения пыток на национальном уровне. Механизмы, учрежденные децентрализованными органами, могут, для целей настоящего Протокола, назначаться в качестве национальных превентивных механизмов, если они отвечают требованиям его положений.

Статья 18

1. Государства-участники гарантируют функциональную независимость национальных превентивных механизмов, а также независимость их персонала.

2. Государства-участники принимают необходимые меры по обеспечению того, чтобы эксперты национального превентивного механизма обладали необходимым потенциалом и профессиональными знаниями. Они обеспечивают гендерный баланс и адекватную представленность существующих в стране этнических групп и групп меньшинств.
3. Государства-участники обязуются предоставлять необходимые ресурсы для функционирования национальных превентивных механизмов.
4. При создании национальных превентивных механизмов государства-участники учитывают Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений по защите и поощрению прав человека.

Статья 19

Национальным превентивным механизмам предоставляются, как минимум, следующие полномочия:

- a) регулярно рассматривать вопрос об обращении с лишенными свободы лицами в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, с целью усиления, при необходимости, их защиты от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- b) представлять рекомендации соответствующим органам в целях улучшения обращения с лишенными свободы лицами и условий их содержания и предупреждать пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания с учетом соответствующих норм Организации Объединенных Наций;
- c) представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов.

Статья 20

С тем чтобы национальные превентивные механизмы могли выполнять свой мандат, государства — участники настоящего Протокола обязуются предоставлять им:

- a) доступ к любой информации о числе лишенных свободы лиц в местах содержания под стражей, определенных в статье 4, а также о количестве таких мест и их местонахождении;
- b) доступ к любой информации, касающейся обращения с этими лицами, а также условий их содержания под стражей;
- c) доступ к любым местам содержания под стражей, их сооружениям и объектам;
- d) возможность проводить частные беседы с лишенными свободы лицами без свидетелей, лично, или, при необходимости, через переводчика, а также с

любым другим лицом, которое, по мнению национального превентивного механизма, может представить соответствующую информацию;

- e) право беспрепятственно выбирать места, которые они желают посетить, и лиц, с которыми они желают побеседовать;
- f) право устанавливать контакты с Подкомитетом по предупреждению, направлять ему информацию и встречаться с ним.

Статья 21

1. Ни один орган или должностное лицо не может назначать, применять, разрешать или допускать любую санкцию в отношении любого лица или организации за сообщение национальному превентивному механизму любой информации, будь то правдивой или ложной, и ни одно такое лицо или организация не могут быть каким-либо иным образом ущемлены.
2. Конфиденциальная информация, собранная национальным превентивным механизмом, не подлежит разглашению. Данные личного характера публикуются только с прямо выраженного согласия соответствующего лица.

Статья 22

Компетентные органы соответствующего государства-участника изучают рекомендации национального превентивного механизма и вступают с ним в диалог в отношении возможных мер по осуществлению.

Статья 23

Государства-участники настоящего Протокола обязуются публиковать и распространять ежегодные доклады национальных превентивных механизмов.

ЧАСТЬ V

Заявление

Статья 24

1. После ратификации государства-участники могут сделать заявление относительно отсрочки осуществления своих обязательств либо согласно части III, либо согласно части IV настоящего Протокола.
2. Такая отсрочка действует максимум три года. После представления соответствующих материалов государством-участником и после консультаций с Подкомитетом по предупреждению Комитет против пыток может продлить этот период еще на два года.

ЧАСТЬ VI

Финансовые положения

Статья 25

1. Расходы, понесенные Подкомитетом по предупреждению в ходе осуществления настоящего Протокола, покрываются Организацией Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций обеспечивает необходимый персонал и условия для эффективного осуществления функций Подкомитета по предупреждению в соответствии с настоящим Протоколом.

Статья 26

1. В соответствии с надлежащей процедурой Генеральной Ассамблеи создается Специальный фонд, управляемый в соответствии с финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций, для оказания помощи в финансировании осуществления рекомендаций, вынесенных Подкомитетом по предупреждению государству-участнику после посещения, а также образовательных программ национальных превентивных механизмов.
2. Этот Специальный фонд может финансироваться за счет добровольных взносов, выплачиваемых правительствами, межправительственными и неправительственными организациями и другими частными или государственными образованиями.

ЧАСТЬ VII

Заключительные положения

Статья 27

1. Настоящий Протокол открыт для подписания любым государством, подписавшим Конвенцию.
2. Настоящий Протокол подлежит ратификации любым государством, ратифицировавшим Конвенцию или присоединившимся в ней. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
3. Настоящий Протокол открыт для присоединения любого государства, которое ратифицировало Конвенцию или присоединилось к ней.
4. Присоединение осуществляется путем сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций документа о присоединении.

5. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций информирует все государства, которые подписали настоящий Протокол или присоединились к нему, о сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 28

1. Настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций 20-й ратификационной грамоты или документа о присоединении.
2. Для каждого государства, которое ратифицирует настоящий Протокол или присоединяется к нему после сдачи на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций двадцатой ратификационной грамоты или документа о присоединении, настоящий Протокол вступает в силу на 30-й день после сдачи на хранение его собственной ратификационной грамоты или документа о присоединении.

Статья 29

Положения настоящего Протокола распространяются на все части федеративных государств без каких-либо ограничений или исключений.

Статья 30

Какие-либо оговорки к настоящему Протоколу не допускаются.

Статья 31

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по любым региональным конвенциям, основанным на системе посещения мест содержания под стражей. Подкомитету по предупреждению и органам, учрежденным в соответствии с такими региональными конвенциями, предлагается консультироваться и сотрудничать друг с другом, с тем чтобы избежать дублирования и обеспечивать эффективное достижение целей настоящего Протокола.

Статья 32

Положения настоящего Протокола не затрагивают обязательств государств-участников по четырем Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года и Дополнительным протоколам к ним от 8 июня 1977 года, а также прав любого государства разрешать Международному комитету Красного Креста посещать места содержания под стражей в ситуациях, не охватываемых международным гуманитарным правом.

Статья 33

1. Любое государство-участник может в любое время денонсировать настоящий Протокол путем направления письменного уведомления Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который затем информирует об этом другие государства-участники настоящего Протокола и Конвенции. Денонсация вступает в силу по истечении одного года после получения Генеральным секретарем такого уведомления.
2. Такая денонсация не освобождает государство-участника от его обязательств по настоящему Протоколу в связи с любым действием или ситуацией, которые могли иметь место до даты вступления денонсации в силу, или мерами, которые Подкомитет по предупреждению решил или может решить принять в отношении соответствующего государства-участника, и денонсация никоим образом не наносит ущерба продолжающемуся рассмотрению любого вопроса, который уже рассматривался Подкомитетом до даты вступления денонсации в силу.
3. После даты вступления в силу объявленной государством-участником денонсации Подкомитет по предупреждению не может начинать рассмотрение любого нового вопроса, касающегося этого государства.

Статья 34

1. Любое государство-участник настоящего Протокола может предложить поправку и направить ее Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь затем препровождает предложенную поправку государствам-участникам настоящего Протокола с просьбой сообщить ему, согласны ли они с созывом конференции государств-участников с целью рассмотрения этого предложения и проведения по нему голосования. Если в течение четырех месяцев с даты направления такого письма по меньшей мере одна треть государств-участников выскажется за такую конференцию, Генеральный секретарь созывает конференцию под эгидой Организации Объединенных Наций. Любая поправка, принятая большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании на этой конференции государств-участников, направляется Генеральным секретарем всем государствам-участникам для принятия.
2. Поправка, утвержденная в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, вступает в силу после ее принятия большинством в две трети государств-участников настоящего Протокола в соответствии с их конституционными процедурами.
3. После вступления поправок в силу они становятся обязательными для тех государств-участников, которые их приняли, а для других государств-участ-

ников остаются обязательными положения настоящего Протокола и любые предшествующие поправки, которые были ими приняты.

Статья 35

Членам Подкомитета по предупреждению и членам национальных превентивных механизмов предоставляются привилегии и иммунитеты, которые необходимы для независимого осуществления ими своих функций. Членам Подкомитета предоставляются привилегии и иммунитеты, перечисленные в разделе 22 Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций от 13 февраля 1946 года, с соблюдением положений раздела 23 той же Конвенции.

Статья 36

При посещении государства-участника члены Подкомитета по предупреждению без ущерба для положений и целей настоящего Протокола и тех привилегий и иммунитетов, которыми они могут пользоваться:

- a) соблюдают законы и нормы государства посещения;
- b) воздерживаются от любых действий или деятельности, не совместимых с беспристрастным и международным характером их обязанностей.

Статья 37

1. Настоящий Протокол, английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский тексты которого являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.
2. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций направляет заверенные экземпляры настоящего Протокола всем государствам.

Оценочный инструментарий

ПРООН/ДСАФ

Анкета Службы омбудсменов и надзор над сектором безопасности

Введение

Цель анкеты – помочь в выяснении того, какие отношения существуют между службами *омбудсмена* и агентствами, обеспечивающими общественную безопасность. Органы сектора безопасности несут ответственность за предотвращение нарушений прав человека и, в то же время, они зачастую сами причастны к таким нарушениям. Службы *омбудсмена* могут играть ключевую роль в усилении гражданского надзора над агентствами сектора общественной безопасности, они рассматривают существующие нарушения и предотвращают злоупотребления в будущем.

Рекомендации по заполнению анкеты:

- Анкету следует заполнять на компьютере или от руки заглавными печатными буквами.
- При заполнении анкеты ответы можно печатать прямо в серых прямоугольниках, а если нужно дать ответ «да» или «нет», то в соответствующем окне следует один раз щелкнуть мышкой. Если респондент хочет изменить свой ответ, он должен еще раз щелкнуть на соответствующем окне, чтобы отменить свой первоначальный выбор, а затем щелкнуть в том окне, которое респондент считает правильным.
- Каждая служба *омбудсмена* должна заполнять одну анкету
- Если какой-либо ответ неприменим к вашей службе, напишите об этом с указанием причины (например, «не входит в полномочия службы»).
- Если вы не располагаете запрашиваемой информацией или ее подготовка требует значительных затрат времени, обозначьте, что вы не располагаете информацией на данный момент. Подобно этому, если вы не знаете ответа на вопрос, просто укажите «Не знаю».
- Пожалуйста, не оставляйте вопросы без ответов.
- Мы просим респондентов добавлять любую информацию, которая может оказаться полезной, и использовать дополнительные листы, если в анкете не хватает места для ответа.

Определения¹

Органы служб безопасности: все государственные службы и органы, имеющие законное право применять силу, отдавать приказы, предупреждения и угрозы о

¹ Все определения приводятся по материалам 'Glossary' Документа № 4 DCAF, см. на сайте: http://dcaf.ch/docs/dcaf_doc4.pdf

применении силы. Обычно к органам службы безопасности относятся вооруженные силы, полувоенные подразделения (например, военная полиция), пограничная служба и другие правоохранительные органы. Следует обратить внимание на то, что слово «безопасность» относится не к государственной безопасности, а к общественной безопасности, в данном случае – к безопасности граждан.

Управление сектором безопасности Международно принятая концепция исходит из того, что сектор безопасности находится под непосредственным контролем и подотчетен демократически избранным и легитимным гражданским правительствам. Каждый сегмент сектора имеет свою законодательно определенную роль, и все институты и инструменты сектора безопасности ориентированы на интересы людей, основаны на справедливости и подотчетности, прозрачны и действуют в соответствии с законом. Планирование и принятие решений в сфере общественной безопасности предполагает возможность участия в этом процессе общественности и экспертного сообщества через эффективные процедуры государственного управления. Это концепция предполагает принятие на национальном уровне соответствующих международных норм и участие гражданского общества и СМИ в управлении сектором общественной безопасности.

Укажите

Вашу страну: _____

Название вашей организации: _____

Анализ ситуации: органы сектора безопасности и службы омбудсменов

1) а) Приведите приблизительное число дел вашей службы *омбудсмена*, т.е. сколько дел в год вы ведете (включая жалобы, контакты и т.п.)? Укажите средний показатель за последние пять лет.

б) Из общей рабочей нагрузки сколько дел связано с работой органов сектора безопасности?

2) Какие органы сектора безопасности чаще всего упоминаются в делах, которые рассматриваются в вашей службе? Если вы не имеете полномочий рассматривать дела в отношении каких-либо из перечисленных органов, впишите буквы НУ («не уполномочен») в первую колонку слева от названия органа, в отношении которого закон о создании вашей службы не предусматривает соответствующих полномочий. Поставьте оценки органам сектора безопасности, начиная с наивысшего процента от общего числа жалоб, и укажите, какой процент от общего числа жалоб приходится на каждый орган.

Оценка	% от общего числа жалоб	Орган
		Полиция
		Следственные изоляторы
		Исправительные учреждения, включая тюрьмы
		Пограничная служба
		Вооруженные силы
		Полувоенные подразделения
		Другие органы сектора безопасности (ниже укажите каждый орган отдельно) _____

- 3) О каких наиболее распространенных нарушениях прав человека, связанных с органами сектора безопасности поступают сообщения в вашу службу омбудсмена в настоящее время? Поставьте оценки по типам нарушений и добавьте те виды нарушений, которые характерны для вашей службы/страны. Для каждого вида нарушений, пожалуйста укажите 1-10: 1 означает низкое процентное соотношение к общему числу жалоб; 10 означает очень высокое процентное соотношение к общему числу жалоб.

Оценка	Тип нарушений
	Жалобы на недопустимое обращение в следственных изоляторах
	Жалобы на недопустимое обращение в исправительных учреждениях, включая тюрьмы
	Недопустимое обращение во время допросов в полиции
	Жалобы на чрезмерное применение силы органами сектора безопасности в ходе операций по поддержанию порядка в случае массовых мероприятий (демонстрации и т.п.)
	Жалобы на условия содержания в тюрьмах
	Нарушения прав военнослужащих в армии
	Другие типы нарушений: _____

- 4) Какая степень сотрудничества установилась между службой омбудсмена и различными органами сектора безопасности? (Поставьте оценки каждому из перечисленных ниже органов от 1 до 10, при этом 1 ставится за очень низкую степень сотрудничества, а 10 – за очень высокую степень сотрудничества).

- _____ Полиция
- _____ Следственные изоляторы/ИВС
- _____ Исправительные учреждения, включая тюрьмы
- _____ Вооруженные Силы
- _____ Пограничная служба
- _____ Полувоенные подразделения/Внутренние Войска
- _____ Другие органы сектора безопасности (назовите другие органы и оцените степень сотрудничества каждого из них). _____

- 5) Что вы можете порекомендовать для расширения сотрудничества между службами омбудсменов и органами сектора безопасности? _____

Расследование жалоб на нарушения прав человека со стороны органов сектора безопасности

- 6) С какими проблемами сталкивается служба омбудсмена, когда начинается расследование по жалобе на действия должностных лиц/ведомств сектора безопасности? Имеются ли специфические проблемы, связанные с этим сектором, которые делают такое дело уникальным по сравнению с жалобами на нарушения в других государственных структурах? _____

- 7) а) Предоставлен ли вам доступ в учреждения пенитенциарной системы?

В следственные изоляторы:	Да/ Нет
В тюрьмы:	Да/ Нет
В иные исправительные учреждения:	Да/ Нет
В армейские следственные изоляторы:	Да/ Нет
В армейские тюрьмы ² /дисциплинарные батальоны	Да/ Нет
В другие пенитенциарные учреждения:	Да/ Нет

(Укажите в какие именно другие пенитенциарные учреждения): _____

- б) Если да, укажите:

	Следственные изоляторы	Тюрьмы	Исправительные учреждения	Армейские тюрьмы Или дисциплинарные батальоны	Армейские следственные изоляторы	Другие пенитенциарные учреждения (как указано выше)
<i>Вы имеете доступ без предварительного уведомления?</i>	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет
<i>Вы можете заслушивать там показания без присутствия администрации?</i>	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет
<i>Имеете ли вы там доступ ко всей документации?</i>	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет
<i>Внедряются ли ваши рекомендации в этих органах?</i>	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет	Да/ Нет

Ваши комментарии: _____

- 8) По каким делам вам труднее всего проводить расследования? Укажите, какие дела наиболее проблематичны для вашей службы:
- Дела, в которых нарушения прав человека совершаются в органе сектора безопасности в отношении представителей этого органа (например, нарушения прав военнослужащих и солдат срочной службы). _____
 - Дела, в которых нарушения прав человека совершаются в отношении гражданских лиц, но эти нарушения совершают представители органа сектора безопасности. _____
 - Чем отличаются проблемы, с которыми вы сталкиваетесь в таких делах?

- 9) Как вы получаете относящуюся к делу информацию, когда проводите расследования по делам, связанным с органами сектора безопасности? Укажите, в частности:
- Как часто служба *омбудсмена* предпринимает шаги, перечисленные ниже и насколько эффективны эти шаги на практике.
- I) а) Направляет в орган сектора безопасности запрос о предоставлении следователям документов:
- | | | |
|-----------|------------------|------------|
| ___ Часто | ___ Скорее часто | ___ Обычно |
| ___ Редко | ___ Никогда | |
- б) Насколько эффективен такой шаг?
- | | | |
|-----------------------|--------------------------|------------------------|
| ___ Очень эффективный | ___ Эффективный | ___ Скорее эффективный |
| ___ Мало эффективный | ___ Крайне неэффективный | |
- II) а) Требуется от органа сектора безопасности объяснений
- | | | |
|-----------|------------------|------------|
| ___ Часто | ___ Скорее часто | ___ Обычно |
| ___ Редко | ___ Никогда | |
- б) Насколько эффективен такой шаг?
- | | | |
|-----------------------|--------------------------|------------------------|
| ___ Очень эффективный | ___ Эффективный | ___ Скорее эффективный |
| ___ Мало эффективный | ___ Крайне неэффективный | |
- III) а) Представители службы *омбудсмена* посещают орган сектора безопасности с предварительным уведомлением о цели запланированного визита, заслушивают показания и лично заходят в помещения
- | | | |
|-----------|------------------|------------|
| ___ Часто | ___ Скорее часто | ___ Обычно |
| ___ Редко | ___ Никогда | |

б) Насколько эффективен такой шаг?

Очень эффективный Эффективный Скорее эффективный
 Мало эффективный Крайне неэффективный

IV) а) Представители службы *омбудсмeнa* посещают орган сектора безопасности без предварительного уведомления, заслушивают показания и лично заходят в помещения

Часто Скорее часто Обычно
 Редко Никогда

б) Насколько эффективен такой шаг?

Очень эффективный Эффективный Скорее эффективный
 Мало эффективный Крайне неэффективный

Ваши комментарии: _____

10) Имеете ли вы доступ к информации для служебного пользования (секретной), если это необходимо для проведения расследования/проверки?

Да/ Нет

11) Имеете ли вы доступ к правилам внутреннего распорядка/подзаконным актам, в которых определены нормы и правила поведения для сотрудников органов сектора безопасности?

Да/ Нет

12) Применялись ли в органах сектора безопасности внутренние дисциплинарные меры на основе ваших рекомендаций, чтобы восстановить справедливость и предотвратить нарушения прав человека?

Да/ Нет

Если да, приведите примеры: _____

13) Сообщали ли вы когда-либо о нарушениях прав человека, совершенных представителями органов сектора безопасности? Напишите, в какой орган вы об этом сообщали, и какая последовала реакция.

	Уточнение	Вы сообщали по запросу или по собственной инициативе?	Какая последовала реакция? (Какой был получен ответ?)
В парламент	Да / Нет Если да, куда именно вы сообщали: В парламент ____ В парламентский комитет по правам человека ____ В парламентский комитет по безопасности ____ Отдельным парламентариям ____ В другие парламентские комитеты Укажите в какие: _____	___ по собственной инициативе ___ по запросу	
Президенту	Да/ Нет	___ по собственной инициативе ___ по запросу	
В конкретные министерства ³	Да / Нет Если да, укажите в какие министерства: _____	___ по собственной инициативе ___ по запросу	
В СМИ ⁴	Да/ Нет	___ по собственной инициативе ___ по запросу	
Общественности (включая организации гражданского общества) ⁵	Да/ Нет Если да, укажите, кому вы сообщали: _____	___ по собственной инициативе ___ по запросу	

14) Получали ли вы когда-либо запрос из органа сектора безопасности о предоставлении консультации или рекомендаций по проблемам защиты прав человека?

Да/ Нет

² В странах, где таковые существуют.

³ Если такое право им предоставлено.

⁴ Если такое право им предоставлено или такая практика объективно сложилась.

⁵ Если такое право им предоставлено или такая практика объективно сложилась.

Если да, то с какой просьбой к вам обращались, и как были восприняты ваши рекомендации или консультация?

Предупредительные меры

15) В чем вы видите роль службы омбудсмена по предупреждению нарушений прав человека органами сектора безопасности? _____

16) Участвовала ли ваша служба омбудсмена в обсуждении, разработке или реализации реформы сектора безопасности в вашей стране в той мере, в какой они затрагивают гарантии соблюдения прав человека?

Да/ Нет

Если да, опишите участие своей службы, и насколько оно было эффективным по вашему мнению: _____

17) Имеет ли ваша служба омбудсмена право законодательной инициативы и может ли она рекомендовать новые инструменты в отношении вопросов защиты прав человека при обеспечении общественной безопасности?

Да/ Нет

Если да:

a) В каких областях это уже делалось? Были ли какие-либо законопроекты, в разработке которых участвовала ваша служба, приняты в качестве законов? _____

b) Если вы этого не делали, то планируете ли вы инициировать внесение поправок или дополнений в законы или какие-либо другие законодательные инициативы в сфере соблюдения прав человека при обеспечении общественной безопасности? _____

18) Ваша служба омбудсмена комментировала или разрабатывала законы, связанные с вопросами прав человека и общественной безопасности?

Да/ Нет

Если да,

a) В каких областях вы это уже делали? _____

b) Принял ли парламент ваши комментарии/изменения и дополнения к законам? (Укажите какие): _____

19) Имеет ли служба омбудсмена право обратиться в конституционный суд, если она обнаруживает дискриминационные законы или законы, которые каким-либо другим образом противоречат обязательствам вашей страны по международному праву в области прав человека и касаются вопросов безопасности?

Да/ Нет

Если да, то обращались ли вы в конституционный суд по вопросам безопасности? (Расскажите о своем опыте) _____

20) а) Проводили ли вы тренинги по правам человека для сотрудников различных органов сектора безопасности?

Да/ Нет

Если да, то для каких органов сектора безопасности вы проводили тренинги? (Укажите также, каков уровень тех сотрудников органов сектора безопасности, для которых вы проводили тренинг – официальные представители, руководители среднего звена, руководители)

— Для полиции	Уровень _____
— Для сотрудников следственных изоляторов	Уровень _____
— Для сотрудников исправительных учреждений	Уровень _____
— Для сотрудников тюрем	Уровень _____
— Для представителей пограничной службы	Уровень _____
— Для представителей армии	Уровень _____

b) Как были восприняты такие тренинги? _____

c) Исходя из вашего опыта: какие вы можете назвать наиболее важные проблемы, которые приводят к нарушениям прав человека представителями органов сектора безопасности? _____

21) Проводила ли ваша служба *омбудсмена* разработку и организацию каких-либо других образовательных мероприятий по правам человека для органов сектора безопасности?

Да/ Нет

Если да, укажите, какие проводились мероприятия: _____

22) Консультируют ли службу *омбудсмена* международные доноры, привлекают ли они каким-либо другим образом вашу службу к проектам, связанным с реформой сектора безопасности или с другими вопросами безопасности?

Да/ Нет

Если да, укажите тип проекта и опишите ваше участие: _____

