

СОДЕРЖАНИЕ

Часть I	Вступление.....	1
Раздел 1	Раковая опухоль коррупции	3
Раздел 2	Стратегический подход к построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению уровня коррупции в оборонном секторе.....	15
Раздел 3	НАТО и развитие программы по построению целостности и воспитанию добропорядочности	27
Раздел 4	Подходы отдельных стран к поддержанию усилий по построению целостности, воспитанию добропорядочности и снижению коррупции в сфере обороны	37
Часть II	Коррупционные риски и слабые места оборонного сектора	49
Раздел 5	Кадровая политика	51
Раздел 6	Бюджетный процесс и финансовый менеджмент в военной сфере	71
Раздел 7	Закупочная деятельность в оборонной сфере	89
Раздел 8	Офсетные схемы.....	108
Раздел 9	Потенциальные преимущества и риски аутсорсинга, приватизации и частного государственного партнерства при их внедрении в сфере обороны	124
Раздел 10	Утилизация избыточного имущества и объектов инфраструктуры.....	141
Раздел 11	Участие персонала и активов вооруженных сил в экономической деятельности.....	155
Раздел 12	Вопрос добропорядочности в контексте военных операций	169
Раздел 13	Борьба с коррупцией в сфере обороны в странах с нерешенными территориальными спорами и замороженными конфликтами.....	182
Часть III	Воспитание добропорядочности и сокращение коррупционного потенциала в оборонных структурах.....	197
Раздел 14	Важность воспитания добропорядочности	199
Раздел 15	Нормативно-правовое обеспечение	206
Раздел 16	Роль человеческого фактора	228
Раздел 17	Роль правительства.....	245
Раздел 18	Роль парламентариев и счетных структур	264
Раздел 19	Роль институций омбудсмена	277
Раздел 20	Оборонная промышленность как союзник в снижении коррупции	293
Раздел 21	Роль гражданского общества и средств массовой информации.....	305
Раздел 22	Роль международных организаций	327

Часть IV	Имплементация программ воспитания добропорядочности	343
Раздел 23	Практическая работа над изменениями	355
Раздел 24	Учет культурной специфики конкретной организации при реализации мер по построению целостности и воспитанию добропорядочности	359
Приложение I		374
Приложение II		379
Приложение III.....		381

Раздел 19

Роль институций омбудсмена

На протяжении своей более чем 200-летней истории¹ институт омбудсмена продемонстрировал свою ценность как для развивающихся демократий, так и для зрелых демократий. Институт омбудсмена не является главным инструментом в борьбе с коррупцией как криминальным явлением. Вместе с тем, в случае адекватного применения, поддержки в виде политической воли и обеспечения опытным и мотивированным персоналом, офис омбудсмена может быть эффективным инструментом в составе стратегии предупреждения, нейтрализации и уничтожения коррупции в сфере обороны.

Функция омбудсмена в сфере обороны

В своей современной интерпретации главной функцией омбудсмена является «защита людей от нарушения их прав, злоупотребления властью, ошибок, невнимательности, несправедливых решений и плохого руководства с целью улучшения публичного администрирования, а также обеспечение большей открытости правительственных действий и большей подотчетности обществу всего правительства и государственных служащих»². Суть этого объяснения заключается в том, что, как свидетельствует опыт зрелых демократий, омбудсмен является независимым от официальных структур лицом, рассматривающим жалобы людей. Вместе с тем, институт омбудсмена устанавливается законом, сам омбудсмен назначается парламентом и, по сути, является его представителем. Одним из дополнительных аргументов является то, что такая ситуация способствует гарантированию независимости омбудсмена, который в противном случае, наверное, с неохотой будет подвергаться критике действия ведомств, входящих в состав исполнительной ветви власти. В качестве представителя законодательной ветви власти омбудсмен не только предоставляет непосредственные услуги гражданам, но и играет важную роль в надзоре за ведомствами, входящими в его юрисдикцию. Впрочем, поскольку омбудсмен имеет возможность только давать рекомендации и не может заставить органы исполнительной и судебной власти принимать существенные меры, его или ее роль согласуется с концепцией разделения ветвей власти.³ Это, в

¹ Франк Ортон, бывший омбудсмен по правам человека в Боснии и Герцеговине и бывший шведский омбудсмен, утверждает, что в октябре 1713 года король Швеции подписал указ, которым он создал институт Высшего Королевского Омбудсмена для того, чтобы обеспечить выполнение судьями, военными офицерами и гражданскими служащими Швеции законов страны и определенных для этих лиц правил.

² International Ombudsman Institute, цитата взята из: www.law.ualberta.ca/centres/ioi/.

³ Комментарий из модельного закона об омбудсмене, разработанного Ассоциацией омбудсменов США, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Вставка 19.1. Определение «омбудсмена»

Приблизительный перевод понятия «омбудсмен» означает «защитник граждан» или «представитель народа». Омбудсмен – это гендерно-нейтральный термин, и в разных странах мира эту должность может занимать мужчина либо женщина. Однако кое-кто отдает предпочтение терминам «омбудс» или «омбудсперсона» (см.: www.usombudsman.org). Также употребляют много других названий для определения офиса омбудсмена. Например, в англоязычных странах название варьируется от *парламентского комиссара по вопросам администрации* (Шри-Ланка, Соединенное Королевство), *публичного защитника* (Южная Африка) до *генерального следователя* (Замбия). В ряде стран защита прав человека является одной из главных задач офиса омбудсмена и это часто отражается в названии офиса, например, *Национальная комиссия по вопросам прав человека Мексики*, *Омбудсмен по вопросам прав человека Словении* или *Парламентский комиссар по вопросам прав человека Венгрии*.

Источник: Petter Bolme, *International Overview of the Ombudsman Concept* (Stockholm: Global Reporting Sweden AB, 2008), 4.

сущности, сердцевина оригинальной концепции о том, что, в случае применения в сфере обороны, нужно рассматривать этот институт как публичного защитника или военного омбудсмена, который защищает права военного персонала и акцентирует внимание на соблюдении демократических конституционных принципов внутри вооруженных сил. Также важно обратить внимание на интерпретации, например, «внутренний омбудсмен» или «генеральный инспектор», которые имеют функции омбудсмена, но назначаются руководителем организации, что выглядит как отклонение от оригинальной концепции. Они могут иметь положительное влияние на климат внутри организации, но они не могут рассматриваться в качестве альтернативы. Бюрократии, которые характеризуются отличными организационными культурами, ввели разные варианты оригинальной концепции омбудсмена с разной степенью успеха. Знание базовых концепций и их специфических механизмов имплементации облегчает внедрение института омбудсмена, который был бы адекватен стратегии воспитания национальной и институциональной добропорядочности.

Создание института омбудсмена по вопросам обороны имеет целью решение двух принципиальных проблем обороны в либеральной (или либерализующейся) демократии: держать отношения между гражданским обществом и его военными институтами под надлежащим гражданским контролем и, одновременно, защищать человеческие и социальные права граждан в секторе обороны. Таким образом, классический вопрос гражданско-военных отношений: «Кто будет охранять охранников?» объединяется с еще одним – «Как охранять права охранников, которые являются гражданами в униформе?». Все отдельные аспекты этих двух вопросов взаимосвязаны не только концептуально, но и в пределах стратегии и политики институционального развития общества и сектора обороны.

К международно-признанным функциям омбудсмена относят только расследование и рекомендации относительно определенных решений. Т.е., внедрение такого офиса, соответственно, не должно выглядеть как угроза существующей власти.⁴ Объем деятельности омбудсмена по вопросам обороны в значи-

⁴ Во многих случаях такая деятельность рассматривается как несовместимая с воинской субординацией и рассматривается – верно или неверно – как подрывающая авторитет военной или политической власти.

тельной мере будет зависеть от намерений, влияния или природы изменяющейся оборонной среды. Едва ли он будет «выходить за рамки». ⁵ Коррупция в своих многочисленных формах и проявлениях присутствует во всем спектре гражданско-военных отношений. Поэтому «полноценный омбудсмен» должен нести ответственность и быть в состоянии справляться со всеми серьезными гражданско-военными проблемами. Важно отметить, что введение этого офиса в ряде стран принесло выдающиеся результаты в развитии норм поведения военного персонала при исполнении служебных обязанностей.

Модели институтов омбудсмена

В целом институты омбудсмена делятся на две группы: «классические» и «организационные». Происходит постоянная эволюция внутри каждой группы и, вместе с тем, демаркационные линии между ними быстро изменяются. ⁶ Однако сфера обороны отличается, поскольку она принадлежит одновременно и к правительственной политике, и к структурам общества. По этой причине существует много разных типов институтов омбудсмена в оборонной сфере, которые существенно отличаются своими задачами и полномочиями. По практическому опыту можно выделить три основных модели: классический омбудсмен, мощный институционализированный (омбудсмен по вопросам обороны) омбудсмен и слабый организационный омбудсмен в вооруженных силах.

Упоминая об основном принципе менеджмента, который утверждает, что «то, что можно измерить, это именно то, что реально сделано», влияние омбудсмена рассматривается здесь в качестве составляющей процесса мониторинга и оценки управления в сфере обороны, в частности, относительно формирования и выполнения оборонной политики.

Классическая модель омбудсмена по вопросам обороны

Эта модель строится на предположении, что в любой парламентской демократии парламент является наивысшей национальной ветвью власти. Только парламент принимает все окончательные решения по вопросам обороны, включая решения относительно выделения ресурсов и внедрения механизмов контроля, таких, как контроль бюджета, рассмотрение запросов, обострение внимания на определенных проблемах путем парламентских слушаний и т.п. Эти механизмы также могут включать публичного защитника или военного омбудсмена, которые, с одной стороны, оберегают парламентское и общественное влияние на решение вопросов оборонной политики и подчеркивают демократический конституционализм внутри вооруженных сил, а с другой стороны, оберегают права военнослужащих как людей, граждан и членов военной организации. Вставка 19.2 предлагает пример классического омбудсмена по вопросам обороны в Норвегии.

⁵ Phasoane Mokgobu, "Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force," *African Security Review* 8:1 (1999), www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html.

⁶ Согласно материалам, опубликованным Ассоциацией омбудсменов США, рамочной структурой с центром в США. См., также, веб-сайт Омбудсмена вооруженных сил Канады, www.ombudsman.forces.gc.ca.

Вставка 19.2. Классическая модель омбудсмена по вопросам обороны в Норвегии

Примером классического омбудсмена по вопросам обороны является Парламентский Омбудсмен в вооруженных силах Норвегии – первый в мире военный омбудсмен, пост которого введен с 1952 года. Сам омбудсмен и Комитет омбудсмена являются подразделениями парламента и представляют часть его полномочий по надзору и контролю. Омбудсмен должен защищать права всех представителей (и бывших также) вооруженных сил. Любой человек, ощущающий, что к нему или к ней было неправильное, несправедливое или неадекватное отношение, может обратиться с заявлением к омбудсмену. Комитет омбудсмена обязан подавать ежегодные доклады в парламент, однако, в случае необходимости, может подать обращение в парламент в любое время. Омбудсмен в пределах своей компетенции действует как советник парламента и министерства обороны. Комитет омбудсмена, выполняя функцию независимого военного контрольного механизма, инспектирует военные части как внутри страны, так и за рубежом. После этого омбудсмен направляет министру обороны и главнокомандующему вооруженных сил доклад об инспектировании с соответствующими рекомендациями.

Омбудсмен может обратиться или принять меры по своей собственной инициативе относительно любого вопроса, который попадает в поле его зрения. У него есть полномочия затрагивать любые случаи с участием представителей власти, доступ к любым документам и информации, и он может заслушивать свидетелей или экспертов. Омбудсмен – внепартийный и независимый от министра обороны, министерства обороны и военных руководителей.

Источник: Веб-сайт омбудсмена по вопросам вооруженных сил Норвегии. Website of the Norwegian ombudsman for AF, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

Несмотря на некоторые отличия в названиях, классические институты омбудсмена по вопросам обороны имеют некие важные общие характеристики:

- Для защиты человеческих прав *функции омбудсмена определены законом*, а сам омбудсмен назначается решением законодательного органа власти, что обеспечивает надежный правовой предохранитель для их независимости и конфиденциальности полученной информации.
- Омбудсмен *имеет полномочия расследовать, выполняет ли правительство*, вместе с министерством обороны, свои функции в соответствии с законодательством и не нарушает ли общественные нормы морали.
- Омбудсмен *готовит предложения или направляет рекомендации* правительственным органам с целью проведения изменений или инициирования определенных действий (включая действия правового характера) с целью ликвидации несправедливых или несоответствующих действий организации.
- Он или она *делают результаты своей деятельности достоянием общественности*, а также иницируют давление со стороны неправительственных организаций и прессы с целью применения административных или правовых мер по исправлению ситуации.

Во всех случаях институт омбудсмена должен быть непредубежденным, внепартийным и аполитичным. Однако деятельности омбудсмена на политической арене нельзя предотвратить.⁷ Он/она имеют полномочия прибегнуть к политическому ответу, включая подготовку нового законодательного акта, рекомендации уволить политического назначенца, обнародовать информацию о нелегальных политических или административных практиках, а также инициировать секторальные или структурные институционные реформы. Критика министра или другого представителя органа государственной власти составляет критику против правительственной политики (партии или коалиции) и может быть использована оппозицией (в т.ч. и для злоупотреблений).⁸

Сила классического омбудсмена в формировании национальной военной идентичности и воспитании добропорядочности заключается не только в расследовании персональных случаев нарушения различных прав. Роль омбудсмена в воспитании добропорядочности может быть значительной, если он или она будут успешными в осуществлении влияния на политический процесс на этапе формирования политики, усилении легитимности его имплементации и предоставлении общественности информации о достигнутых результатах. Омбудсмен будет играть ключевую роль в жизни общества и армии, если он или она будут способствовать установлению атмосферы взаимного доверия и поддержки.

Институционная (организационная) модель

Оригинальная концепция омбудсмена основывается на независимости омбудсмена от исполнительной власти. Исторически так сложилось, что на протяжении прошлых двух столетий большинство правительственных структур в демократических странах ввели аутентичные модель и роли омбудсмена путем установления внутренних процедур для принятия жалоб от работников. Позднее классическая концепция была модифицирована путем ее расширения за счет внедрения так называемых «назначенных омбудсменов», назначаемых руководителями ведомств, которым направлялись жалобы. Иногда это выглядит как альтернатива классическому институту омбудсмена, создаваемому с целью гарантирования ответственности сложных организаций, таких, как оборонное ведомство. Такие альтернативы создаются для того, чтобы эти омбудсмены соответствовали специфическим потребностям организации, а их роли и полномочия были соответствующим образом структурированы. Такие альтернативы имеют много общих характеристик, которые объясняют их специфику и ограничения:

- Они действуют в пределах правил, установленных министром обороны. В результате они не имеют надежных правовых предохранителей и автономности, которые может гарантировать отдельное законодательство. В некоторых случаях такие омбудсмены упоминаются только в контексте организационной структуры министерства.

⁷ В этом случае политическая арена формируется политическими партиями, политическими институтами наподобие парламента, правительства, офиса президента, неправительственных организаций, а также формальных и неформальных, законных и незаконных процедур, которые они используют, чтобы при определенных условиях взаимодействовать.

⁸ Ivan Bizjak, "The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle" (Copenhagen, April 2005).

- Они назначаются министром обороны и непосредственно и исключительно ему подчинены без права прямого доступа в парламент.
- В качестве служащих министерства обороны они являются частью иерархии министерства со всеми преимуществами и ограничениями, которые могут вытекать из этого факта.
- Их доклады, наблюдения и рекомендации имеют гриф «только для служебного пользования» или даже более высокой степени конфиденциальности.
- Они стараются решать вопросы по возможности неформально, при этом, в случае необходимости, они имеют возможность расследовать проблемные вопросы и предоставлять рекомендации, однако эта деятельность должна проводиться согласно установленному военному порядку.

Аналитики и практики имеют противоположные мнения относительно того, какую ценность имеет эта модифицированная концепция. Одна точка зрения состоит в том, что путем *институционного* введения должности омбудсмена общая идея была испорчена и имеет место существенный отход от оригинальной идеи и целей, которых планировалось достичь. Действительно, выглядит очевидным, что в сравнении с классической моделью любой институционный омбудсмен имеет ограниченный статус, полномочия и способность выполнять свои обязанности. Противоположная точка зрения состоит в том, что само по себе существование многих классических и институционных омбудсменов и офисов с функциями омбудсмена создало дополнительный пласт контроля и прозрачности наряду с уже существующими в структурах исполнительной ветви власти. В дополнение, опыт разных стран, находящихся на разных стадиях демократической зрелости и/или развития оборонных институтов, дает достаточно аргументов для сравнения «сильных» или «слабых» моделей институционного омбудсмена.

Сильный институционный омбудсмен

В рамках «сильной» формулы конечная цель состоит в создании эффективного и дееспособного офиса омбудсмена, в котором центральную роль играет не человек, а именно *офис*. Принципиальными качествами «сильного» офиса омбудсмена является независимость и внепартийность, конфиденциальность и возможности (нормативные, ресурсные, кадровые) проводить такие обзоры и расследования, результаты которых пользуются доверием. В рамках этой модели инициатива и ответственность лежат на омбудсмене, который не должен ждать «клиента» (солдата, офицера, гражданского служащего или члена семьи), который бы предложил офису провести мониторинг, исследование, анализ или расследование по своей собственной инициативе, так же, как после специального запроса или приказа.

Сильный институционный омбудсмен по вопросам обороны существует тогда, когда он введен актом законодательства с задачей осуществлять контроль за: 1) оборонной политикой в целом; 2) менеджментом оборонных ресурсов; 3) уровнем боевой готовности вооруженных сил; 4) этосом личного состава, его правами и свободами, а также обеспечивать обратную связь. Вставка 19.3 предлагает пример, который основывается на опыте Нидерландов. Это должен быть большой и функционально мощный офис, который обычно возглавляется генеральным инспектором, находящимся за пределами командной иерархической системы и подчиненным непосредственно министру обороны. Весь военный и гражданский персонал, а также все функции, выполняемые министерством обороны и вооруженными силами, должны быть под его контролем. Генеральный инспектор может начинать расследование и предлагать рекомендации на выполнение приказа, после получения сигнала, или по своей собствен-

Вставка 19.3. Генеральный инспектор как сильный институционный омбудсмен

Примером сильного институционного омбудсмена выступает генеральный инспектор вооруженных сил Нидерландов. Он находится за пределами военной иерархии и подчинен непосредственно министру обороны. Он имеет мандат для того, чтобы: информировать министра, или предоставлять ему рекомендации как по запросу, так и по собственной инициативе, относительно любых дел в вооруженных силах; в дополнение к функциям проведения расследований или выполнения роли посредника, он также рассматривает проблемы отдельных военнослужащих и бывших военнослужащих, которые обращаются к нему или к его помощникам с письменными заявлениями. В его функции входит предоставление советов, а также посредничество во время дальнейшего рассмотрения обращений в соответствующих инстанциях. Основами деятельности его офиса является независимость и конфиденциальность. У Генерального инспектора есть широкие полномочия в проведении расследований, включая право доступа к любому месту или документу, принадлежащим вооруженным силам, а также право вызвать кого угодно из состава вооруженных сил для заслушивания.

Источник: National Defence and Canadian Forces Ombudsman, The Way Forward: Ombudsmen Models.

ной инициативе. У него есть значительные власть и полномочия, и, при этом, существует четкая связь между его возможностями устанавливать истину и доверием к нему в сфере его деятельности. В рамках концепции так называемого «интегрированного» министерства обороны, где административный и оборонный персонал организационно и функционально интегрирован под двойным руководством и контролем старшего гражданского администратора и командующего вооруженных сил, роль и ответственность офиса генерального инспектора намного более широки, нежели у того омбудсмена, который сосредоточен главным образом на жалобах людей.

Такой замысел деятельности в оборонном ведомстве основывается на четком концептуальном определении разницы между политическими, менеджерскими и командными функциями, а также максимальной интеграцией гражданской и военной деятельности. Для надлежащего функционирования такая система позарез нуждается во внутренних сдерживаниях и противовесах, призванных гарантировать как высокий уровень совещательной помощи, так и качественные отношения между гражданскими и военными. Чтобы надлежащим образом отвечать на указанные вызовы, генеральный инспектор, в дополнение к его или ее принципиальным функциям обеспечения справедливого отношения всем военнослужащим или работникам министерства обороны, выполняет роль офиса по вопросам «внутреннего независимого аудита». Такое расширение модели омбудсмена имеет чрезвычайно большую ценность с точки зрения предупреждения и преодоления коррупции, особенно в таких чувствительных сферах, как оборонные закупки, распределение ресурсов и менеджмент. Организационно и в контексте ресурсов это должен быть большой и чрезвычайно дееспособный офис, который структурно находится за пределами военной иерархии и подчиняется непосредственно министру обороны.

Слабый институционный омбудсмен

В своем «слабом» варианте институционный омбудсмен *помогает своему клиенту* разработать, а затем и осуществлять его или ее собственные планы относительно решения проблем. В этом случае нагруз-

Вставка 19.4. Модель «слабого» институционального омбудсмана: пример

Примером институции, приближенной к понятию омбудсмана, является Инспекторат министерства обороны Чешской Республики (подобные случаи также наблюдаются в других странах – бывших членах Варшавского договора). Эта структура – высшая инспекционная инстанция министерства обороны, ответственная за проведение инспекционной деятельности в Чешских вооруженных силах, за исключением инспектирования финансовой деятельности. Этот Инспекторат взаимодействует с инспекционными органами государственного уровня, такими, как Высший орган аудита Чешской Республики, Народный защитник прав – Омбудсмен, а также со структурами Чешской Республики, ответственными за уголовное преследование, и с Национальной службой безопасности. Инспекторат координирует формирование антикоррупционной стратегии внутри вооруженных сил и обеспечивает координацию антикоррупционной деятельности. Он также отвечает за расследование причин авиационных катастроф. Инспекторат возглавляет директор, подчиненный министру обороны.

Источник: Веб-сайт министерства обороны Чешской Республики, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

ка ложится на «клиента» (солдата, офицера, гражданского служащего, бизнес-структуру, гражданина и т.п.). Указанное создает существенные отклонения от классической концепции омбудсмана – это выглядит больше как административный «офицер по приему жалоб и обращений», чем институция защиты демократии и прав человека. Он имеет определенную ценность с точки зрения интересов людей в сфере обороны и может быть использован для противодействия коррупции, однако имеет ограниченную ценность для развития оборонного ведомства как эффективной и демократической, прозрачной и подотчетной институции для общества свободных и активных граждан, а также для парламента как центра демократического развития и контроля за исполнительной ветвью власти «от лица народа». Типичные функции этой модели часто включают лишь учет, заслушивание, предоставление информации, помощь в оформлении заявлений, советы, формальное посредничество, предложения относительно изменений в определенных процедурах, а также мониторинг и доклад определенных тенденций.⁹

Несмотря на существование разных путей конкретного применения этой модели, есть одна общая для всех черта: задача омбудсмана – обеспечить, чтобы деятельность органов государственной власти отвечала требованиям законодательства и уважения к индивидуальным правам человека.¹⁰

Роль омбудсмана в воспитании добропорядочности и снижении риска коррупции в сфере обороны

Коррупция является антитезой эффективного управления, которое широко признается как неотъемлемая предпосылка экономического развития.¹¹ Старой и все еще существующей точкой зрения, которая имеет глубокие корни в некоторых оборонных структурах, является убеждение, что коррупция – это всего лишь

⁹ См. материал о «десяти вопросах», как это описано в литературе Ассоциации омбудсменов США.

¹⁰ Michael Lunn, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, speech on the occasion of the 50th anniversary of the Danish ombudsman's institution, 1.

«дополнительные бизнес-расходы, типичные для рыночной экономики, а те лица, которые хотят сделать бизнес в сфере обороны, должны просто оплатить эти расходы. Все это делают!» На самом же деле коррупция приводит к ухудшению показателей деятельности с долгосрочными последствиями не только для вооруженных сил, но и для государства в целом. Коррупция в сфере обороны сегодня один из наибольших вызовов общественной морали. Несмотря на существование примеров отдельных стран, коррупция может определяться как общая причина определенных грандиозных провалов в оборонных закупках, продажах недвижимого имущества и управлении объектами собственности, призыве и увольнении с военной службы и даже в определенных вопросах реформирования организационных структур.

Процесс принятия решений в сфере обороны основывается (и проходит через них) на политических, административных и военных процедурах, в которых (1) военные эксперты определяют оперативные доктрины и необходимые потребности; (2) гражданские менеджеры и политики принимают решения по вопросам выделения ресурсов, закупки материальных средств, торговли вооружениями и организационного развития; а также (3) гражданские оборонные структуры организуют проведение тендеров по вопросам закупок и предоставления услуг. На каждом этапе этого процесса есть риск коррупции.

Более того, с социально-политической точки зрения, каждое потенциально коррумпированное решение гражданского министра отрицательно влияет на социальную оценку «стоимости политики», подрывает авторитет политиков, меняя его с символа демократии на «бизнесменов от политики», создает провалы в доверии среди военных к политическому руководству (несмотря на подозрения относительно привлечения их военных коллег) и впечатление о том, что каждая политическая партия окружена своим собственным «кругом компаний». Вместе с тем, каждый случай привлечения военных к коррупционной деятельности разрушает внутренний этос и мораль людей в униформе, доверие граждан и национальную ценность оборонной институции. Если выразить это одним предложением, коррупция разрушает целостность национальной системы добропорядочности, включая ее военную опору.

Джон МакМиллан, омбудсмен по вопросам содружества и вооруженных сил Австралии, основываясь на своем значительном опыте, утверждает: «Борьба с коррупцией не является главной или даже наибольшей функцией офиса омбудсмена. Он не имеет той власти вмешиваться, которая нужна для этой деятельности, такой, как полномочия относительно проведения скрытого наблюдения, перехвата телефонных разговоров, а также ареста подозреваемых лиц с целью проведения их допроса. Эти функции среди прочего требуют существенных ресурсов и это выходит за пределы возможностей офиса омбудсмена. В отличие от этого ключевая функция офиса омбудсмена состоит из двух частей: обрабатывать жалобы от граждан относительно недостатков в деятельности органов исполнительной власти, а также периодически, по собственной инициативе, проводить исследование системных проблем, которые наблюдаются в деятельности правительства или отдельных ведомств».¹² Несмотря

¹¹ Как сказал однажды в телевизионном интервью выдающийся аналитик по вопросам перехода Болгарии к демократии доктор Иван Крастев: «Государственные должностные лица берут взятки, потому, что у них нет стимула не брать взятку. Частные компании дают взятки, потому, что у них нет возможности не давать взятку».

¹² Тезисы выступления Джона МакМиллана на конференции ООН по вопросам антикоррупционных мер, эффективного управления и прав человека. Польша, 8-9 ноября 2006 г.

на это роль института омбудсмена в рамках целостного подхода к борьбе с коррупцией состоит в обеспечении таких ценностей и возможностей:

- Собственно факт существования офиса омбудсмена и тот факт, что каждый мужчина или женщина в оборонном ведомстве имеет право обращаться к нему или к ней по любой проблеме, возникшей в результате решений или деятельности представителей политической, административной или военной власти, является довольно весомым аргументом, который побуждает к действиям в рамках закона и норм добропорядочности.
- Внедрение в рамках оборонной структуры отдельного офиса, независимого от командной иерархии, создает ощущение наличия альтернативы в тех случаях, когда кто-нибудь считает, что может иметь или имеет место коррупция. Персонал оборонного ведомства имеет возможность и знает, что требования строго придерживаться процедур организации не могут вынудить их молчать, когда они стали свидетелями коррупционного поведения.
- Доступность омбудсмена создает возможности для решения вопросов коррупции незначительного уровня, которые обычно остаются за пределами внимания органов правоприменения, а также административных или военных санкций. Вместе с тем, такие незначительные случаи часто срабатывают как вирусы, которые даже после незначительного промежутка времени делают солидные системы, такие как оборонная, трухлявыми.
- Потенциал офиса омбудсмена изучать все процессы принятия решений в сфере обороны, который на практике означает подавляющую часть правительственной деятельности, систематически и непредсказуемо, с потенциальным использованием большого количества источников информации, что является постоянным напоминанием для всех причастных о том, что их деятельность отслеживается изнутри и извне и что любые признаки существования коррупции или потенциальной коррупции могут поднять тревогу на любой стадии процесса принятия решения или во время его имплементации.
- Доступ омбудсмена к секретным документам и помещениям с ограниченным доступом является сильным сдерживающим фактором против фальсификации документов, свидетельств и процедур с целью облегчения коррупционной деятельности.
- Способность омбудсмена делать результаты своей деятельности публичным достоянием и обнародовать все без исключения имена политических, военных или гражданских лиц, причастных к коррупционной или другой противоправной деятельности, является предупреждением для каждого должностного лица относительно необходимости или держаться в стороне от коррупционной деятельности, или рисковать своей карьерой и честью.
- Тот факт, что каждый гражданин, а не только персонал оборонного ведомства, имеет право на внимание офиса омбудсмена по вопросам обороны, создает важное ощущение единства между обществом (пользователями безопасности и заказчиками национальной обороны) и вооруженными силами, которые являются одной из опор полноценного ощущения национального единства.

Таким образом, омбудсмен по вопросам обороны играет важную роль в поддержании здорового климата внутри организации, содействуя улучшению управления и результатов деятельности, а также систематическому развитию этики и морали людей в оборонном ведомстве в соответствии с высочай-

шими профессиональными стандартами и состоянием зрелости социального и национального единства. Как подчеркивал Джон МакМиллан: «Многие офисы омбудсмена видят себя ключевой структурой принципиального реагирования на жалобы, свободы информации и защиты тех, кто выступил против коррупции. Все это является неотъемлемой частью системы демократических ценностей, которая может укрепить систему деятельности правительства и служить барьером и предупреждением против коррупции и злоупотреблений».¹³

Одним из важных уроков мирового опыта борьбы с коррупцией является то, что многокомпонентная стратегия, объединяющая политические, социальные и экономические реформы и укрепление системы национальной добропорядочности, имеет больше шансов на успех, чем отдельные антикоррупционные меры, независимо от того, насколько они решительны и актуальны.¹⁴ Соответственно, введение института омбудсмена по вопросам обороны является важным компонентом любой антикоррупционной стратегии. В мире не существует двух одинаковых моделей (см. Вставку 19.5 с примером очень специфической реализации концепции омбудсмена). Модель омбудсмена будет успешной в воплощении своего назначения лишь при условии, что она отвечает тем требованиям, которые привели к ее созданию. Несмотря на это, некоторые принципиальные соображения, полученные в результате обобщения положительного опыта омбудсмена по вопросам обороны в разных странах и из разных моделей, могут быть учтены в случае, если страна или оборонное ведомство рассматривают создание института омбудсмена.

- *Видение.* Введение омбудсмена по вопросам обороны (или вооруженных сил) должно убедить общество и оборонный истеблишмент в том, что государственная власть (парламент, правительство, глава государства и судебная система) действует справедливым, эффективным, подотчетным и прозрачным путем в рамках конституции и строгом соответствии демократическим ценностям и национальной морали. Развитие и поддержание взаимного доверия жизненно важны для гражданско-военных отношений в стране и сектора национальной безопасности. Уровень этого доверия отражает восприятие системы в целом и ее способности успешно решать вопросы национальной безопасности, управлять обороной и реагировать на любой кризис.
- *Роль.* Роль омбудсмена по вопросам обороны должна состоять в содействии укреплению военной идентичности и авторитету военнослужащих вооруженных сил, гражданских служащих министерства обороны и политического руководства в сфере национальной обороны. В этом контексте омбудсмен играет роль организатора консенсуса путем диалога, взаимоуважения и активного и всеохватывающего содействия укреплению общего понимания целей и задач.
- *Миссия.* Главной миссией омбудсмена является содействие укреплению авторитета и улучшению результатов деятельности политического руководства в оборонной сфере, а также административного и военного руководства, поскольку успех в формировании идентичности и воспитании добропорядочности нуждается в подтвержденных положительных результатах работы. Также офис омбудсмена защищает общество в отношениях с министерством обороны и вооруженными силами. Он побуждает к исправлению недостатков в административных процедурах путем прове-

¹³ Там же.

¹⁴ Rick Stapenhurst and Sahr John Kpundeh, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* (Washington, DC: World Bank, 1999).

Вставка 19.5. Соблюдение концепции омбудсмена относительно улучшения добропорядочности в сфере оборонных закупок

С 2006 года в Корее внедрена Программа администрирования оборонных закупок (ПАОЗ). Этот шаг был сделан в ответ на многочисленные в прошлом проблемы с добропорядочностью и коррупцией в сфере оборонных закупок, а также под давлением со стороны гражданского общества относительно необходимости фундаментальных реформ для обеспечения прозрачности.

В 2003 году был создан специальный комитет с целью подготовки фундаментальных реформ в сфере оборонных закупок. Его задачей было присматривать за процессами оборонных приобретений и закупок с целью укрепления прозрачности, экономичности, эффективности и подотчетности всего процесса. В состав ПАОЗ входили 50 человек штатного персонала, что было на то время очень важным, учитывая первый опыт вторжения в сферу ответственности правительства, которая до этого была нетронутой. Привлечение к участию в этом проекте гражданского общества тоже было значительным достижением для Кореи.

Инструментами, которые имела в своем распоряжении ПАОЗ, были комитет выполнения программы, Пакты добропорядочности, программы омбудсмена, а также политика «настоящих имен». По рекомендации организации «Транспаренси Интернешнел» и Бюро аудита и инспектирования были назначены три гражданских омбудсмена. Принципами деятельности этих омбудсменов являются независимость, последовательность, участие, прозрачность и нейтральность. Группа омбудсменов каждую неделю проводит совещания, готовит рекомендации и корректировки, а также публикует результаты.

Система омбудсменов ПАОЗ была первой в Корее, которая основывалась на положениях закона, а также первым случаем, когда представители гражданского общества принимали участие в мониторинге оборонных закупок. Впервые начали вводиться изменения в старую практику, что способствовало улучшению условий сотрудничества.

Из этого процесса можно выделить такие уроки:

1. Участие гражданского общества возможно и имеет значение на каждом из этапов.
2. Внешнее присутствие и мониторинг имеют принципиальное значение для укрепления добропорядочности.
3. Привлечение экспертов также очень важно для обеспечения доверия к выводам расследований.
4. Неконфронтационное отношение и соучастие являются ключевыми факторами поощрения добровольных изменений.
5. Поддержка результатов изменений настолько же важна, насколько тяжело их достичь.

Источник: См. презентацию Sung-Goo Kang, Secretary-General of Transparency International Korea and Representative Ombudsman at the Defence Acquisition Programme Administration in Korea to the NATO Building Integrity conference in Monterey, California, 25-27 February 2009.

дения независимых проверок жалоб на административные решения министерства, способствуя созданию системы эффективного административного управления, которое будет подотчетным, если будет придерживаться законов, будет справедливым, прозрачным и чувствительным к проблемам людей, помогая им в решении жалоб на действия органов государственной власти, развивая подходы и принципы подотчетности, проверяя соответствие действий ведомств определенным им полномочиям, и т.п. Однако, миссией омбудсмена не является замена или оппозиция к решениям, принимаемым правительством, министерством обороны или вооруженными силами. Наоборот, институт омбудсмена существует для того, чтобы в пределах своих полномочий поощрять эти ведомства, в частности, их гражданское и военное руководство, постоянно помнить о своей ответственности перед обществом, военным и гражданским персоналом, о необходимости действовать ответственно, а также обеспечивать соблюдение ими законодательства и учет примеров лучшего опыта управления и уважения к традиционному военному этосу. Омбудсмен по вопросам обороны должен работать на превращение оборонной организации страны в такую организацию, которая является своей и необходимой для всех членов общества.

- *Функции и полномочия.* Несмотря на то, какая модель выбрана, главной функцией омбудсмена по вопросам обороны должно быть расследование любой жалобы на деятельность государственных служащих. Главным результатом выполнения этой функции является не только исключительно выяснение нарушения закона или прав, но и содействие обеспечению сплоченности оборонной организации и ее единства с обществом. Сплоченность означает единство целей в достижении общей цели.

Если страна имеет высокие ожидания, то ей нужно выбирать модель как можно ближе к *классической модели*, где омбудсмен по вопросам обороны имеет полномочия проводить расследование во всех сферах деятельности органов государственной власти, включая те, где имеют место процессы использования материальных средств и услуг. Военная служба, вопросы внешней политики, военные суды, состояние мобилизационных резервов, военные медицинские и санаторно-курортные службы, среди прочего, попадают в сферу ответственности омбудсмена. Принципиальной обязанностью омбудсмена должен быть надзор и обеспечение соблюдения конституционных прав и требований законодательства во всех структурах оборонного сектора, независимо от того, входят ли они в состав министерства обороны и вооруженных сил, оборонной промышленности или гражданского общества. Омбудсмен по вопросам обороны может расследовать жалобы относительно административных действий и вопросов применения вооруженных сил, однако, обычно, не может расследовать действия относительно применения дисциплинарных процедур или вопросов поощрения, награждения или отказа в награждении отдельного лица. Лишь в исключительных случаях омбудсмен рассматривает жалобы военнослужащих, которые не обращались с ними по команде и не использовали существующих внутренних механизмов.

Если страна имеет амбиции ввести *сильного институционального омбудсмена*, то для обеспечения его эффективности, он (или она) должны иметь законодательно определенную независимость и неангажированность, право не разглашать информацию, а также способность проводить действенные проверки и расследования. Если намерения действительно таковы, то омбудсмен по вопросам обороны должен иметь возможность инициировать расследования, быть обязанным расследовать жалобы, а также дол-

жен расследовать любой случай незаконной деятельности, самочинные или неадекватные решения любого лица, так же, как и недобросовестное выполнение своих обязанностей.

Функции *слабого институционального омбудсмана* должны быть определены таким образом, чтобы обеспечивать возможность работать преимущественно с людьми столько, сколько необходимо для решения проблем, чтобы таким образом заполнить расстояние между «офисом и потребителем».

Общий знаменатель разных моделей полномочий омбудсмана включает (но не ограничивается ими) такие полномочия¹⁵: расследовать, по полученной жалобе или по собственной инициативе, вопросы любого административного акта министерства обороны, независимо от состояния реализации этого акта, инициировать самому или принимать участие либо взаимодействовать с отдельными лицами и учреждениями в тех конференциях, совещаниях или исследованиях, которые могут улучшить состояние функционирования министерства обороны и вооруженных сил, либо снизить риск появления противоречивого административного акта; делать запросы или получать требуемую помощь или информацию от любого лица в составе оборонной структуры; прибывать без предупреждения на территорию любой части или учреждения с проверкой; иметь возможность вызвать любое лицо для дачи показаний под присягой или для предоставления документов или других свидетельств, имеющих существенное значение для расследования; сохранять конфиденциальность любого вопроса, который касается жалоб и расследований; подавать проект бюджета офиса омбудсмана и распоряжаться выделенными бюджетными средствами.

- *Ценности*.¹⁶ *Независимость и неангажированность* – наиболее характерные особенности института омбудсмана – являются тем фундаментом, на котором должен быть построен этот офис. Независимость нужна для обеспечения действительной и теоретически необходимой неангажированности, а также для установления тесных отношений между омбудсменом и министром. *Добропорядочность* самого омбудсмана состоит в его или ее неуклонном соблюдении строгого морального или этического кодекса поведения – его или ее поведение должно убедить людей, задействованных в сфере обороны, в том, что они должны быть лояльны к государству и его демократической политической системе, которые будут защищать их права и полученные привилегии и таким образом давать им возможность прилагать усилия для достижения положительных результатов соответствующим способом. Омбудсмен должен быть *легкодоступен* для военнослужащих и гражданских специалистов, а также для граждан и бизнесменов. Он или она должны иметь доступ к любому местоположению военного лагеря, подразделения или части либо в места проведения других работ, запрашивать и получать доступ к любым документам, которые касаются предмета расследования, с гарантией того, что ни в каких документах не будет отказано. *Конфиденциальность* должна помочь омбудсмену обеспечить доверие людей к этому институту. Сама

¹⁵ Адаптировано с принятого Ассоциацией омбудсменов США «Модельного закона об омбудсмене для правительств отдельных штатов» (Дейтон, Огайо, февраль 1997 г.)

¹⁶ Ценности также могут употребляться в значении «стандартов». См.: International Ombudsman Association, *International Ombudsman Association Best Practices* (A Supplement to IOA's Standards of Practice), Version 2 (March 31, 2008).

суть роли офиса омбудсмена требует от каждого сотрудника высокого *профессионализма*; их профессиональная работа укрепляет профессионализм в оборонных ведомствах, а также вообще в органах государственной власти. Омбудсмен должен быть политически нейтральным; более того, он или она не могут быть членами какой-либо формальной или неформальной ассоциации внутри ведомства, чтобы таким образом обезопасить себя от явной или притворной ситуации, грозящей конфликтом интересов или компрометирующей нейтральность офиса омбудсмена.

- *Назначение.* Несмотря на тип принятой модели, омбудсмен должен назначаться после консультаций при участии, по крайней мере, министра обороны и соответствующего парламентского комитета. Одно из полномочий этого комитета должно состоять в возможности требовать предоставления свидетельств по необходимым вопросам не только от министра, но и от любого представителя руководства, или от кого-либо другого в оборонном ведомстве.
- *Комплектование.* Разные офисы омбудсмена принимали разные варианты моделей комплектования, особенно при необходимости иметь дело со сбалансированием потребности в независимом гражданском персонале относительно потребности в тех, кто имеет военные знания и опыт. Немецкий парламентский омбудсмен по вопросам вооруженных сил имеет полномочие выбирать себе сотрудников для офиса самостоятельно. Офис имеет штат приблизительно 60 человек, из которых почти половину представляет персонал среднего-высшего и высшего уровня, который должен непосредственно заниматься вопросами, находящимися в поле зрения омбудсмена.¹⁷ А офис омбудсмена по вопросам вооруженных сил Австралии комплектуется государственными служащими Австралии. К проведению исследований этим офисом военнослужащие не привлекаются. В Нидерландах офис генерального инспектора включает 16 военнослужащих и 13 гражданских, а на саму должность генерального инспектора назначают поочередно представителя от трех видов вооруженных сил.¹⁸
- *Прозрачность и подотчетность.* Должна существовать обязательность относительно информирования руководства, которое осуществляет назначение, и всего общества о деятельности омбудсмена. Омбудсмен по меньшей мере раз в год должен подготовить доклад о своей деятельности для назначившего его учреждения, других высокопоставленных должностных лиц и общества в целом.¹⁹ Перечень также может предусматривать ряд брошюр и информационных обращений к общественности, рекомендации относительно учета наилучшего опыта с целью ориентирования граждан и учреждений по поводу процедур взаимодействия с офисом омбудсмена, итогов инспекционной деятельности в министерстве обороны и вооруженных силах, докладов о рас-

¹⁷ Karl Gleumes, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

¹⁸ См. веб-сайт (www.ombudsman.forces.gc.ca) омбудсмена вооруженных сил Канады.

¹⁹ Большинство офисов готовят ежегодный доклад, в котором описываются итоги работы за прошедший год: количество направленных запросов, количество случаев неформального решения проблемы, случаи проведенных расследований и еще не завершенных расследований, поданные рекомендации и результаты их учета.

следовании административных вопросов деятельности министерства обороны и вооруженных сил, адрес веб-сайта омбудсмена и электронного бюллетеня, в котором описываются последние случаи отдельных исследований, которые могут быть интересны широким слоям общественности, плакаты, дающие представление о роли и конкретных интересах омбудсмена, представление омбудсмена в парламентский комитет и т.п.²⁰

Вывод

Институт омбудсмена является одним из ключевых компонентов «горизонтальной» подотчетности государственных систем политики, исполнительной власти и безопасности. Назначение омбудсмена по вопросам обороны должно служить предотвращению любых нарушений со стороны политических, административных или командных инстанций в сфере обороны, правительственных или публичных административных решений, обеспечивая при этом соблюдение прав и обязанностей военнослужащих, гражданских специалистов и гражданского общества согласно демократическим нормам и ценностям.

Гибкость модели омбудсмена означает, что добропорядочности в сфере обороны можно способствовать различными путями – через расследование, доклады, публичные выступления, представления в парламент и встречи с высшими правительственными должностными лицами. В любом случае это должен быть офис, который независимо получает и расследует сигналы о недостатках управления.

Для обеспечения эффективности в укреплении национальной и оборонной добропорядочности, институт омбудсмена и его функции должны быть определены законом, защищены от волюнтаристских изменений или цензуры, обеспечены адекватным бюджетом и незаангажированным персоналом, а также быть легкодоступным для каждого лица или гражданина в сфере обороны. Тогда государственные должностные лица будут вынуждены уважать его рекомендации и действовать в соответствии с ними, включая вопросы, касающиеся воспитания добропорядочности в сфере обороны.

²⁰ Этот перечень основывается на опыте офисов омбудсмена Австралии, Канады, Германии, Норвегии и США.