

Институты омбудсмена для вооруженных сил

Роли и обязанности в вопросах надлежащего управления сектором безопасности

Об этой серии

Справочные пособия по РСБ дают краткое введение в темы и концепции надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) и реформы сектора безопасности (РСБ). Эта серия подводит итоги текущих обсуждений, объясняет ключевые термины и показывает главные узлы напряженности основываясь на изучении широкого спектра международного опыта. Справочные пособия по РСБ не продвигают определенные модели, политические программы или предложения для надлежащего управления или реформы, но они обеспечивают доступ к ресурсам, которые позволят читателям расширить свои знания по каждой теме в будущем. Справочные пособия по РСБ являются ресурсом для управления безопасностью и проведения реформ теми заинтересованными сторонами, которые стремятся не только понять, но и критически оценить текущие подходы к надлежащему УСБ и РСБ.

Об этом справочном пособии по РСБ

В этом справочном пособии по РСБ объясняется, что такое институты омбудсмена для вооруженных сил, чем они занимаются и как они способствуют эффективному управлению сектором безопасности. Эти учреждения обеспечивают надзор за вооруженными силами, получая и расследуя жалобы, тем самым повышая подотчетность, прозрачность, эффективность и действенность вооруженных сил. Они являются важным элементом демократического управления сектором безопасности, обеспечивающего соблюдение верховенства права и прав человека.

Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое институты омбудсмена для вооруженных сил? [Стр. 2](#)
- ▶ Какие бывают институты омбудсмена? [Стр. 2](#)
- ▶ Как институты омбудсмена способствуют надлежащему УСБ? [Стр. 4](#)
- ▶ Как службы омбудсмена рассматривают жалобы? [Стр. 5](#)
- ▶ Почему следует поощрять жалобы? [Стр. 5](#)
- ▶ Какие расследования могут проводить службы омбудсмена? [Стр. 7](#)
- ▶ Являются ли институты омбудсмена частью сектора правосудия? [Стр. 7](#)
- ▶ Как службы омбудсмена обеспечивают выполнение своих рекомендаций? [Стр. 7](#)

Что такое институты омбудсмена для вооруженных сил?

Институты омбудсмена для вооруженных сил (далее «институты омбудсмена») – это независимые надзорные органы, которые принимают жалобы и расследуют вопросы, касающиеся защиты прав человека и предотвращения недобросовестного управления внутри и со стороны вооруженных сил. Посредством своих расследований, отчетов и рекомендаций институты омбудсмена повышают эффективность управления и эффективность вооруженных сил. Институты омбудсмена – это своего рода надзорный институт, который помогает гарантировать, что вооруженные силы выполняют свои задачи справедливым, прозрачным и подотчетным образом.

Существуют различные формы институтов омбудсмена: от национальных правозащитных учреждений, уполномоченных рассматривать и реагировать на жалобы и проблемы, касающиеся всех государственных органов, до независимых органов, уполномоченных контролировать только вооруженные силы. Хотя у них разные мандаты и полномочия, **все институты омбудсменов стремятся предотвращать и реагировать как на недобросовестное управление, так и на нарушения прав человека внутри и со стороны вооруженных сил. Получая и расследуя жалобы, а также сообщая о тематических вопросах и системных проблемах, службы омбудсмена могут улучшить обеспечение безопасности, управление и надзор.**

Для того чтобы институт омбудсмена был эффективным, он должен быть независимым как от органа, который ему поручено контролировать, так и от правительства, утвердившего его полномочия. Без независимости конфликт интересов и отсутствие доверия к учреждению подорвут доверие к его работе. Независимость нельзя гарантировать, просто создав офис вне подчинения. **Институту омбудсмена также должна быть предоставлена операционная независимость**, которая должна включать независимый бюджет и возможность принимать собственные кадровые решения и действовать без необоснованного вмешательства или инструкций, включая право проводить расследования. Особенно важно, чтобы глава офиса и персонал находились вне политического влияния, потому что даже если финансовая, юридическая и операционная независимость гарантирована, все это может быть отменено, если персонал учреждения будет считаться недостаточно независимым. Если они воспринимаются как слишком дружелюбные или близкие к высшим должностным лицам структуры сектора безопасности, либо они сами служили в одной из структур безопасности, это может подорвать доверие. По этой причине эффек-

тивность института омбудсмена зависит от личной независимости и беспристрастности его руководителя и персонала. Достижение институциональной, оперативной и личной независимости института омбудсмена – серьезная задача, которую трудно решить и выдержать.

Какие бывают институты омбудсмена?

Существуют общие институты омбудсмена и специализированные институты военных омбудсменов.

Общие институты омбудсмена: во многих странах надзорная функция относительно вооруженных сил входит в круг полномочий более широкого гражданского механизма надзора, такого как национальное правозащитное учреждение или омбудсмен. Эти механизмы обычно уполномочены вносить вклад в защиту прав и свобод всех членов общества и рассматривать жалобы и проблемы, касающиеся всех ветвей власти. Такие институты могут занимать влиятельное положение в политической системе.

У общих омбудсменов с широкими полномочиями есть несколько преимуществ:

- Широкий мандат может иметь политическое значение, что затрудняет игнорирование их рекомендаций лицами, принимающими решения;
- Их выдающийся статус означает, что общественность (включая личный состав вооруженных сил) с большей вероятностью будет знать и понимать их роль и высказывать проблемы или опасения;
- Гражданские лица и личный состав вооруженных сил с большей вероятностью получают одинаковое отношение и их интересы будут сбалансированы в любых рекомендациях;
- Сосредоточение надзорных функций в одном офисе может быть менее затратным, чем наличие нескольких специализированных офисов.

Институты общего омбудсмена могут оказаться в невыгодном положении из-за отсутствия конкретных военных знаний и авторитета в вооруженных силах. Широкий мандат также может отвлечь внимание от конкретных проблем, стоящих перед личным составом вооруженных сил. Недостаток ресурсов, выделяемых специально на военные дела, может вызвать значительные задержки в рассмотрении жалоб. Эти проблемы могут быть решены путем введения специальных ролей в аппарате омбудсмена, например, заместителя, конкретно занимающегося военными делами.

Специализированные институты военных омбудсменов: в некоторых странах существует независимый институт омбудсмена, который имеет юрисдикцию только над вооруженными силами, но является гражданским офисом, независимым от военной иерархии. Такой независимый механизм имеет то преимущество, что он может уделять внимание исключительно военным вопросам и, таким образом, развивать специальные знания в этой области. Его способность публиковать публичные отчеты усиливает надзорный потенциал других демократических институтов, таких как законодательный орган, и обеспечивает большую прозрачность и подотчетность вооруженных сил. Его независимый статус и специальные знания делают его авторитетным в глазах заявителей, законодательных органов и общественности. Главный недостаток состоит в том, что независимые надзорные учреждения могут быть дорогостоящими, и, особенно в государствах с небольшими или бездействующими вооруженными силами, может быть недостаточно жалоб, чтобы оправдать создание отдельного надзорного учреждения.

► **Внутренний надзор** Независимые генеральные инспекторы (ГИ) часто не считаются институтами омбудсменов, поскольку они интегрированы в вооруженные силы и, следовательно, не являются институционально независимыми. Однако некоторым ГИ предоставлена настолько высокая степень независимости и беспристрастности, что они соответствуют всем критериям, чтобы считаться институтами омбудсмена для вооруженных сил. ГИ обычно (хотя и не всегда) являются служащим персоналом вооруженных сил, находящимся в цепочке командования, подчиняющимся и / или выполняющим указания вышестоящих офицеров.

Интеграция надзора в вооруженных силах имеет преимущества:

- Больше внимания уделяется вопросам управления и контроля, влияющим на эффективность работы;
- Контролер обладает специальными знаниями о военной жизни, что делает его более восприимчивым к военным вопросам;
- Контролер более доступен для персонала, с которым он может работать, например, в удаленных или заграничных командировках.

Главный недостаток интегрированного надзора заключается в том, что его положение в вооруженных силах может снизить его способность решать спорные вопросы или проводить расследования, противоречащие интересам военной иерархии. Это может подорвать доверие к механизму рассмотрения жалоб в глазах заявителей или общественности и снизить доверие к учреждению и вооруженным силам. Прямое подчинение ГИ министру обороны снимает эту проблему, предоставляя им прямой доступ к самому высокопоставленному должностному лицу министерства обороны, а также устраняет потенциальные конфликты интересов в военной иерархии. Другое решение - разрешить ГИ отчитываться перед законодательным органом, оставаясь при этом оперативно в составе Министерства обороны.

Как институты омбудсмена способствуют надлежащему УСБ?

Подача официальных жалоб через институты омбудсмена имеет ряд преимуществ для функционирования вооруженных сил и их отношений с обществом. В частности, институты омбудсмена помогают реализовать принципы надлежащего УСБ (см. Вставку ниже):

- **Эффективность и действенность:** институты омбудсмена повышают эффективность и ответственность вооруженных сил, рекомендуя способы исправления системных недостатков и проверяя, что персонал действует надлежащим образом и профессионально.
- **Подотчетность и прозрачность:** институты омбудсмена расследуют нарушения прав человека, несправедливость или недобросовестное управление и призывают отдельных лиц и учреждения к ответу за свое поведение. Публикуя публичные отчеты и рекомендации, службы омбудсмена повышают прозрачность обеспечения безопасности и управления ею. Эти отчеты могут привлечь внимание к вопросам, которые ранее скрывались или игнорировались вооруженными силами.
- **Участие и отзывчивость:** институты омбудсмена облегчают поиск компенсации за нарушения. Любой военнослужащий - независимо от звания, связей, имущества, пола, личности или важности - может подать жалобу. Поскольку все жалобы имеют одинаковую важность, институты омбудсмена призывают всех участвовать в надлежащем управлении сектором безопасности. Выдавая рекомендации, институты омбудсмена также помогают вооруженным силам выполнять свою миссию таким образом, чтобы в большей степени учитывать озабоченности общества.
- **Верховенство права:** институты омбудсмена несут ответственность за расследование жалоб на ненадлежащее применение или дисфункцию законов или политик. Они являются средством исправления недобросовестного администрирования, которое не могло быть разрешено другими системами рассмотрения жалоб; их рекомендации способствуют уважению верховенства права.

► **Надлежащее управление сектором безопасности (УСБ) и реформа сектора безопасности (РСБ)** **Надлежащее УСБ** описывает, как принципы надлежащего управления применяются к обеспечению общественной безопасности, управлению и надзору. Принципы надлежащего УСБ - это подотчетность, прозрачность, верховенство права, участие, оперативность, результативность и экономичность.

Сектор безопасности – это не только поставщики услуг безопасности: он включает в себя все учреждения и персонал, ответственные за управление безопасностью и надзор как на национальном, так и на местном уровнях.

Применение принципов надлежащего УСБ к обеспечению безопасности – цель реформы сектора безопасности. РСБ – это политический и технический процесс улучшения государственной безопасности и безопасности человека путем повышения эффективности и подотчетности процессов обеспечения безопасности, управления и надзора в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. РСБ может быть сосредоточено только на одной части обеспечения общественной безопасности или на том, как функционирует вся система, при условии, что цель всегда заключается в повышении эффективности и подотчетности.

Дополнительную информацию об этих основных определениях см. в справочных пособиях по РСБ «Управление сектором безопасности», «Реформа сектора безопасности» и «Сектор безопасности».

Рисунок 1. Институты омбудсмена поддерживают надлежащее УСБ несколькими путями



Как службы омбудсмена рассматривают жалобы?

Службы омбудсмена рассматривают широкий спектр жалоб, но большинство из них касается прав человека, неправомерного поведения или недобросовестного администрирования, что является несоблюдением верховенства права или принципов законного и эффективного управления. **Многие проблемы, выявленные службами омбудсмена, ограничиваются отдельными случаями, но некоторые проблемы касаются всей системы (например, издевательства, гендерное насилие и дискриминация, неадекватное оборудование) или законов и постановлений, которые либо отсутствуют, либо вредны, либо вводят в заблуждение.**

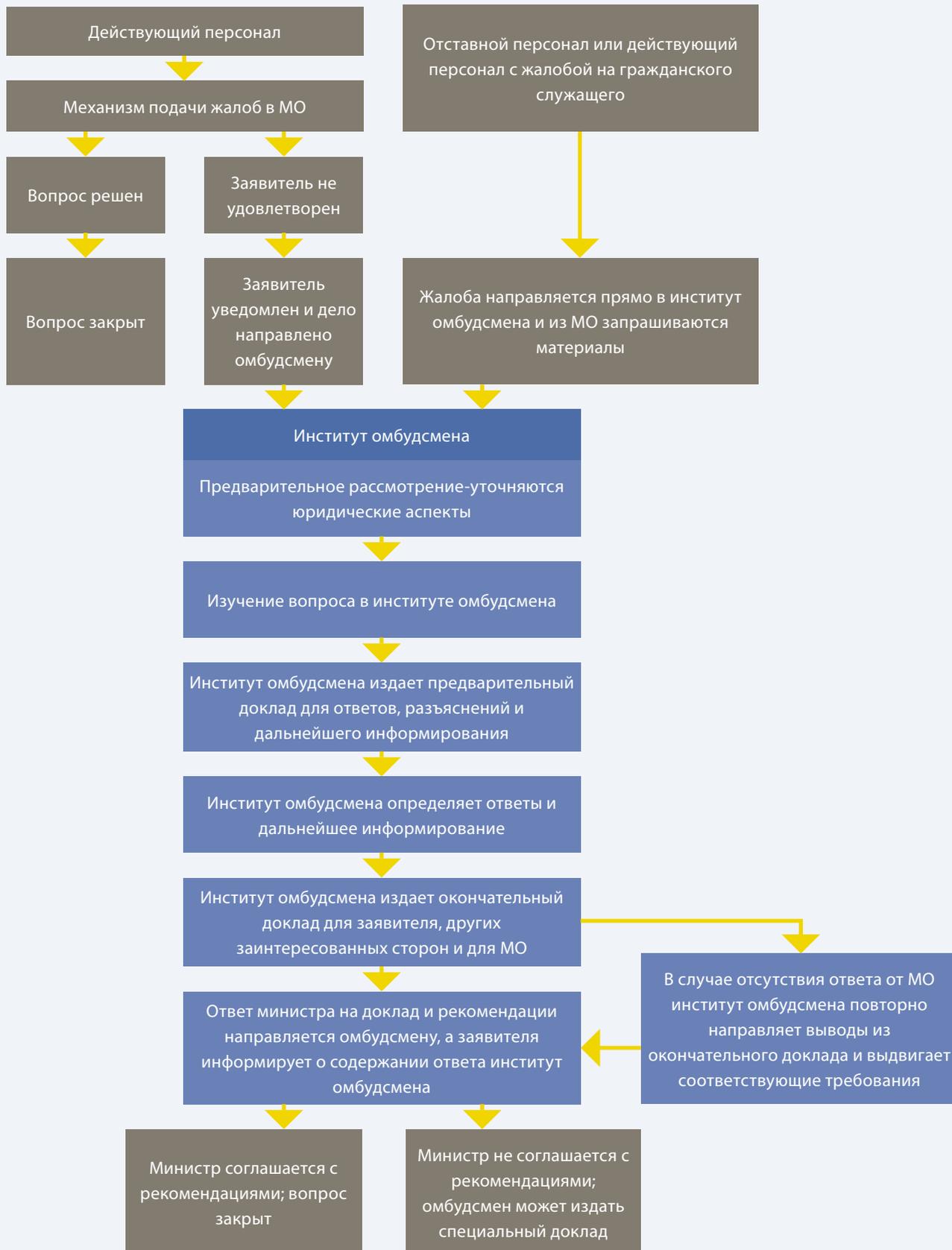
Службы омбудсмена могут получать жалобы от самых разных лиц, включая служащих вооруженных сил, военный и гражданский персонал, а иногда и непрофессиональных военнослужащих, например, призывников. Другие группы также могут извлечь выгоду из существования института омбудсмена (например, семьи военнослужащих или гражданских лиц, на которых оказывают негативное влияние вооруженные силы), даже если не всем разрешено подавать жалобы во всех юрисдикциях.

Право на подачу жалобы следует афишировать как можно шире, а процесс должен быть как можно более простым и адаптированным к потребностям подателя жалобы. Официальные жалобы можно подавать по горячей линии, онлайн-форме, электронной почте или лично. Заявители должны как можно быстрее получить совет, обслуживание и точную оценку своей ситуации.

Почему следует поощрять жалобы?

Жалобы указывают на то, что люди используют систему и верят, что служба омбудсмена сможет решить их проблемы. **Хотя это может показаться нелогичным, если институт омбудсмена получает жалобы, это говорит не о том, что система сломана, а, скорее, о том, что это учреждение работает так, как было задумано.** Службы омбудсмена обычно не сообщают о проблемах. Если кто-то, у кого возникла проблема, не подает официальную жалобу, это может быть положительным знаком того, что им удалось решить проблему неофициально; и наоборот, это может означать, что они решили не жаловаться. Человек может не решаться подать жалобу из-за отрицательных причин, таких как боязнь мести или обвинения в нарушении спокойствия, недоверие к институту омбудсмена в решении проблемы или непонимание того, что он имеет право подать жалобу.

Рисунок 2. Пример процедуры обработки жалоб



Какие расследования могут проводить институты омбудсмена?

Жалобы являются основным источником расследований для органов омбудсмена, и в некоторых странах расследования могут быть инициированы только индивидуальной жалобой. Иногда индивидуальные жалобы могут привести к расследованию системных проблем, когда поступают многочисленные жалобы по схожей теме или из аналогичного демографического или географического контекста. Напротив, расследования по собственной инициативе - это те **расследования, которые институт омбудсмена может начать по собственной инициативе без необходимости подачи конкретной жалобы или инцидента.** Они особенно полезны для расследования системных проблем или тематических вопросов и проблем, таких как издевательства, гендерное насилие и дискриминация или домогательства, когда жертвы могут сдерживаться или препятствовать их выступлению. Такой проактивный подход также может помочь поднять авторитет институтов омбудсмена, когда они посещают места и устанавливают более тесные контакты с обслуживающим персоналом. **Расследования по собственному усмотрению гарантируют, что службы омбудсмена могут расследовать все возможные проблемы, которые доводятся до их сведения, независимо от того, разрешено ли источнику подавать официальную жалобу.** Такие расследования могут быть инициированы, например, средствами массовой информации, НПО или другими организациями, или друзьями или семьей пострадавшего лица, или по просьбе членов законодательного органа или других государственных органов.

Очень важно, чтобы службы омбудсмена имели доступ ко всей информации, необходимой для проведения расследования. Любое ограничение их доступа к информации должно быть четко и узко определено законом.

Являются ли институты омбудсмена частью сектора правосудия?

Институты омбудсмена не должны заменять судебные органы, включая те, которые составляют систему военной юстиции, а скорее дополняют их. В то время как система правосудия заинтересована в применении существующего закона, институты омбудсмена часто озабочены выявлением недостатков в законах или политике, которые препятствуют отправлению право-

судия. Поэтому институты омбудсмена стремятся дополнять судебные институты, поскольку они обычно занимаются не уголовными вопросами и обычно предлагают сравнительно более легкий доступ к правосудию. Стоимость рассмотрения жалобы в суде может быть высокой, а процесс формальным, тогда как услуги институтов омбудсмена бесплатны и гораздо более неформальны, чем обычное судебное разбирательство. В то время как следователи по уголовным делам сосредотачиваются на конкретном преступлении, службы омбудсмена могут рассматривать несколько связанных случаев повторяющихся злоупотреблений или системных проблем.

Как службы омбудсмена обеспечивают выполнение своих рекомендаций?

Институты омбудсмена в вооруженных силах могут дополнять систему правосудия и поддерживать верховенство права, но у них нет правоприменительной способности. Таким образом, они должны полагаться на рекомендации и убеждение вооруженных сил подчиняться результатам их расследований.

Есть несколько способов, которыми службы омбудсмена могут обеспечить выполнение своих рекомендаций:

- **Моральный авторитет:** высокий уровень общественного доверия и уважения к институтам омбудсмена может придать им определенный моральный авторитет, который может убедить государственные институты выполнять их рекомендации.
- **Давление общества:** они могут привлечь внимание общественности к невыполнению их рекомендаций с помощью специальных отчетов, взаимодействия со СМИ и / или публикации публичных заявлений.
- **Политическая эскалация:** они могут усилить давление с целью выполнения своих рекомендаций, обращаясь к соответствующим властям.
- **Юридическая апелляция:** некоторые институты омбудсмена имеют право апеллировать в судебные органы в случае несоблюдения требований. Точно так же некоторые могут инициировать судебное разбирательство в суде, если законность акта или постановления ставится под сомнение.

Что читать дальше

Для более глубокого изучения темы институтов омбудсмена для вооруженных сил:

- Benjamin S. Buckland and William McDermott
Ombuds Institutions for the Armed Forces: A Handbook
Geneva: DCAF, 2012.
- Megan Bastick
Gender and Complaints Mechanisms: A Handbook for Armed Forces and Ombuds Institutions to Prevent and Respond to Gender-Related Discrimination, Harassment, Bullying and Abuse
Geneva: DCAF, 2015.

Для более глубокого изучения различных моделей институтов омбудсмена:

- William McDermott and Kim Piaget (eds.)
Ombuds Institutions for the Armed Forces: Selected Case Studies
Geneva: DCAF, 2017.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities Professional Training Series No. 4 (Rev. 1)
New York and Geneva: United Nations, 2010.
- Shirin Sinnar
Protecting Rights from Within? Inspectors General and National Security Oversight
Stanford Law Review, 65, 2013: 1027-1086.

Для более глубокого изучения ключевых стандартов и характеристик институтов омбудсмена:

- Генеральная ассамблея ООН
Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы) (A/RES/48/134)
ООН, 20 декабря 1993.

Для более глубокого изучения основных обязанностей институтов омбудсмена:

- United Nations Development Programme
Guide for Ombudsman Institutions: How to Conduct Investigations
Bratislava: United Nations Development Programme Bratislava Regional Centre, 2006.
- Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions
Undertaking Effective Investigations: A Guide for National Human Rights Institutions
Sydney: Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, 2013.

Больше ресурсов DCAF по теме РСБ

- Международная конференция институтов омбудсмена для вооруженных сил (International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces (ICOAF))
<http://www.icoaf.org/>
- DCAF публикует широкий спектр инструментов, справочников и пособий по всем аспектам РСБ и надлежащего УСБ, доступных для свободного скачивания на www.dcaf.ch. Многие ресурсы также доступны на языках кроме английского.
- Веб-сайт Сообщества практики DCAF-ISSAT делает доступным целый ряд онлайн-ресурсов для практикующих в сфере РСБ на <http://issat.dcaf.ch>

Женевский центр по управлению сектором безопасности (DCAF) является международным фондом, чья миссия состоит в том, чтобы помочь международному сообществу в надлежащем управлении и реформировании сектора безопасности. DCAF разрабатывает и продвигает нормы и стандарты, проводит специализированные исследования политики, определяет надлежащие практики и рекомендации в вопросах содействия демократическому управлению сектором безопасности и осуществляет консультативную поддержку и программы практической помощи в заинтересованных странах.

DCAF хочет поблагодарить

Вильяма Макдермотта за авторство;
Джаспера Линке за участие в исследовании, написании и редактировании;
Дженни Роуз за редактирование на английском языке;
Флоренс Лесюр за перевод на французский язык;
Жеральдин Шантегрель за редактирование на французском языке;
и Петру Гуртнер за макетирование и дизайн

Редактор серии

Ферли Шапю

Для цитирования этой публикации:

Женевский центр по управлению сектором безопасности. *Институты омбудсмена для вооруженных сил*. Серия справочных пособий по РСБ (Женева: DCAF, 2019)

© DCAF. Справочные пособия по РСБ имеются в свободном доступе на сайте www.dcaf.ch. Пользователи могут копировать и распространять этот материал при условии упоминания авторства DCAF. Не для коммерческого использования.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance
P. O. Box 1360
CH-1211 Geneva 1
Switzerland

Скачать приложение DCAF SSR Backgrounders (Справочные пособия по РСБ)

Комплексный ресурс по основам
надлежащего управления сектором безопасности и реформ, включая:

Справочные пособия по РСБ: краткое введение в ключевые темы
в управлении и реформе сектора безопасности.

Публикации по РСБ: передовой анализ последних тенденций
в области управления сектором безопасности
под редакцией специалистов по реформе.

Ресурсы DCAF: выбор нашего лучшего практического руководства
для практиков реформ, включая справочники, пособия и
руководства на разных языках.

Приложение предлагает:

- ресурсы для загрузки и полного автономного доступа
- выбор из двух режимов чтения для более четкого текста и
лучшего масштабирования
- оптимизированные форматы iOS и Android, которые работают быстро



Бесплатно скачать из Apple App Store или
Google Play Store.