

Оборонная реформа

Применение принципов надлежащего управления сектором безопасности к обороне

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

Это справочное пособие по РСБ посвящено вопросам применения принципов надлежащего управления сектором безопасности (УСБ) к обороне посредством оборонной реформы. Военные занимаются защитой государства и его населения. Усиливая демократический надзор и контроль, оборонная реформа обеспечивает использование военной силы в соответствии с волей населения и для его защиты. Оборонная реформа позволяет военным выполнять свой мандат более эффективно и результативно, чтобы гибко функционировать в динамичной среде безопасности.

Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое оборонная реформа? [Стр. 2](#)
- ▶ Зачем реформировать оборону? [Стр. 4](#)
- ▶ Кто проводит оборонную реформу? [Стр. 5](#)
- ▶ Как работает процесс оборонной реформы? [Стр. 6](#)
- ▶ Что связывает оборонную реформу с надлежащим УСБ и с РСБ? [Стр. 7](#)
- ▶ Как преодолеть барьеры для оборонной реформы? [Стр. 8](#)
- ▶ Что читать дальше [Стр. 8](#)

Что такое оборонная реформа?

Оборонная реформа в контексте РСБ усиливает демократический контроль и надзор над военными и над оборонным сектором, делая их более эффективными, подотчетными и доступными. (Подробнее о демократическом контроле над вооруженными силами смотрите в справочных пособиях по РСБ «Управление сектором безопасности» и «Вооруженные силы»).

Оборонная реформа должна учитывать такие факторы как правительство, армия и народ. Улучшение поведения и культурные изменения могут улучшить отношения между силами безопасности и населением, которое они защищают. В то же время армия должна реагировать на политику правительства и должна поддерживать ее эффективность. Отзывчивое и демократичное УСБ гарантирует, что оборонная политика правительства отражает волю народа.

Для переформатирования этих отношений, оборонная реформа должна:

- **оценить стратегическую обстановку**, чтобы определить угрозы, риски и вызовы, с которыми может столкнуться страна в ближайшее время и в долгосрочной перспективе;
- **пересмотреть оперативные роли и задачи** вооруженных сил и гражданских учреждений сектора обороны;
- **пересмотреть отношения между оборонным сектором и другими субъектами безопасности**, а также институтами надзора и управления в сфере обороны;
- **выделять бюджет для приоритетов, планов действий и программ** реформирования для вооруженных сил и оборонных учреждений.

► Вооруженные силы и оборонный сектор

Оборонный сектор является областью государственного управления, ответственной за военную мощь. Обычно это вооруженные силы, их политическое руководство (главнокомандующий, министерство обороны), органы исполнительной власти (президент, премьер-министр) и другие государственные органы, постоянно или время от времени занимающиеся вопросами обороны. В некоторых случаях оборонный сектор также включает поставщиков коммерческих услуг в оборонной промышленности.

Оборонный сектор обычно выполняет три роли:

1. **Проведение операций**, то есть командование и осуществление военных операций;
2. **Управление людскими ресурсами**, то есть набор, обучение и управление персоналом, а также оперативное планирование;
3. **Финансово-техническое управление**, т. е. составление бюджета, управление финансами, закупка военной техники и предоставление технических консультаций правительству.

Вооруженные силы - это институции, созданные государством для основной цели национальной обороны от внешних угроз. Они могут также иметь делегированные полномочия реагировать на внутренние конфликты и стихийные бедствия. Они могут включать регулярные, вспомогательные и / или резервные вооруженные силы. Подробнее о роли и обязанностях вооруженных сил в рамках надлежащего УСБ смотрите в справочном пособии по РСБ «Вооруженные силы».

После составления планов мероприятия по оборонной реформе могут быть техническими или административными и могут охватывать несколько областей, например, таких:

- Военная доктрина, правила ведения боевых действий и порядок действий;
- системы вооружений, логистическая и оборонная инфраструктура;
- численность личного состава и структура;
- системы управления и бюджетирования;
- кадровая политика (профессионализация, набор, обучение, продвижение по службе, выход на пенсию и представительность оборонного ведомства страны);
- отношения между службами (иногда называемыми «объединенностью») и с другими частями сектора безопасности как дома, так и за рубежом (иногда называемыми «взаимосовместимостью»);
- политика коммуникаций для военнослужащих, средств массовой информации и общественности;
- демократические отношения между гражданами и военными;
- уважение верховенства права и прав человека как в армии, так и в её деятельности.

► **Надлежащее управление сектором безопасности (УСБ) и реформа сектора безопасности (РСБ) Надлежащее УСБ** – это нормативный стандарт того, как сектор государственной безопасности должен работать в условиях демократии. Принципами надлежащего УСБ являются подотчетность, прозрачность, верховенство права, участие, отзывчивость, действенность и эффективность. Применение принципов надлежащего УСБ в секторе безопасности является целью РСБ.

РСБ - это политический и технический процесс повышения безопасности государства и человека путем повышения эффективности и подотчетности обеспечения безопасности, управления и контроля в рамках демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. РСБ может сосредоточиться только на одной стороне обеспечения общественной безопасности или на том, как функционирует вся система, при условии, что целью всегда является повышение как эффективности, так и подотчетности в рамках демократического управления, верховенства права и уважения прав человека.

Для получения дополнительной информации об этих основных определениях, пожалуйста, обратитесь к справочным пособиям по РСБ «Управление сектором безопасности», «Реформа сектора безопасности» и «Сектор безопасности».

Зачем реформировать оборону?

Оборонная реформа имеет две взаимосвязанные цели: повысить **эффективность** сектора обороны в выполнении его трех основных функций (см. выше) и обеспечить **высокие стандарты добропорядочности** в рамках демократического управления, верховенства права и уважения прав человека. Повышение эффективности и действенности вооруженных сил желательно только тогда, когда правительство, парламент и общественность могут привлечь к ответственности субъекты безопасности. Большая инклюзивность, отзывчивость, прозрачность и подотчетность повышают легитимность и авторитет вооруженных сил и оборонного сектора в целом в глазах общественности, которой они служат. Таким образом, укрепление демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека помогает вооруженным силам и оборонному сектору лучше выполнять свою миссию по защите государства и его населения.

Приоритеты оборонной реформы варьируются в зависимости от политического контекста каждой страны:

- В **консолидированных демократиях** реформа обороны обычно представляет собой непрерывный процесс, направленный на повышение **подотчетности, эффективности и доступности** существующих военных и оборонных институтов.
- В странах, переживающих **политические преобразования**, оборонная реформа обычно фокусируется на более **эффективной национальной обороне в рамках более демократичной системы надзора и контроля**.
- В **странах, затронутых конфликтом**, оборонная реформа направлена на повышение национальной стабильности при предотвращении насилия или реагировании на него. Для достижения этого следует сосредоточиться на более демократичной РСБ, мерах по примирению и большей инклюзивности.

► Оборонная реформа в постконфликтных ситуациях

Страны, пережившие конфликт, сталкиваются с конкретными проблемами в области оборонной реформы, например:

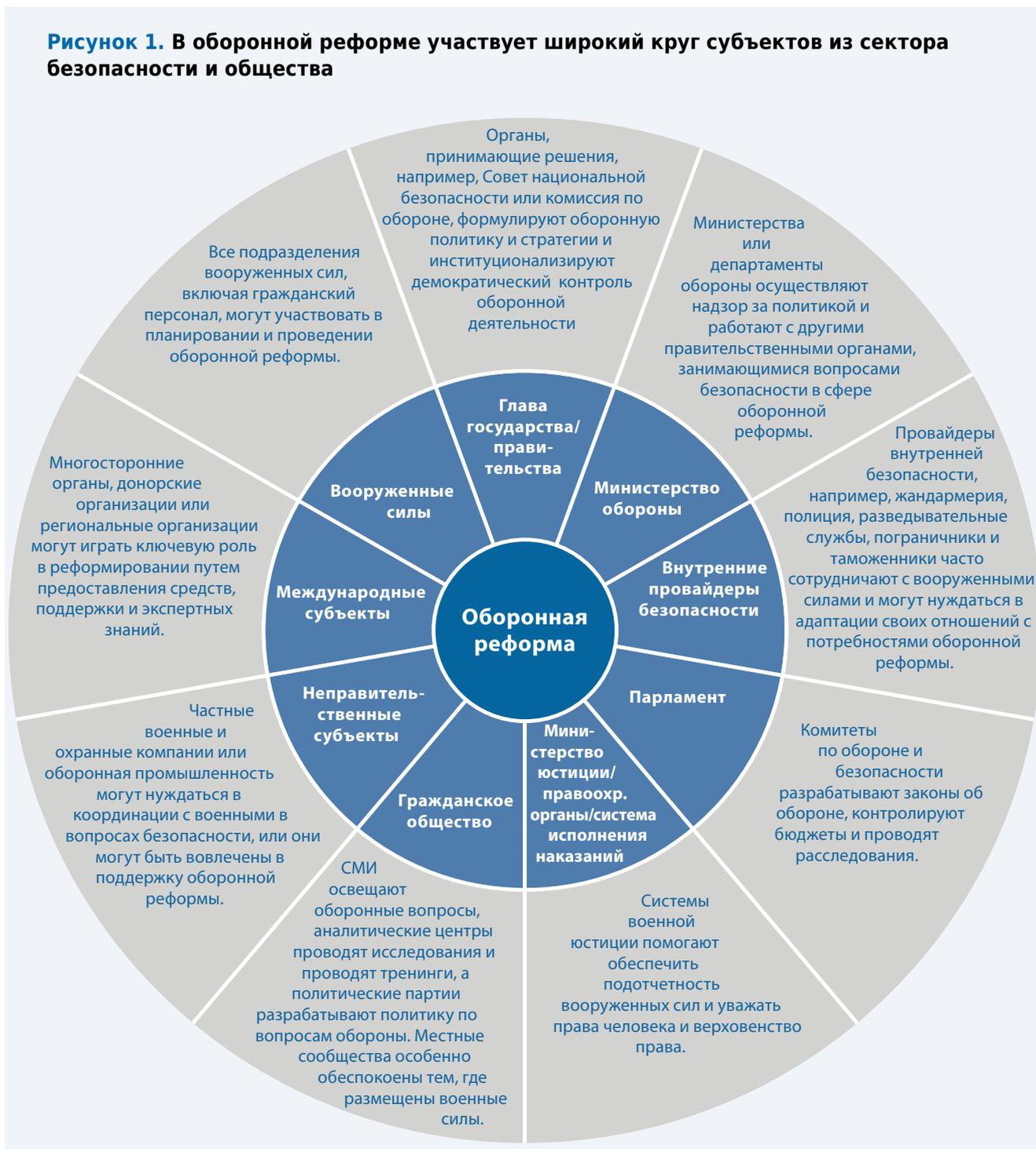
- демилитаризация общества и вооруженных групп;
- менеджмент запасов оружия и уничтожение излишков;
- создание новых национальных вооруженных сил;
- интеграция бывших комбатантов из всех сторон конфликта в службы безопасности;
- борьба с военными преступлениями и другими серьезными нарушениями прав человека;
- устранение наследия страха и недоверия к вооруженным силам, в том числе прекращение безнаказанности и принятие политики абсолютной нетерпимости в отношении плохого поведения;
- борьба с пост-конфликтными последствиями коррупции в оборонном секторе.

Кто проводит оборонную реформу?

Гражданские министерства (или департаменты) обороны имеют наилучшие возможности для проведения оборонных реформ. Министерство должно иметь соответствующий гражданский и военный экспертный уровень для управления сложным процессом. В рамках комплексного процесса будут

рассмотрены как национальные, так и международные субъекты, а также государственные и частные учреждения, играющие роль в оборонном секторе (см. Рисунок 1).

Рисунок 1. В оборонной реформе участвует широкий круг субъектов из сектора безопасности и общества



Как работает процесс оборонной реформы?

Общественные консультации о роли вооруженных сил и оборонных потребностях государства могут стать хорошей отправной точкой для адаптации военной реформы к политическому, экономическому и социальному контексту. После этого типичные элементы оборонной реформы включают в себя:

- **Проведение обзора обороны.** Обзор обороны отвечает на вопрос, какую роль должна выполнять оборона, анализирует среду безопасности и ее угрозы, и включает в себя общественные консультации и информационный процесс. Закон может требовать, чтобы страна проводила регулярные всесторонние обзоры, но многие страны делают это только тогда, когда этого требуют обстоятельства. Обзор обороны может быть частью более широких процессов проверки состояния безопасности или крупной оборонной трансформации, но не всем процессам оборонной реформы должен предшествовать обзор.
- **Дизайн, планирование и консультации.** Оборонная реформа планируется военными и гражданскими сотрудниками в официальных структурах или в специальных комитетах и специальных комиссиях, чтобы обеспечить наличие доступных средств для достижения желаемых целей и в рамках установленного бюджета. Следует консультироваться с широким кругом заинтересованных сторон как внутри, так и за пределами оборонного сектора, особенно в отношении решений, затрагивающих общины.
- **Исполнение, мониторинг и корректировка.** Эффективная оборонная реформа требует механизмов для мониторинга реализации и результатов реформы, чтобы программы могли корректироваться в свете прогресса и изменений в окружающей среде. Это особенно важно, учитывая, что комплексные программы реформ часто длятся дольше, чем срок полномочий инициировавшего их правительства.

Тщательное **финансовое планирование и менеджмент** очень важны, потому что реформа обороны может быть дорогостоящей, особенно если она требует от страны инвестировать в новые военные возможности. Анализ затрат, мониторинг и отслеживание показателей бюджета на протяжении всего процесса обеспечивают стабильность и устойчивость.

Постоянные **усилия по информированию обще-**

► **Преимущества достижения гендерного равенства в оборонном секторе** Гендерное равенство повышает эффективность сектора безопасности при одновременном укреплении основных прав человека и демократической справедливости (смотрите справочные пособия по РСБ на тему «Гендерное равенство и надлежащее управление сектором безопасности» и «Гендерное равенство и реформа сектора безопасности»):

- **Улучшение показателей работы:** гендерное равенство имеет тактические преимущества - способность работать со всеми полами в конкретном обществе; Эксплуатационные преимущества - способность проводить гендерный анализ операционной среды; и стратегические преимущества - полное разнообразие в принятии решений улучшает качество.
- **Защита прав и добропорядочности.** Гендерное равенство является неотъемлемой частью принципов демократического гражданского контроля, верховенства права и уважения прав человека. Равный доступ к обеспечению, управлению и надзору за безопасностью, а также реагирование на потребности безопасности, специфичные для пола, являются важными критериями для измерения соответствия нормам в секторе обороны.

Ственности помогают оборонному ведомству, а также населению понимать и критически оценивать реформу. Информационные кампании должны охватывать краткосрочные и долгосрочные выгоды комплексной оборонной реформы в противовес краткосрочным человеческими и социальными последствиям, а также необходимость устранения предполагаемых непосредственных угроз.

Учитывая стоимость и длительный срок службы военной техники, многие страны внедрили **систему оборонного планирования**. Например, план может сочетать долгосрочную перспективу (например, от 15 до 20 лет) с гораздо более конкретной и подробной (например, четыре года). Оборонная реформа должна учитывать прошлые решения, а также предвидеть будущие события в области безопасности, технологий и демографии, а также изменения в представлениях общества о себе.

Что связывает оборонную реформу с надлежащим УСБ и с РСБ?

Попытки реформирования, которые сосредоточены исключительно на технических элементах деятельности, обучения или оборудования, без учета подотчетности и демократического контроля, не являются частью РСБ и могут подорвать надлежащее УСБ. Подотчетность распространяется как внутри, так и снаружи на учреждения сектора обороны и вооруженные силы посредством командования и контроля, а также на работу министерства обороны.

Примеры результатов и последствий оборонной реформы, которые улучшают подотчетность и прозрачность оборонного сектора, включают:

- **Новые надзорные учреждения или процессы**, например, интегрированное министерство обороны, объединяющее гражданский и военный штаб, военного омбудсмена или парламентский комитет по обороне или безопасности;
- **Изменения в военной вертикали командования;**
- **Усиление конституционного контроля** и усиление контроля гражданского общества за военными;
- **Более глубокое знание сектора обороны**, например, благодаря новым учебным программам по оборонному образованию и общественной информации о роли и обязанностях вооруженных сил.

Механизмы, связывающие внутренний и внешний надзор, также могут повысить подотчетность служб безопасности в целом, например:

- **Разделение властей:** полиция, пограничные органы и другие службы безопасности должны быть четко отделены от военных. Адекватные правовые рамки и мандаты гарантируют отсутствие пробелов в безопасности или дублирования задач или ответственности.
- **Эффективное лидерство:** внутренние кодексы поведения, административная дисциплина и культурные аспекты, включая чувство долга и ответственности, также поддерживают целостность в армии.
- **Механизмы правосудия.** Системы гражданского и военного правосудия являются последним средством, гарантирующим, что военные функционируют ответственно. Там, где существует функционирующая система правосудия, военнослужащие обычно подвергаются специальным судебным процедурам, в то время как гражданские лица предстают перед гражданскими судами.
- **Гражданский надзор.** Компетентные парламентские институты, а также аудиторские инстанции, средства массовой информации и организации гражданского общества обеспечивают демократический надзор за обороной.

Как преодолеть барьеры для оборонной реформы?

Каждая страна сталкивается с проблемами при проведении оборонной реформы, но применение принципов надлежащего УСБ через РСБ может помочь решить эти проблемы. Например:

Политическое и институциональное сопротивление. Правительство и / или некоторые военные институции могут противостоять переменам, поскольку они заинтересованы в существующем статусе, имеют различные восприятия угроз, отношение к традициям или страх потери власти и контроля. Доверие и сотрудничество, необходимые для реформы, могут отсутствовать в конфликтных ситуациях.

- Контекстный анализ, учитывающий конфликты подход, мобилизация международной и / или общественной поддержки реформ и повышение осведомленности о преимуществах надлежащего УСБ среди заинтересованных сторон могут помочь преодолеть политическое сопротивление (смотрите справочное пособие по РСБ «Надлежащее управление сектором безопасности»).

Технические проблемы: планирование и управление оборонной реформой являются сложными процессами и требуют как участия военных и гражданских экспертов в области обороны, так и участия гражданского общества и общественных консультаций. Недостаточные финансовые ресурсы также препятствуют реформе.

- Разнообразные решения и опыт, наращивание потенциала и внешняя поддержка могут предоставить необходимые знания и финансовые ресурсы. Может помочь проведение оборонной реформы в контексте более широкой программы по РСБ (смотрите справочное пособие по РСБ «Реформа сектора безопасности»).

Неопределенность: потенциальные выгоды от оборонной реформы могут быть трудно измеримы, и это делает реформу рискованной или недостаточно важной в глазах политиков и общественности. Люди также боятся перемен, включая вероятность того, что страна может оказаться более уязвимой в ходе реформы.

- Публичная пропаганда и профессиональное образование относительно преимуществ реформы могут помочь преодолеть страх, особенно в контексте обзора политики национальной безопасности (смотрите справочное пособие по РСБ «Политика национальной безопасности»).

Дополнительные источники

Для получения полного набора онлайн-ресурсов по военной реформе, посетите <http://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Thematics-in-Practice/Defence-Reform>.

Для обзора международных стандартов в подходах к оборонной реформе:

- United Nations Department of Peacekeeping Operations
Policy: Defence Sector Reform
New York: United Nations, 2011.
- OECD Development Assistance Committee
Section 7.2: Defence Reform
in OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, 124-139. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2007.

Для получения дополнительной информации об оборонном менеджменте и строительстве оборонных институций:

- Hari Bucur-Marcu (ed.)
Essentials of Defence Institution Building
Vienna, Geneva: DCAF, 2009.
- Хари Букур-Марку, Филипп Флури и Тодор Тагарев (ред.)
Оборонный менеджмент. Ознакомление
Geneva: DCAF, 2009.
- Willem Frederik van Eekelen and Philipp Fluri (eds.)
Defence Institution Building: A Sourcebook in Support of the Partnership Action Plan
Vienna: Austrian National Defence Academy, 2006.
Для получения дополнительной информации об оборонной реформе в постконфликтных ситуациях :
- Mark Knight
SSR: Post-conflict Integration
Helpdesk Query. Birmingham: University of Birmingham, Global Facilitation Network for Security Sector Reform, August 2009.
- Roy Licklider (ed.)
New Armies from Old: Merging Competing Military Forces after Civil Wars
Washington, DC: Georgetown University Press, 2014.

- Alexandra Kerr and Michael Miklaucic (eds.)
Effective, Legitimate, Secure: Insights for Defence Institution Building
Washington, DC: National Defense University, Center for Complex Operations, 2017.

Для получения дополнительной информации о демократическом контроле и надзоре в сфере оборонной реформы:

- Валерий Ратчев
Огражданствление оборонного ведомства: функциональный подход к построению современной обороной организации
Geneva: DCAF, 2011.
- Бенджамин Бакленд и Вильям Макдермотт
Институты омбудсмена по делам вооруженных сил. Практическое пособие
Geneva: DCAF, 2012.
- Тодор Тагарев (ред.)
Воспитание добропорядочности и борьба с коррупцией в оборонном секторе. Сборник примеров (Компендиум) передового опыта
Geneva: DCAF, 2010.
- Cheryl Hendricks and Lauren Hutton
Tool 3: Defence Reform and Gender
in Gender and Security Sector Reform Toolkit, edited by Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

Больше ресурсов DCAF по теме РСБ

- 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>

DCAF, Женевский центр по управлению сектором безопасности, 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

Тамми Эванса за авторство; Ронью Хардер и Джаспера Линке за вклад в исследование, изложение и редактирование; Дженни Роуз за вычитку варианта на английском языке; Флоренс Лесюр за перевод варианта на французском языке; Жеральдин Шантэгрель за редактирование варианта на французском языке; и Петру Гуртнер за макетирование и дизайн.

Редактор серии

Ферли Шапю

Для цитирования этой публикации:

DCAF - Женевский центр по управлению сектором безопасности. *Оборонная реформа*. 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.

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.

