

Политика национальной безопасности

Разработка политики национальной безопасности для эффективного 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

Это справочное пособие по РСБ посвящено роли политики национальной безопасности в обеспечении надлежащего управления сектором безопасности (УСБ). Политика национальной безопасности - это документы высокого уровня, которые устанавливают общие приоритеты и ценности, которые определяют обеспечение государственной безопасности, управление и надзор. По этой причине политика национальной безопасности также необходима для эффективной РСБ. Этот справочный материал объясняет, как разработка политики национальной безопасности может способствовать надлежащему УСБ.

Это справочное пособие по РСБ отвечает на следующие вопросы:

- ▶ Что такое политика национальной безопасности? *Стр. 2*
- ▶ Как политика национальной безопасности способствует надлежащему УСБ? *Стр. 4*
- ▶ Каковы основные шаги при разработке политики национальной безопасности? *Стр. 5*
- ▶ Каковы основные вызовы при разработке политики национальной безопасности? *Стр. 8*
- ▶ Как политика национальной безопасности связана с РСБ? *Стр. 9*

Что такое политика национальной безопасности?

Политика национальной безопасности – это официальное описание того, как государство стремится обеспечить свою собственную безопасность и безопасность своего населения: она устанавливает национальное понимание угроз и рисков среды безопасности, а также ценностей и принципов, которыми будет руководствоваться государство в обеспечении безопасности государства и населения. Она призвана обеспечить всеобъемлющее национальное видение в качестве основы для разработки других документов, таких как стратегия национальной безопасности или секторальные планы. Политика национальной безопасности может быть оформлена в виде единого документа, но также может быть отражена в совокупности существующих документов, которые вместе составляют согласованную интегрированную политику. Политика национальной безопасности определяется преследуемой целью, а не названием: ее также можно назвать планом, стратегией, концепцией, доктриной или чем-то подобным.

Политика национальной безопасности – это руководство к действию для правительства: это не закон, но для его реализации могут потребоваться изменения в правовой базе, которая регулирует обеспечение безопасности, управление и надзор. **Политика национальной безопасности дает возможность применить принципы надлежащего управления к сектору безопасности.**

Политика национальной безопасности учитывает национальные интересы и ценности, структуры управления и процессы принятия решений и обычно приводит к долгосрочному видению безопасности государства и населения в будущем. **Политика национальной безопасности должна отражать не только точку зрения нынешнего правительства и других государственных институтов, но также и точку зрения мужчин и женщин из населения, мнения которых выясняются посредством демократического представительства или общественных консультаций.** Политика национальной безопасности может разрабатываться специально по мере необходимости или в соответствии с требованиями законодательства, например, согласно конституции или в результате ратификации международного соглашения.

Политика национальной безопасности обычно включает элементы, показанные на Рисунке 1.

► **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. Типовые элементы политики национальной безопасности**Видение и цели**

Четкое и реалистичное описание условий национальной безопасности, которые государство стремится установить за определенный период в ближайшем будущем, а также цели и ожидаемые результаты, которых политика стремится достичь в конечном итоге.

Ценности и принципы

Заявление о ценностях и принципах, которыми следует руководствоваться в ходе реализации стратегии, включая международные обязательства, такие как уважение прав человека и гендерное равенство.

Национальный интерес и стратегическая обстановка

Описание приоритетов безопасности государства на основе внутреннего контекста, приоритетов и обязательств.

Международные обязательства

Национальный взгляд на международную безопасность и сотрудничество, в том числе на многосторонние и международно-правовые обязательства.

Текущие и будущие угрозы, риски, вызовы и возможности

Всеохватывающая оценка потенциальных внутренних и внешних факторов, которые могут причинить вред, потери или ущерб жизненно важным интересам или помешать реализации политики.

Как политика национальной безопасности способствует надлежащему УСБ?

Политика национальной безопасности, основанная на принципах надлежащего УСБ, обеспечивает прочную основу для безопасности государства и населения. Одним из наиболее важных преимуществ политики национальной безопасности может быть общее видение безопасности, которое создается в результате разработки такой политики. Наличие общего видения безопасности, сформулированного в политике национальной безопасности, способствует согласованности в принятии решений и помогает расставить приоритеты среди различных интересов и целей.

Политика национальной безопасности служит пяти основным целям в контексте надлежащего УСБ:

- *Определяет всеобъемлющее видение национальной безопасности, отвечающее различным потребностям людей.* Политика национальной безопасности требует тщательного анализа всех угроз безопасности государства и населения, основанного на вкладе всех государственных субъектов, имеющих отношение к безопасности, а также негосударственных субъектов, таких как группы гражданского общества, а в идеале также международных субъектов. Политика национальной безопасности дает возможность решать проблемы внутренней и внешней безопасности на едином форуме.
- *Предоставляет руководство по эффективной реализации политики.* Политика национальной безопасности позволяет различным субъектам реагировать на политические меры и оперативные решения в соответствии с основным видением краткосрочных и долгосрочных целей. Таким образом, политика национальной безопасности повышает эффективность сектора безопасности за счет оптимизации вклада всех субъектов безопасности посредством централизованного процесса разработки политики: это особенно важно, когда угрозы требуют реакции со стороны широкого круга субъектов внутри и вне сектора безопасности.
- *Повышает эффективность и подотчетность сектора безопасности.* Политика национальной безопасности позволяет лучше использовать ресурсы в соответствии с общими ценностями и целями, избегая при этом дублирования и сводя к минимуму несоответствия. Это требует, чтобы расходы на безопасность были реалистичными и устойчивыми и были сбалансированы с другими национальными приоритетами. Политика национальной безопасности также повышает подотчетность, предоставляя четкий ориентир, по которому можно измерить результативность.
- *Достигает внутреннего консенсуса в отношении обеспечения безопасности.* Консультативный процесс разработки политики национальной безопасности способствует национальному диалогу и сотрудничеству между различными профессиональными, общественными, политическими группами и секторальными группами, и такое обсуждение может способствовать достижению консенсуса по основным ценностям обеспечения государственной безопасности, управления и надзора. Такие прозрачные и основанные на широком участии подходы могут повысить доверие общества к обеспечению государственной безопасности.
- *Повышает региональное и международное доверие и сотрудничество.* Последовательная, прозрачная и общедоступная политика национальной безопасности сообщает региональным и международным партнерам о ценностях, проблемах и намерениях государства в области безопасности и обороны и часто определяет конкретные намерения в отношении регионального или международного сотрудничества: это открытое общение может предотвратить конфликты и облегчить международное сотрудничество.

Каковы основные шаги при разработке политики национальной безопасности?

Не существует универсальных схем для формулирования политики национальной безопасности, и каждая политика должна отражать свой собственный специфический контекст, но в целом политика национальной безопасности формируется из четырех отдельных этапов: инициирование; консультации и подготовка проектов; согласование и оформление; утверждение и распространение (см. Рисунок 2).

Инициирование. Процесс разработки политики национальной безопасности может быть инициирован исполнительной властью после принятия политического решения или может быть результатом юридического требования или результатом анализа предыдущего политического цикла. Процесс может происходить регулярно каждые несколько лет или время от времени, если это будет сочтено необходимым нынешним правительством или продиктовано законом. Хорошая практика при планировании новой политики национальной безопасности начинать с технико-экономического обоснования, чтобы согласовать объем и методологию процесса формирования политики, выделить людские и финансовые ресурсы и повысить осведомленность общественности.

Консультации и подготовка проектов. Исполнительная власть обычно назначает специальный комитет или поручает существующему органу проводить консультации по планированию и / или составлять проект политики национальной безопасности. Специализированные консультативные органы по вопросам безопасности, такие как парламентские комитеты или советы национальной безопасности, могут играть эту роль, поскольку они извлекают выгоду из опыта, институциональной поддержки и мандата, ориентированного на безопасность, но могут также привлекаться независимые неправительственные эксперты. Комитет может быть ответственным за проведение консультаций и оценку потребностей, заказ справочных документов и внешних экспертных исследований по соответствующим темам, а также за написание и рассмотрение последовательных проектов и согласование отзывов для создания окончательной версии политики. Назначение технически компетентного и представительного редакционного комитета на ранней стадии ускоряет процесс.

Рисунок 2. Четыре шага в формулировании политики национальной безопасности



Широкие консультации помогают сделать политику национальной безопасности инклюзивной и легитимной, а также могут способствовать ее реализации.

Политика национальной безопасности укрепляется, когда в её разработке участвуют:

- *субъекты государственной безопасности*, такие как министерства обороны и внутренних дел, разведывательные органы, представители вооруженных сил, парламентские комитеты и органы финансового менеджмента;
- *министерства, традиционно не связанные с сектором безопасности*, такие как министерства иностранных дел, развития, экономики, сельского хозяйства, транспорта, здравоохранения и иммиграции;
- *неправительственные субъекты*, такие как оппозиционные политические партии, средства массовой информации, женские группы, организации гражданского общества, научные круги и независимые технические эксперты;
- *общественность*, поскольку консультации повышают легитимность процесса и политики и делают политику более отвечающей реальным потребностям безопасности – расширение консультаций за пределы выборных представителей также позволяет учитывать вклад недостаточно представленных групп, таких как гендерные, этнические или религиозные меньшинства.

Для получения дополнительной информации о политике гендерного равенства и безопасности см. справочные материалы по РСБ «Гендерное равенство и надлежащее управление сектором безопасности» и «Гендерное равенство и реформа сектора безопасности».

► **Стратегии национальной безопасности** Политика национальной безопасности отличается от стратегии национальной безопасности, хотя иногда эти термины используются как синонимы. Политика национальной безопасности – это общее видение, устанавливающее приоритеты и цели обеспечения безопасности; стратегия национальной безопасности описывает, как могут быть достигнуты цели, поставленные в политике национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности – это практический документ (или набор документов), в котором подробно описаны необходимые инструменты для реализации политики национальной безопасности, как эти инструменты должны использоваться в течение более длительного периода времени и как они должны использоваться вместе, чтобы избежать дублирования и максимально использовать ресурсы. В общем, стратегия национальной безопасности описывает, как реализовать политику национальной безопасности.

Согласование и оформление. Процесс согласования - это заключительная часть процесса разработки, объединяющая все материалы предыдущих проектов и консультаций для разработки и рассмотрения окончательного проекта политики национальной безопасности. Инклюзивные консультации могут выявить множество различных взглядов на национальную безопасность, и роль редакционного комитета состоит в том, чтобы синтезировать эти различные взгляды в последовательный подход к обеспечению государственной безопасности для всех мужчин, женщин, девочек и мальчиков, а также государства. Это может быть достигнуто путем распространения первоначальных проектов политики в процессе консультаций и разработки либо внутри организации, либо публично, либо путем сочетания того и другого. Двухэтапный подход также может помочь согласовать различные взгляды в политику национальной безопасности: во-первых, широкие и инклюзивные общественные консультации генерируют не обязывающие предложения по политике национальной безопасности, а затем правительственный редакционный комитет может использовать эти предложения при разработке и дорабатывает собственный проект.

Утверждение и распространение. Орган, утвердивший проект политики национальной безопасности (обычно исполнительная власть), должен одобрить политику, прежде чем она может быть реализована. Правовое одобрение парламентом политики национальной безопасности не требуется во всех политических системах, но легитимность политики национальной безопасности всегда возрастает, если она добровольно одобряется демократически избранным законодательным органом. Утверждение парламентом политики национальной безопасности также повышает осведомленность общественности о политике и может быть важным элементом согласованной стратегии распространения информации о новой политике. По этим причинам исполнительная власть может добровольно представить новую политику национальной безопасности в парламент для рассмотрения, обсуждения, изменения или утверждения. Разные парламенты играют разную роль в разработке политики национальной безопасности: в некоторых системах парламенты имеют право вносить существенные изменения в политику национальной безопасности до ее утверждения. В других случаях парламенты могут только признать новую политику без внесения поправок. И довольно часто парламент вообще не участвует в утверждении новой политики национальной безопасности или делает это только по усмотрению исполнительной власти.

Для получения дополнительной информации о роли и обязанностях парламентов в эффективном управлении сектором безопасности см. справочное пособие по РСБ «Парламенты».

После того, как политика национальной безопасности сформулирована и утверждена, ее необходимо реализовать. Поскольку политика национальной безопасности - это общий документ высокого уровня, который не предлагает подробных решений о том, как претворить свои цели в жизнь, его реализация включает в себя детальную оценку существующей способности реагировать на приоритеты и угрозы, которые определяет политика. Часто необходимы обзоры политики для каждого секторального субъекта, вовлеченного в реализацию, а также обширный обзор законодательства. Создание механизма обзора для надзора, мониторинга и оценки реализации политики национальной безопасности помогает выявить проблемы.

Также необходимо постоянно проверять актуальность политики в свете фактических возможностей и последних оценок угроз. Обзоры национальной безопасности вносят вклад в полный цикл политического процесса и могут привести к решению о разработке новой политики национальной безопасности. Некоторые страны возлагают эту задачу на институциональный орган, такой как совет национальной безопасности. Другие предусматривают регулярные встречи специальной межведомственной обзорной группы или многосторонней сети экспертов. И есть те, которые создают для этой цели постоянные группы. Парламенты также несут ответственность за реализацию и соблюдение политики национальной безопасности.

Каковы основные вызовы при разработке политики национальной безопасности?

Баланс в оценках обычных и нетрадиционных угроз. В политике национальной безопасности следует учитывать широкий спектр угроз, признавая тот факт, что угрозы могут исходить из многих сторон и что разные группы населения по-разному испытывают угрозы, например, в зависимости от пола, этнической принадлежности, религии, социально-экономического статуса или места проживания. Типичные примеры включают межгосударственные и внутренние конфликты, терроризм и транснациональную преступность, а также экономические и социальные угрозы государству и обществу, такие как насилие по гендерному, расовому или религиозному признаку, высокий уровень вооруженного насилия или экономическая нестабильность. Уровень угроз должен постоянно контролироваться определенной группой, ответственной за оценку реализации политики национальной безопасности.

Баланс открытости и секретности при разработке политики национальной безопасности. Разработка политики национальной безопасности включает конфиденциальную информацию, которая может сделать государство уязвимым, и по этой причине в процессе разработки может потребоваться некоторая секретность. Однако внешние и внутренние результаты укрепления доверия при реализации политики национальной безопасности зависят от открытого и публичного общения и прозрачного процесса формулирования. Некоторые государства пытаются уравновесить соответствующие опасения, используя расплывчатые формулировки (так называемую стратегическую двусмысленность) или составляя как секретные, так и публичные версии своей политики национальной безопасности, но эти подходы могут подрывать легитимность и эффект укрепления доверия как от процесса формулирования политики, так и от самой политики, которая получилась в результате. Альтернативный подход состоит в том, чтобы сделать политику национальной безопасности предметом публичных дебатов об общих целях и ценностях безопасности, оставив детали реализации на усмотрение подчиненных стратегий или других механизмов планирования, где уместна операционная секретность.

Уравновешивание затрат и выгод от проведения обзора. Политика национальной безопасности требует больших затрат людских и финансовых ресурсов и часто требует стратегических изменений в секторе безопасности, реализация которых в краткосрочной перспективе может оказаться контрпродуктивной. Слишком частый пересмотр политики национальной безопасности ограничивает ресурсы и эффектив-

ность сектора безопасности, но периодические обзоры необходимы, особенно когда меняется стратегическая обстановка или если текущая политика безопасности считается неадекватной. Лучший способ надежно определить, когда уместен анализ политики национальной безопасности, - это включить постоянный мониторинг в реализацию политики национальной безопасности.

Балансирование публичных дебатов с мнением экспертов. Публичные дебаты повышают легитимность политики национальной безопасности, а также помогают сделать ее более отвечающей разнообразным потребностям безопасности мужчин, женщин, девочек и мальчиков. Однако мнения общественности должны дополняться независимым экспертным анализом и технической компетентностью как в секторе безопасности, так и за его пределами. Если общественные дебаты по вопросам безопасности станут противоречивыми, существует риск того, что консенсус и легитимность политики будут подрваны представлением о том, что повестку дня контролируют конкретные политические или секторальные интересы. Прозрачность процесса формулирования и всеобъемлющая коммуникационная стратегия могут способствовать созданию атмосферы дебатов и консенсуса, которые помогут сбалансировать эти опасения.

Уравновешивание процессов формулирования и реализации политики: хотя политика национальной безопасности по определению должна быть амбициозной и излагать широкое видение национальной безопасности, политика будет иметь значение только в том случае, если она будет в дальнейшем реализована. Это означает, что процесс разработки должен учитывать будущие возможности для обеспечения реализации. Это может потребовать включения пункта о необходимости последующей разработки стратегии национальной безопасности или плана по реализации общего видения, изложенного в политике. В процессе разработки следует также учитывать, сколько деталей требуется на этапе разработки политики и какие рычаги воздействия должны быть оставлены для тех, кто будет стремиться реализовать ее посредством разработки секторальных стратегий и планов. Усилия по обеспечению взаимодействия с теми, кто в конечном итоге будет проводить политику в жизнь также важны при формулировании политики.

Как политика национальной безопасности связана с РСБ?

Политика национальной безопасности устанавливает национальные приоритеты для безопасности государства и населения, а также возможности, необходимые для достижения этих приоритетов, что означает, что политика национальной безопасности может быть связана с РСБ двумя различными способами:

- В контексте, когда политика национальной безопасности разрабатывается или пересматривается в рамках более широкого политического процесса, от РСБ может потребоваться реализация политики и достижение ее целей;
- В контексте, когда РСБ уже определена в качестве национального приоритета, например, в стране, выходящей из кризиса или переходящей к новой политической системе, обычно требуется новая политика национальной безопасности, чтобы создать всеобъемлющее видение безопасности государства и человека, которое может направлять реформы.

РСБ может быть целостной, даже при одновременном сосредоточении внимания только на одной части сектора безопасности, но это возможно только при наличии всеобъемлющей основы, устанавливающей принципы, ценности и цели обеспечения безопасности государства и человека. **РСБ не может быть эффективной в отрыве от других стратегий и приоритетов национальной безопасности. По этой причине хорошо сформулированная политика национальной безопасности, основанная на оценке потребностей национальной безопасности, является важнейшим инструментом политики для РСБ.**

Для получения дополнительной информации о РСБ, пожалуйста, см. справочное пособие по РСБ «Реформа сектора безопасности».

Дальнейшие ресурсы

Для получения дополнительной информации о процессе разработки политики национальной безопасности:

- UN SSR Taskforce
United Nations Support to National Security Policy- and Strategy-Making Processes
in Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes (United Nations, 2012, pp. 117–146).
- Bård Knudsen
Developing a National Security Policy/Strategy: A Roadmap
S + F: Sicherheit und Frieden/Security and Peace 3, 2012, pp. 135–140.
- Питер Альбрехт и Карен Барнс
Часть 8: Гендер и формирование политики национальной безопасности,
Меган Бастик и Кристин Валасек (ред.) Пособие «Гендер и реформа сектора безопасности» (Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008).
- International Working Group on National Security
The Policy Process
Global Policy Brief 3, 2011.

В качестве примеров международно-правовых инструментов, касающихся гендерного равенства и разработки политики национальной безопасности:

- Генеральная Ассамблея ООН
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,
Нью-Йорк, 18 декабря 1979 г. (United Nations, Treaty Series, vol. 1249, p. 13).
- ООН
Пекинская декларация и Платформа действий
принятая на Четвертой всемирной конференции по положению женщин 27 октября 1995 г.
- Совет безопасности ООН
Резолюция Совета безопасности 1325 (2000) (Женщины, мир и безопасность)
31 октября 2000 г., S/RES/1325 (2000).

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**

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

Петру Гуртнер за макетирование и дизайн;
Черри Экинс за редактирование на английском языке;

Линду Ченаф за редактирование на французском языке;

Линду Мачата за перевод на французский язык;
и Фернандо Колако за разработку дизайна.

Редактор серии

Ферли Шапю

Для цитирования этой публикации:

Женевский центр по управлению сектором безопасности. *Политика национальной безопасности*. Серия справочных пособий по РСБ (Женева: DCAF, 2015)

© DCAF. Справочные пособия по РСБ имеются в свободном наличии 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.