

Оборонна реформа

Застосування принципів належного управління сектором безпеки до оборони

Про серію

Довідкові посібники з реформування сектору безпеки (РСБ) пропонують ознайомлення з темами і концепціями належного управління сектором безпеки (УСБ) та РСБ. Ця серія підбиває підсумки поточних обговорень, пояснює ключові терміни й показує основні вузли напруженості, ґрунтуючись на вивченні широкого спектру міжнародного досвіду. Довідкові посібники з РСБ не просувають певні моделі, політичні програми або пропозиції для належного управління або реформи, але вони забезпечують доступ до ресурсів, які дають читачам змогу розширити свої знання з кожної теми в майбутньому. Довідкові посібники з РСБ є ресурсом для управління безпекою та проведення реформ тими зацікавленими сторонами, які прагнуть не тільки зрозуміти, а й критично оцінити поточні підходи до належного УСБ і РСБ.

Про довідковий посібник з РСБ

Цей довідковий посібник присвячений питанням застосування принципів належного управління сектором безпеки до оборони під час проведення оборонної реформи. Військові захищають державу та її населення. Посилюючи демократичний нагляд і контроль, оборонна реформа забезпечує використання військової сили згідно з волею населення і для його захисту. Оборонна реформа дає змогу військовим виконувати свої завдання більш ефективно й результативно, щоб гнучко функціонувати в динамічному середовищі безпеки.

Цей довідковий посібник з РСБ дає відповіді на такі питання:

- ▶ Що таке оборонна реформа? С. 2
- ▶ Навіщо реформувати оборону? С. 3
- ▶ Хто проводить оборонну реформу? С. 5
- ▶ Як відбувається оборонна реформа? С. 6
- ▶ Як оборонна реформа пов'язана з належним УСБ і РСБ? С. 7
- ▶ Як подолати перешкоди для оборонної реформи? С. 8

Що таке оборонна реформа?

Оборонна реформа в контексті РСБ підсилює демократичний контроль і нагляд за військовими та оборонним сектором, роблячи їх більш ефективними, підзвітними й економічно доступними. (Детальніше про демократичний контроль над збройними силами дивіться в довідкових посібниках з РСБ «Управління сектором безпеки» і «Збройні сили».)

Оборонна реформа має враховувати вплив таких чинників, як уряд, армія і народ. Поліпшення поведінки військових і культурні зміни можуть покращити відносини між силами безпеки й населенням, яке вони захищають. Водночас армії слід реагувати на політику уряду й підтримувати свою ефективність. Відповідальне й демократичне УСБ гарантує, що оборонна політика уряду відображає волю народу.

Для переформатування цих відносин оборонна реформа має:

- **оцінити воєнно-стратегічну обстановку**, щоб визначити загрози, ризики й виклики, з якими може зіткнутися країна найближчим часом і в довгостроковій перспективі;
- **переглянути оперативні ролі й завдання** збройних сил і цивільних установ сектору оборони;
- **переглянути відносини** між оборонним сектором та іншими суб'єктами безпеки, а також інститутами нагляду й управління у сфері оборони;
- **виділяти бюджет для забезпечення пріоритетів, планів дій та програм реформування** збройних сил та оборонних установ.

► Збройні сили та оборонний сектор

Оборонний сектор є сферою державного управління, відповідальною за воєнну могутність. Зазвичай до нього належать збройні сили, їх політичне керівництво (головнокомандувач, міністерство оборони), органи виконавчої влади (президент, прем'єр-міністр) та інші державні органи, які постійно або періодично займаються питаннями оборони. У деяких випадках до оборонного сектору також зараховують постачальників комерційних послуг для оборонної промисловості.

Оборонний сектор зазвичай виконує три основні функції:

1. **Проведення операцій:** управління військами під час воєнних операцій.
2. **Управління людськими ресурсами:** набір, навчання та управління персоналом, а також відповідне оперативне планування.
3. **Фінансово-технічний менеджмент:** складання бюджету, управління фінансами, закупівля військової техніки та надання технічних консультацій уряду.

Збройні сили – це інституції, створені державою з метою забезпечення національної оборони від зовнішніх загроз. Вони можуть мати додаткові повноваження з реагування на внутрішні конфлікти й стихійні лиха. Вони можуть розподілятися на регулярні, допоміжні і/або резервні збройні сили. Детальніше про роль та обов'язки збройних сил у межах належного УСБ дивіться в довідковому посібнику з РСБ «Збройні сили».

Після складання планів наступні заходи з оборонної реформи можуть бути технічними або адміністративними та охоплювати кілька галузей, наприклад, таких як:

- військова доктрина, правила ведення бойових дій і порядок дій;
- системи озброєнь, логістична та оборонна інфраструктура;
- чисельність особового складу та його структура;
- системи управління й бюджетування;
- кадрова політика (професіоналізація, набір, навчання, просування по службі, вихід на пенсію і представницькі функції оборонного відомства країни);
- взаємодія між видами збройних сил (іноді характеризується як об'єднаність) та з іншими складовими сектору безпеки як вдома, так і за кордоном (іноді характеризується як сумісність);
- політика комунікацій для військовослужбовців, ЗМІ та громадськості;
- демократичні відносини між цивільними та військовими;
- повага до верховенства права та прав людини у військах і під час операцій.

► **Належне управління сектором безпеки (УСБ) та реформа сектору безпеки (РСБ) Належне УСБ** визначає, як принципи належного управління застосовуються до забезпечення громадської безпеки, управління й нагляду. Принципи належного УСБ – це підзвітність, прозорість, верховенство права, співучасть, оперативність, результативність та економічність.

Сектор безпеки – це не тільки постачальники послуг безпеки. Він охоплює всі установи й персонал, відповідальні за управління безпекою та нагляд як на національному, так і на місцевому рівнях.

Застосування принципів належного УСБ до забезпечення безпеки – мета реформування цього сектору. РСБ – це політичний і технічний процес зміцнення державної безпеки й безпеки людини шляхом підвищення ефективності та підзвітності процесів забезпечення безпеки, управління й нагляду в межах демократичного цивільного контролю, верховенства права та поваги до прав людини. РСБ може бути зосереджене тільки на одній складовій громадської безпеки або на тому, як функціонує вся система, за умови, що мета завжди полягає в підвищенні ефективності та підзвітності.

Додаткову інформацію про ці основні визначення дивіться в довідкових посібниках з РСБ «Управління сектором безпеки», «Реформа сектору безпеки» і «Сектор безпеки».

Навіщо реформувати оборону?

Оборонна реформа має дві взаємозалежні цілі: підвищити ефективність сектору оборони під час виконання його основних функцій (див. вище) і забезпечити високі **стандарти доброчесності** в межах демократичного врядування, верховенства права та поваги до прав людини. Підвищення ефективності та дієвості збройних сил бажані тільки тоді, коли уряд, парламент і громадськість можуть контролювати суб'єктів безпеки. Суттєва інклюзивність, чутливість, прозорість і підзвітність підвищують легітимність і авторитет збройних сил та оборонного сектору загалом в очах громадськості, якій вони служать. Отже, зміцнення демократичного цивільного контролю, верховенства права й поваги до прав людини допомагає збройним силам та оборонному сектору краще виконувати свою місію щодо захисту держави та її населення.

Пріоритети оборонної реформи змінюються залежно від політичного контексту кожної країни:

- у **консолідованих демократіях** реформа оборони зазвичай становить **безперервний процес, спрямований на підвищення підзвітності, ефективності й доступності** військових та оборонних інститутів;
- у країнах, які переживають **політичні перетворення**, оборонна реформа зазвичай фокусується на **більшій ефективності національної оборони в межах демократичнішої системи нагляду й контролю**;
- у **країнах, що постраждали від конфлікту**, оборонна реформа спрямована на підвищення **національної стабільності та запобігання насильству або реагування на нього**. Щоб цього досягнути, слід зосередитися на демократичнішому РСБ, заходах із примирення та більшій відкритості.

► **Оборонна реформа в постконфліктних ситуаціях** Країни, що пережили конфлікт, стикаються з конкретними проблемами у сфері оборонної реформи, наприклад:

- демілітаризація суспільства та збройних груп;
- управління запасами зброї та знищення її надлишків;
- створення нових національних збройних сил;
- інтеграція колишніх комбатантів з усіх сторін конфлікту в служби безпеки;
- боротьба з воєнними злочинами та іншими серйозними порушеннями прав людини;
- усунення страху й недовіри до збройних сил, зокрема припинення безкарності та прийняття політики абсолютної нетерпимості до поганого поводження;
- боротьба з постконфліктними наслідками корупції в оборонному секторі.

Хто проводить оборонну реформу?

Цивільні міністерства (або департаменти) оборони мають найкращі можливості для проведення оборонних реформ. Міністерству необхідний відповідний цивільний і військовий експертний рівень для управ-

ління цим складним процесом. У межах комплексного процесу реформування будуть розглянуті як національні, так і міжнародні суб'єкти, а також державні й приватні установи, які відіграють роль в оборонному секторі (рис. 1).

Рис. 1. Суб'єкти сектору безпеки та представники суспільства, які беруть участь в оборонній реформі



Як відбувається оборонна реформа?

Громадські консультації про роль збройних сил та оборонні потреби держави можуть стати гарною відправною точкою для адаптації оборонної реформи до політичного, економічного й соціального контексту. З огляду на це до типових елементів оборонної реформи належать:

- **Проведення огляду оборони.** Огляд оборони відповідає на питання, яку роль має виконувати оборона, аналізує середовище безпеки та його загрози й охоплює громадські консультації та інформаційний процес. Закон може вимагати, щоб країна проводила регулярні всебічні огляди, але багато країн роблять це тільки тоді, коли змушують обставини. Огляд оборони може бути частиною більш широких процесів перевірки стану безпеки або великої оборонної трансформації, але не всім процесам оборонної реформи має передувати огляд.
- **Концептуалізація, планування й консультації.** Оборонну реформу планують військові й цивільні співробітники в офіційних структурах або в спеціальних комітетах чи спеціальних комісіях, щоб забезпечити наявність доступних засобів для досягнення бажаних цілей у межах визначеного бюджету. Слід консультиватися з широким колом зацікавлених сторін як всередині, так і за межами оборонного сектору, особливо щодо рішень, які стосуються громад.
- **Виконання, моніторинг та коригування.** Ефективна оборонна реформа вимагає механізмів для моніторингу процесу її реалізації і результатів, щоб програми можна було коригувати відповідно до прогресу і змін у навколишньому середовищі. Це особливо важливо, адже комплексні програми реформ часто тривають довше, ніж термін повноважень уряду, який їх ініціював.

Ретельне **фінансове планування й менеджмент** дуже важливі, тому що реформа оборони може бути дорогою, особливо якщо вона вимагає від країни інвестицій у нові військові спроможності. Аналіз витрат, моніторинг та відстеження показників бюджету протягом усього процесу забезпечують стабільність і стійкість.

Постійні **зусилля з інформування громадськості** допомагають оборонному відомству та населенню розуміти й

► **Переваги досягнення гендерної рівності в оборонному секторі** Гендерна рівність підвищує ефективність сектору безпеки при одночасному зміцненні основних прав людини й демократичної справедливості (див. довідкові посібники з РСБ: «Гендерна рівність і належне управління сектором безпеки» та «Гендерна рівність і реформа сектору безпеки»):

- **Покращення показників діяльності.** Гендерна рівність має такі переваги: тактичні (здатність працювати з усіма статями в конкретному суспільстві), оперативні (здатність проводити гендерний аналіз операційного середовища) та стратегічні (повна різноманітність у прийнятті рішень, що покращує їх якість).
- **Захист прав і доброчесності.** Гендерна рівність є невід'ємною складовою принципів демократичного цивільного контролю, верховенства права та поваги до прав людини. Рівний доступ до забезпечення, управління й нагляду за безпекою, а також реагування на потреби безпеки, специфічні для представників різної статі, є важливими критеріями для вимірювання відповідності нормам у секторі оборони.

критично оцінювати реформу. Інформаційні кампанії мають висвітлювати коротко- й довгострокові вигоди комплексної оборонної реформи на протипагу короткостроковим людським і соціальним наслідкам, а також привертати увагу до необхідності усунення передбачуваних безпосередніх загроз.

З огляду на вартість і тривалий термін служби військової техніки багато країн запровадили **систему оборонного планування**. Зокрема, план може поєднувати довгострокову перспективу (наприклад, від 15 до 20 років) з більш конкретною і детальною (наприклад, 4 роки). Оборонна реформа має враховувати минулі рішення, передбачати майбутні події у сферах безпеки, технологій і демографії, а також зміни в уявленнях суспільства про себе.

Як оборонна реформа пов'язана з належним УСБ і РСБ?

Спроби реформування, зосереджені лише на технічних елементах діяльності, підготовки або озброєння без урахування підзвітності й демократичного контролю, не є частиною РСБ і можуть зашкодити належному УСБ. Підзвітність поширюється як всередині, так і зовні на установи сектору оборони й на збройні сили за допомогою системи управління військами, а також на роботу міністерства оборони.

Прикладами результатів і наслідків оборонної реформи, які покращують підзвітність і прозорість оборонного сектору, є:

- **нові наглядові установи або процеси**, наприклад, інтегроване міністерство оборони, що об'єднує цивільний і військовий апарати, військового омбудсмена або парламентський комітет з оборони або безпеки;
 - **зміни у військовій вертикалі командування, посилення конституційного контролю** й контролю громадянського суспільства за військовими;
 - **більш глибоке знання сектору оборони**, наприклад, завдяки новим навчальним програмам з військової освіти та інформуванню громадськості про роль та обов'язки збройних сил.
- Механізми, що пов'язують внутрішній і зовнішній нагляд, також можуть підвищити підзвітність структур безпеки загалом, наприклад:
- **Поділ влади.** Поліція, прикордонні органи та інші служби безпеки мають бути чітко відокремлені від військових. Адекватні правові межі й мандати гарантують відсутність пробілів у питаннях безпеки або дублювання завдань чи відповідальності.
 - **Ефективне лідерство.** Внутрішні кодекси поведінки, адміністративна дисципліна й культурні аспекти, у тому числі почуття обов'язку й відповідальності, підтримують цілісність війська.
 - **Механізми правосуддя.** Системи цивільного й військового правосуддя є останнім засобом, який гарантує, що військові діють відповідально. Там, де функціонує система правосуддя, військовослужбовці зазвичай піддаються спеціальним судовим процедурам, тоді як цивільні особи постають перед цивільними судами.
 - **Цивільний нагляд.** Компетентні парламентські інститути, як і аудиторські інстанції, ЗМІ та організації громадянського суспільства, забезпечують демократичний нагляд за обороною.

Як подолати перешкоди для оборонної реформи?

Кожна країна стикається з проблемами при проведенні оборонної реформи, але застосування принципів належного УСБ через РСБ може допомогти їх вирішити. Наведемо кілька прикладів.

Політичний та інституційний опір. Уряд та/або деякі військові інституції можуть протистояти змінам, оскільки зацікавлені в наявному статусі, по-різному сприймають загрози та ставляться до традицій або бояться втратити владу і контроль. Довіра й співробітництво, необхідні для проведення реформи, зникають у конфліктних ситуаціях.

- Контекстний аналіз, підхід з урахуванням конфліктності, мобілізація міжнародної та/або громадської підтримки реформ і підвищення обізнаності про переваги належного УСБ серед зацікавлених сторін можуть допомогти подолати політичний опір (див. довідковий посібник з РСБ «Належне управління сектором безпеки»).

Технічні проблеми. Планування та управління оборонною реформою є складними процесами, що вимагають участі як військових і цивільних експертів у сфері оборони, так і громадянського суспільства, а також проведення громадських консультацій. Недостатні фінансові ресурси також перешкоджають реформі.

- Різноманітні рішення й досвід, нарощування потенціалу та зовнішня підтримка можуть надати необхідні знання та фінансові ресурси. Може допомогти проведення оборонної реформи в контексті більш широкої програми з РСБ (див. довідковий посібник з РСБ «Реформа сектору безпеки»).

Невизначеність. Потенційні вигоди від оборонної реформи іноді важко вимірювати, і це робить реформу ризикованою або недостатньо важливою в очах політиків і громадськості. Люди також бояться змін, у тому числі ймовірності, що країна виявиться більш вразливою під час проведення реформи.

- Публічна пропаганда й професійне навчання щодо переваг реформи можуть допомогти подолати страх, особливо в контексті огляду політики національної безпеки (див. довідковий посібник з РСБ «Політика національної безпеки»).

Що читати далі

Для отримання повного комплексу онлайн-ресурсів з військової реформи, відвідайте <http://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Thematics-in-Practice/Defence-Reform>.

Для огляду міжнародних стандартів у підходах до оборонної реформи:

- 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 отримання додаткової інформації про оборонний менеджмент та формування оборонних інституцій:

- Hari Bucur-Marcu (ed.)
Essentials of Defence Institution Building
Vienna, Geneva: DCAF, 2009.
- Харі Букур-Марку, Філіпп Флурі і Тодор Тагарев (ред.)
Оборонний менеджмент. Ознайомлення
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 отримання додаткової інформації про оборонну реформу в пост-конфліктних ситуаціях:

- 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 отримання додаткової інформації про демократичний контроль і нагляд у сфері оборонної реформи:

- Валерій Ратчев
Оцивільнення оборонного відомства: функціональний підхід до побудови сучасної оборонної організації
Geneva: DCAF, 2011.
- Бенджамін Бакленд, Вільям Макдермотт,
Інститути Омбудсмена у справах збройних сил: практичний посібник
Geneva: DCAF, 2012.
- Тодор Тагарев (ред.)
Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду
Geneva: DCAF, 2010.
- Шерил Хендрикс і Лорин Хаттон
Часть 3: Гендер и военная реформа В справочном пособии «Гендер и РСБ» под редакцией Миган Бастик и Кристин Валасек.
Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW, 2008.

Більше ресурсів DCAF

– DCAF публікує різні інструменти, довідники й посібники з усіх аспектів РСБ і належного УСБ для вільного завантаження на www.dcaf.ch. Багато ресурсів доступні різними мовами, а не тільки англійською.

– Вебсайт Співтовариства практики DCAF-ISSAT робить низку онлайн-ресурсів доступними для тих, хто працює у сфері РСБ, на <http://issat.dcaf.ch>.

Женевський центр урядування в секторі безпеки (DCAF) є міжнародним фондом, чия місія полягає в допомозі міжнародному співтовариству в належному управлінні та реформуванні сектору безпеки. DCAF розробляє й просуває норми і стандарти, проводить спеціалізовані дослідження політики, визначає належні практики й рекомендації в питаннях сприяння демократичному управлінню сектором безпеки і пропонує консультативну підтримку та програми практичної допомоги зацікавленим країнам.

DCAF висловлює подяку:

Таммі Евансу за авторство;
Роні Хардер і Джасперу Лінке за допомогу в дослідженні, написанні та редагуванні;
Дженні Роуз за редагування тексту англійською мовою;
Флоренс Лесюр за переклад французькою мовою;
Жеральдін Шантегрель за редагування тексту французькою мовою;
Петрі Гуртнер за макетування та дизайн.

Редактор серії

Ферлі Шапю

Для цитування цієї публікації:

Оборонна реформа / Женевський центр з питань урядування в секторі безпеки. Женева: DCAF, 2019.
(Серія довідкових посібників з РСБ)

© DCAF. Довідкові посібники з РСБ є у вільному доступі на сайті www.dcaf.ch.

Користувачі можуть копіювати й поширювати цей матеріал за умови згадки авторства DCAF.
Не для комерційного використання.

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

**Завантажуйте додаток «DCAF SSR Backgrounders»
(«Довідкові посібники з РСБ»)**

Комплексний ресурс з основ належного управління сектором безпеки і реформ містить:

Довідкові посібники з РСБ: огляди ключових тем з управління й реформування сектору безпеки.

Публікації з РСБ: аналіз останніх тенденцій у сфері управління сектором безпеки за редакцією фахівців із реформування.

Ресурси DCAF: добірка наших найкращих практичних посібників для практиків реформ, у тому числі довідників, посібників та інструментів, різними мовами.

Додаток пропонує:

- ресурси для завантаження й повного автономного доступу;
- два режими читання на вибір для більш чіткого тексту й кращого масштабування;
- оптимізовані для «iOS» і «Android» формати, які працюють швидко.



Завантажуйте безкоштовно
з «Apple App Store» або «Google Play Store»