



Генеральная Ассамблея Совет Безопасности

Distr.: General
13 August 2013
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 54 повестки дня

Всестороннее рассмотрение всего вопроса об операциях
по поддержанию мира во всех их аспектах

Совет Безопасности
Шестьдесят восьмой год

Обеспечение безопасности государств и обществ: усиление комплексной поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В соответствии с заявлением Председателя Совета Безопасности от 12 октября 2011 года (S/PRST/2011/19) в настоящем докладе дается обзор поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности, и выносятся рекомендации в отношении оптимальных способов укрепления комплексного подхода Организации в этой области. Рассказывается о ряде успехов, достигнутых за пять лет после выхода первого доклада Генерального секретаря о реформировании сектора безопасности, озаглавленного «Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности» (A/62/659-S/2008/39), и отмечаются участки, на которых необходима дальнейшая работа.

В докладе 2008 года было отмечено, что, несмотря на имеющийся у Организации Объединенных Наций богатый опыт содействия национальным субъектам в укреплении или восстановлении безопасности, предоставляемая ею помощь в реформе сектора безопасности носила в значительной мере ситуативный характер, поскольку оказанию эффективной поддержки национальным властям мешала слабость возможностей и ресурсов. За истекшее время Организация, ориентируясь на указания государств-членов, добилась значительного прогресса в работе над приоритетами, очерченными в названном докладе. Сюда относятся выработка технических инструкций и директивных установок, призванных оптимизировать оказание поддержки, и формирование на местах и в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций специализиро-



ванных возможностей для реформирования сектора безопасности. Кроме того, удалось повысить общесистемную слаженность и координацию, в том числе благодаря последовательным усилиям межучрежденческой Целевой группы по реформе сектора безопасности, и наладить партнерства с региональными и субрегиональными организациями, форумами государств-членов и гражданским обществом.

Достигнуто многое, но многого еще предстоит достичь. Опыт показал, что состоятельность усилий по осуществлению реформы сектора безопасности зависит от политической среды, в которой эта реформа проводится. Значит, содействие реформированию сектора нужно плотнее увязывать с политическими реформами более широкого профиля, благодаря которым создаются основы для таких преобразующих процессов, как национальные диалоги, усилия по примирению или инициативы в области правосудия на переходный период. При отсутствии таких основ реформирование сектора безопасности не приобретает ни надежного, ни преобразующего характера.

Наличие политического пространства, руководящего начала и целеустремленности — это одновременно и неперемное условие для того, чтобы за реализацию начинаний отвечали национальные круги, и признак такой национальной ответственности. Один из ключевых вызовов, с которыми сопряжено появление национальной ответственности, состоит в обеспечении того, чтобы процессы реформирования сектора безопасности отражали первостепенную роль принимающего правительства (в том числе в части выделения национальных ресурсов на реформационный процесс), поощряя при этом инклюзивность. Для Организации Объединенных Наций это может означать принятие дополнительных мер к тому, чтобы мандаты, выдаваемые Советом Безопасности, выпуклее отражали точки зрения рассматриваемых стран.

Успешное реформирование сектора безопасности — это не просто мероприятия, которые нацелены на отдельные компоненты данного сектора, в частности на полицию, армию и службы пограничного контроля, береговой охраны и ликвидации гражданских чрезвычайных ситуаций, и призваны повысить эффективность и профессионализм их кадров. Организация и государства-члены пришли к осознанию принципиальной важности общесекторальных инициатив, которые воздействуют на рамки, определяющие стратегию сектора, управление им и его архитектуру. Для налаживания элементарного доверия между гражданами и аппаратом государственной безопасности надлежит совершенствовать предоставление услуг по обеспечению безопасности, повышать качество этих услуг и улучшать руководство ими. Это требует четкой фокусировки на конечную цель, а заключается она в усилении безопасности людей, которое, в свою очередь, требует инклюзивного диалога и участия людских коллективов и гражданского общества. Поэтому ооновская поддержка национальных усилий по реформированию сектора безопасности должна и впредь становиться вкладом в усиление безопасности посредством инициатив, которые способствуют более долгосрочным реформам, предотвращению конфликтов и осуществлению преобразований, помогая в то же время облегчить непосредственное оказание услуг по обеспечению безопасности.

Соблюдение этих множественных требований и эффективное реагирование на всё более многочисленные и непростые мандаты Совета Безопасности и просьбы государств-членов, предусматривающие поддержку реформирования сектора безопасности, требуют усиления у Организации способности к дальнейшему оказанию помощи, а также к отслеживанию и оценке результативности такой помощи. Мероприятия и экспертные услуги надлежит теснее привязывать к более широкому набору функциональных областей, таких как разоружение, демобилизация и реинтеграция, контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями, сокращение масштабов вооруженного насилия, управление государственным финансированием сектора безопасности, антикоррупционные меры, гендерная экспертиза безопасности, а также более строгое соблюдение и защита прав человека применительно к лицам и группам, подверженным риску. Ввиду увеличения численности и разнообразия субъектов, которые оказывают поддержку в реформировании сектора безопасности (в частности, среди таких субъектов много государств-членов, которые ранее сами получали подобную поддержку), необходимо углублять и расширять партнерства.

С опорой на эти уроки в докладе выносятся ряд рекомендаций о том, как Организация Объединенных Наций, государства-члены и наши партнеры могли бы оказывать дальнейшую поддержку реформированию сектора безопасности, поощряя инклюзивную и надежную национальную ответственность, способствуя предоставлению услуг по обеспечению безопасности, наращивая такой реформационный потенциал, который позволяет лучше увязывать инициативы по конкретным компонентам с общесекторальными инициативами, расширяя и углубляя партнерства, поощряя диалог и взаимный обмен знаниями, а также продолжая усиливать межучрежденческую слаженность и координацию.

I. Введение

1. Настоящий доклад о реформировании сектора безопасности¹ представляется в соответствии с заявлением, с которым на 6630-м заседании Совета Безопасности 12 октября 2011 года выступил его Председатель и в котором Совет просил Генерального секретаря представить оценку поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает реформированию сектора безопасности, в том числе в Африке, и вынести рекомендации в отношении оптимальных способов укрепления комплексного подхода Организации Объединенных Наций к реформе этого сектора, принимая во внимание взаимосвязь между помощью, предоставляемой Организацией, и предотвращением конфликтов и миростроительством и учитывая также мнения соответствующих органов и ооновских структур (S/PRST/2011/19).

2. В 2007 году Совет Безопасности признал необходимость в подготовке всеобъемлющего доклада Генерального секретаря о подходах Организации Объединенных Наций к реформе в сфере безопасности (см. S/PRST/2007/3). Сообразно с этим в январском докладе 2008 года под названием «Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности» была особо отмечена важность реформирования сектора безопасности для таких неперемных условий надежного мира, как безопасность, развитие и права человека, и подчеркнута первостепенную ответственность государств в деле обеспечения безопасности. Реформа сектора безопасности была определена там как «процесс оценки, обзора и осуществления, а также контроля и анализа под руководством национальных властей, цель которого — укрепление эффективной и подотчетной безопасности для государства и его жителей без какой-либо дискриминации и при полном уважении прав человека и верховенства права» (A/62/659-S/2008/39, пункт 17).

3. В том же докладе я отметил, что, хотя Организация Объединенных Наций занимается реформированием сектора безопасности на протяжении десятилетий, оказываемая ею поддержка остается в значительной мере ситуативной работой и что целостный и согласованный ооновский подход к реформе сектора безопасности имеет важнейшее значение. Мною был сделан вывод о том, что Организации недостает общих принципов и стандартов, общесистемного подхода, требуемых ресурсов, а в некоторых случаях — возможностей для оказания эффективной поддержки национальным властям. Был выдвинут ряд рекомендаций по устранению этих пробелов.

4. С 2008 года Организация Объединенных Наций, ориентируясь на указания государств-членов, добилась значительного прогресса в выполнении этих рекомендаций. На местах и в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций сформированы возможности для реформирования сектора безопасности, позволяющие лучше откликаться на запросы государств-членов и мандаты Совета Безопасности. Кроме того, произошли подвижки в деле усиления межучрежденческой слаженности и координации в вопросах такого ре-

¹ Реформирование сектора безопасности называют иногда, в зависимости от контекста, «руководством сектором безопасности», «преобразованием сектора безопасности», «развитием сектора безопасности» или «управлением сектором безопасности», а также «реформированием системы безопасности и правосудия».

формирования, в том числе по линии межучрежденческой Целевой группы по реформе сектора безопасности².

5. Выработаны указания и директивные установки в отношении реформирования сектора безопасности, что повышает скоординированность и слаженность. Кроме того, составлен ооновский реестр экспертов по такому реформированию, дающий возможность своевременно и гибко выделять специалистов для удовлетворения поступающих запросов, и налажены форумы, позволяющие тем, кто имеет практическое касательство к реформированию сектора безопасности, регулярно обмениваться приобретенным опытом и извлеченными уроками. Специалисты-практики, работающие в Организации Объединенных Наций, государства-члены и другие партнеры были снабжены разъяснительными и обучающими материалами по вопросам реформирования сектора. Ведутся принципиальные диалоги, устроенные при содействии различных групп государств-членов; организованы партнерства с региональными организациями и сетями гражданского общества. По признаниям государств-членов, конечным результатом является заметное повышение слаженности в подходе Организации Объединенных Наций к реформированию сектора безопасности, а также качества поддержки, которую получают национальные усилия³.

6. Притом что предприняты солидные шаги к выполнению рекомендаций, содержащихся в предыдущем докладе, глобальный ландшафт безопасности и развития постоянно меняется, а Организацией вынесены определенные уроки, которые имеют значение для поддержки, оказываемой ею процессам реформирования сектора безопасности⁴. В настоящем докладе дается оценка того, какова спустя пять лет после первого доклада результативность усилий Организации в этой области, и выносятся рекомендации в отношении способов такого укрепления ее комплексного подхода к реформированию сектора безопасности, которое позволит отвечать на будущие вызовы.

² В межучрежденческой Целевой группе по реформе сектора безопасности сопредседательствуют Департамент операций по поддержанию мира и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). К остальным членам относятся Департамент по политическим вопросам, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Канцелярия Специального советника по Африке, Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта, Управление по поддержке миростроительства, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Управление по вопросам разоружения, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения. Подробнее о Целевой группе см. по адресу <http://unssr.unlb.org/>.

³ См. S/PRST/2011/19, а также итоговые документы мероприятий, проведенных Группой друзей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности 10 и 11 декабря 2012 года (имеются по адресу: <http://unssr.unlb.org/>).

⁴ См. доклад Генерального секретаря о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (A/67/93-E/2012/79).

7. В разделе II приводится обзор намечающихся глобальных тенденций, среди которых Организация Объединенных Наций действует в настоящее время, и их влияния на ооновскую повестку дня в сфере реформирования сектора безопасности. В разделе III подытоживается, что достигнуто Организацией Объединенных Наций в деле поддержки реформы сектора безопасности и включенности в эту реформу за период после появления моего первого доклада. В разделе IV названы сохраняющиеся сложности, а в разделе V излагаются уроки, усвоенные за последние пять лет, и выдвигается ряд рекомендаций в адрес Организации Объединенных Наций, государств-членов и других партнеров. Раздел VI посвящен выводам.

II. Глобальные события и тенденции в том, что касается поддержки реформирования сектора безопасности

8. Цель реформирования сектора безопасности — помочь обеспечению того, чтобы людям жилось безопаснее, путем повышения эффективности и подотчетности аппарата безопасности, действующего под гражданским контролем на началах верховенства права и уважения прав человека. Обеспечение безопасности — это одна из стержневых функций государства. Во многих контекстах такие институты безопасности, как армия и полиция, являются для широкой публики наиболее заметными представителями государства. Поэтому эффективные, подотчетные и профессиональные институты безопасности могут иметь определяющее и позитивное влияние на доверие людей к государству. Однако бывают случаи, когда силовые ведомства оказываются неспособными защитить население от угроз. Бывают и такие случаи, когда «силовики» не только не защищают отдельно взятых людей и людские сообщества, но и обращаются с тем самым населением, которое им поручено защищать, отчужденно, бесцеремонно или даже хищнически.

9. Сохранение подобных явлений в сфере безопасности, сопровождающееся возникновением во всем мире новых факторов, которые определяют динамику этой сферы, поставило под сомнение действенность устоявшихся подходов к безопасности и усилило актуальность реформирования сектора безопасности. Недавние события в Египте, Ливии, Мали и Тунисе и столь разные случаи, как Афганистан, Ирак и Сомали, вновь акцентируют значимость реформирования сектора безопасности как необходимого инструмента политического перехода и управления — инструмента, который не ограничивается тем, на чем обычно фокусируется реформа сектора безопасности в постконфликтных ситуациях. Эти и другие контексты показывают, что безопасность государства и состояние безопасности (индивидов и сообществ) взаимозависимы; иными словами, мы выяснили, что при незащищенности населения не защищено и государство. Это бросает серьезный вызов типичному (постконфликтному, сконцентрированному на государстве) подходу к реформированию сектора безопасности и указывает на необходимость подходов, при которых центральная роль государства сочетается с признанием того, что государство вообще-то связано отношениями зависимости и смыкания с безопасностью и защищенностью индивидов и сообществ. Нынешние подходы к реформированию сектора безопасности оказались в ситуации, когда им противостоит распространение транснациональных угроз, включая торговлю людьми, наркотрафик, незаконный оборот оружия, терроризм, повстанческую активность, изменение климата и деграда-

цию окружающей среды, организованную преступность и вооруженное насилие, а также киберпреступность. Это привело к осознанию того, что ни одному государству не по силам в одиночку справиться с такими трансграничными вызовами, и указывает на необходимость усиления межгосударственного сотрудничества.

10. Ландшафт, характеризующий реформирование сектора безопасности, претерпел значительные сдвиги и изменения также в том, что касается количества и природы субъектов, содействующих реформационным процессам. При предоставлении ресурсов и опыта стали заметнее проявлять себя нетрадиционные субъекты и самый разнообразный круг стран. Между государствами-членами усилился обмен знаниями и опытом по вопросам помощи сектору безопасности, причем многие из этих государств были в прошлом получателями поддержки в деле реформирования сектора безопасности (см. [S/PRST/2011/19](#)). Кроме того, когда заходила речь о продумывании, налаживании, отслеживании, оценке и предоставлении внешней поддержки процессам реформирования сектора безопасности, все более незаменимыми становились такие региональные и субрегиональные деятели, как Африканский союз и Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), занимавшиеся, в частности, оформлением установочных рамок.

11. Распространенность неформальных, освященных традицией приемов обустройства системы безопасности, особенно в Африке, свидетельствует об их сохраняющейся актуальности в жизни людей и о сохраняющейся неоднозначности их отношений с современными, созданными в законодательном порядке институтами. Во многих контекстах негосударственные субъекты играют важную роль в предоставлении услуг по обеспечению безопасности и правосудия. В других же контекстах такие субъекты могут подрывать безопасность, способствовать нарушениям прав человека и оспаривать роль и ответственность государства. Во всех контекстах Организация Объединенных Наций сталкивается с необходимостью следить за тем, чтобы поддерживаемые ею контуры и направления реформы сектора безопасности характеризовались инклюзивностью и подотчетностью, соответствовали стандартам прав человека и были направлены на укрепление общественного договора между государством и обществом, а в конечном счете — между людьми и аппаратом безопасности, которому поручено их защищать. Организация Объединенных Наций признаёт значимость этих субъектов, но у нее нет пока ясного представления, как их лучше задействовать. Необходимо лучше понять их роль в обеспечении безопасности и вообще применительно к реформированию сектора безопасности и разобраться в этой роли. Наметившаяся тенденция к аутсорсингу поддержки в таком реформировании частным компаниям привносит новый набор факторов и вызовов: в частности, возрастает необходимость в обеспечении национальной ответственности и демократического контроля и надзора.

12. На необходимость новаторских ответных мер указывает и структурное изменение насилия. Количество войн (в их обычном понимании) между странами и в пределах одной страны неуклонно снижалось, но сейчас многие страны переживают серьезные и зачастую повторяющиеся циклы криминального и политического насилия. При этом большая часть насилия приходится на страны, в которых не происходит активного вооруженного конфликта. В «Докладе о мировом развитии» Всемирного банка за 2011 год указано, что ни одно из хрупких или затронутых конфликтами государств с низким уровнем дохода не

достигло пока ни одной из Целей развития тысячелетия и что страны, которым удалось сократить масштабы насилия, добиваются более быстрых результатов в сфере развития. Там делается вывод, что в ситуации хрупкости государственной власти приоритет следует отдавать восстановлению доверия и преобразованию государственных институтов таким образом, чтобы они обеспечивали правосудие, безопасность и занятость⁵.

13. Одна из основных целей миростроительства заключается в том, чтобы преодолеть систематическое насилие и отсутствие безопасности, выстроив жизнестойкие и легитимные институты⁶. Это требует устранения тех недостатков в секторе безопасности, которые и могли изначально привести к возникновению или обострению нестабильности. Поэтому реформирование сектора безопасности нередко является немаловажным компонентом миростроительной повестки дня страны. Эффективный, подотчетный и легитимный сектор безопасности, уважительно относящийся к верховенству права и международным нормам и стандартам прав человека, способен адекватно реагировать на источники конфликта и нестабильности и не допускать их эскалации. В обществах, разоренных конфликтом или оправляющихся после репрессивного правления, реформа сектора безопасности превратилась в один из ключевых компонентов комплексных программ переходной юстиции. В то же время обеспечение эффективного руководства сектором безопасности и надзора за ним ради сглаживания его политизации или инструментализации может приобретать жизненную важность для предотвращения конфликтов.

14. В «Новом курсе на вовлеченность в хрупких государствах»⁷ подчеркнута значимость преодоления глубинных причин конфликта и намечены контуры для упорядочения соответствующей поддержки, именуемые «Целями миростроительства и государственного строительства». К этим целям отнесены безопасность, правосудие, легитимная политика, экономический фундамент, а также доходы и услуги. Хотя в Декларации тысячелетия 2000 года государства признали важность миростроительства и безопасности граждан, в Целях развития тысячелетия эти аспекты должного отражения не нашли. Из-за этого в конкретные цели и задачи не были интегрированы ключевые факторы безопасности, прав человека и верховенства права, которые формируют основу для развития. В результате появились призывы к тому, чтобы при выработке повестки дня, которая станет преемницей Целей развития тысячелетия, сильнее сфокусироваться на теме безопасности, и Глобальные тематические консультации по проблеме конфликтов, насилия и бедствий сыграли важную роль, позволив заострить внимание на этой теме в ведущемся сейчас диалоге о повестке дня в области развития на период после 2015 года.

⁵ См. World Bank, *World Development Report 2011* (Washington, D.C., 2011). Имеется по адресу <http://web.worldbank.org>.

⁶ В вышедшем в 2009 году докладе Генерального секретаря «Миростроительство в период сразу же после окончания конфликта» было определено, что поддержка усилий по обеспечению минимально необходимого уровня охраны и безопасности, включая укрепление законности и правопорядка и начало осуществления процесса реформирования сектора безопасности, является в миростроительных контекстах одним из пяти приоритетных начинаний (A/63/881-S/2009/304, пункт 17).

⁷ «A New Deal for Engagement in Fragile States» — название документа, принятого в 2011 году Группой «Семь плюс» (g7+), состоящей из 18 хрупких и затронутых конфликтами стран и их международных партнеров.

15. Данные реалии высветили необходимость добиваться большей сбалансированности предоставляемых услуг, позволяющей обеспечивать восстановление или поддержание безопасности и защищенности людей, акцентируя при этом более долгосрочное институциональное строительство и наращивание потенциала. Удовлетворение непосредственных нужд в сфере безопасности имеет критическое значение для восстановления доверия и нередко служит важной отправной точкой для более широких институциональных преобразований. Императив, предполагающий инициирование долгосрочных институциональных реформ, не должен умалять необходимость удовлетворения элементарных и непосредственных нужд граждан в плане безопасности. Это требует инклюзивного и транспарентного подхода к реформированию сектора безопасности, опирающегося на диалог между властью и населением о вызовах безопасности и более долгосрочном институциональном строительстве. При ведении такого диалога следует учитывать, что безопасность зачастую по-разному определяется женщинами, мужчинами, мальчиками и девочками, а также представителями меньшинств. Кроме того, для предотвращения нарушений прав человека и укрепления доверия к институтам безопасности важен действенный мониторинг сектора безопасности механизмами демократического надзора.

16. В условиях, когда конъюнктура безопасности претерпевает такие изменения, Организации Объединенных Наций предлагается играть более авторитетную роль в поддержке национальных усилий по реформированию сектора безопасности, осуществляемых в многообразных национальных и региональных контекстах⁸. Это реформирование прочно вошло в ооновские повестки дня в таких областях, как поддержание мира, права человека⁹, миростроительство, предотвращение конфликтов и развитие. Это демонстрируется, к примеру, увеличением количества мандатов Совета Безопасности, предусматривающих реформирование сектора безопасности. В 2008 году в резолюциях Совета Безопасности было в общей сложности 14 ссылок на это реформирование, а в 2012 году соответствующая цифра выросла до 37.

17. При этом мандаты Совета Безопасности и запросы государств-членов стали более непростыми. Сегодня Организацию Объединенных Наций просят не просто об изолированной поддержке «основ» безопасности, а о поддержке становления «архитектуры» безопасности. Просьбы помочь процессам реформирования сектора безопасности все чаще предполагают не только усилия по доведению вооруженных сил до правильного размера или по обучению и ос-

⁸ Данное обстоятельство нашло также отражение в заявлении Председателя Совета Безопасности (S/PRST/2011/19), где было отмечено, что все большему числу миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий поручается оказание поддержки национальным программам реформирования сектора безопасности, в том числе в Африке. Признаётся это и Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира, в докладах которого с 2010 года отмечался возросший спрос на услуги Группы по вопросам реформы сектора безопасности, связанные с оказанием поддержки миссиям Организации Объединенных Наций на местах (см. A/64/19, A/65/19 и A/66/19).

⁹ Значимость реформирования сектора безопасности признана Специальным докладчиком Совета по правам человека по вопросу о содействии установлению истины, правосудию, возмещению ущерба и гарантиям недопущения нарушений, который подчеркивал, что важно усваивать комплексный подход к правосудию переходного периода, предусматривая, в частности, институциональные реформы и проверку государственных служащих и должностных лиц в качестве мер по недопущению рецидива серьезных нарушений прав человека (см., например, A/HRC/21/46).

нащению служащих (это начинания немаловажные, но узконаправленные). Организации Объединенных Наций приходится сопровождать поддержку, оказываемую ею реформе индивидуальных компонентов сектора безопасности, общесекторальными мероприятиями по таким аспектам, как стратегическое руководство, управление и надзор¹⁰. Разумеется, эффективность предоставления услуг по обеспечению безопасности зависит от степени функциональной компетентности индивидуальных компонентов сектора безопасности, таких как оборонное ведомство, правоохранительные органы, исправительные учреждения, пограничная и иммиграционная служба и разведка. Однако общесекторальные мероприятия, включающие выработку национальных установок, стратегий, планов и законодательных актов по вопросам безопасности, содействие национальным диалогам по этим вопросам, развитие способности к управлению и надзору, а также обзор положения дел в секторе безопасности, направлены на улучшение управления во всем этом секторе в целом.

III. Подытоживание усилий Организации Объединенных Наций по поддержке реформирования сектора безопасности

Обзор стержневых элементов доклада 2008 года

18. В моем докладе 2008 года было определено 10 основных принципов, которыми Организации Объединенных Наций следует руководствоваться, когда она оказывается причастной к реформированию сектора безопасности (A/62/659-S/2008/39, пункт 45)¹¹. Исходя из этих принципов, я признал, что Организация Объединенных Наций редко будет выступать в качестве единственного действующего лица в процессе реформирования сектора безопасности, и отметил, что двусторонние и многосторонние партнеры будут по-прежнему играть важную роль в поддержке национальных властей во многих контекстах. При этом я определил для Организации потенциальные роли, проведя различие между «нормативными» и «оперативными» функциями.

¹⁰ В своих докладах за 2011 и 2012 годы Специальный комитет по операциям по поддержанию мира подчеркивал важность обеспечения эффективной интеграции усилий Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки, предпринимаемых в масштабе всего сектора и на уровне отдельных компонентов как на местах, так и в Центральных учреждениях (см. A/65/19, пункт 124, и A/66/19, пункт 136). Специальный комитет также признавал ту важную роль, которую Организация Объединенных Наций может играть в деле оказания помощи в различных областях (включая национальные стратегии развития сектора безопасности, законодательство об этом секторе, обзоры деятельности в нем, национальные планы его развития, национальный диалог по его реформе и национальный потенциал в сфере управления и надзора), а также оказания помощи национальным органам, координирующим деятельность по реформированию сектора безопасности (см. A/65/19, пункт 126, и A/66/19, пункт 138).

¹¹ В число этих принципов вошли центральное значение национальной ответственности, необходимость гибкой и адаптированной поддержки и учета гендерной проблематики, необходимость заблаговременного планирования реформирования сектора безопасности и четко определенной стратегии, то определяющее значение, которое добросовестность побудительных мотивов, подотчетность и объем выделяемых ресурсов имеют для эффективности международной поддержки и эффективной координации, а также важность мониторинга и оценки с учетом конкретных контрольных показателей.

19. К потенциальным нормативным функциям в докладе были отнесены разработка общих международных принципов и стандартов реформирования сектора безопасности, формулирование политики и руководящих указаний, а также содействие накоплению коллективных знаний в вопросах, касающихся этого реформирования (там же, пункты 47–49). Применительно к оперативным функциям было отмечено, что в соответствии с просьбами или мандатами Организация способна помогать созданию благоприятных условий, содействуя оценке потребностей и стратегическому планированию, а также координации и мобилизации специализированных ресурсов, предоставляя технические консультации компонентам сектора безопасности и их надзорным механизмам и оказывая поддержку национальным и международным партнерам в вопросах мониторинга и обзора прогресса (там же, пункт 50).

20. Разработка согласованного подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности и налаживание партнерств (там же, пункты 51–66) тоже были определены в качестве приоритетов. Реальное исполнение этих функций государствами-членами и ооновскими структурами в индивидуальном или коллективном (по линии Целевой группы по реформе сектора безопасности) порядке претерпело существенную эволюцию.

Нормативная функция: строительство фундамента для эффективного оказания помощи в реформировании сектора безопасности

21. Легитимность и глобальный характер Организации Объединенных Наций наделяют ее особой ответственностью за то, чтобы способствовать выработке установок и ориентиров в отношении реформирования сектора безопасности на основе международных законов и стандартов, и дают ей особую возможность заниматься этим. За истекшие пять лет достигнут прогресс в выработке целенаправленных установок и ориентиров по ключевым участкам, где их ранее не хватало.

22. В порядке отклика на запросы государств-членов Целевая группа по реформе сектора безопасности, проведя обширные межучрежденческие консультации, подготовила первый том «Сводных технических инструктивных записок», и в конце 2012 года состоялась его презентация¹². Эти записки дают сотрудникам Организации Объединенных Наций общий свод инструкций относительно того, как содействовать национальным процессам по реформированию сектора безопасности в тех областях, где Организация неплохо себя проявляет. Первые инструктивные записки посвящены вопросам, имеющим непосредственную и практическую значимость для ооновского персонала, как то: национальная ответственность за реформирование сектора безопасности; гендерная чуткость при его реформировании; мирные процессы и реформирование сектора безопасности; демократическое руководство этим сектором; содействие формированию политики и стратегии национальной безопасности. На открытом заседании высокого уровня, проведенном в 2012 году Группой дру-

¹² Записки имеются на веб-сайте Целевой группы по реформе сектора безопасности (<http://unssr.unlb.org/>).

зей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности¹³ (неформальное объединение государств-членов), сводные записки были охарактеризованы как значительное достижение, знаменующее собой осуществление одного из ключевых компонентов первого доклада Генерального секретаря¹⁴. Разработка записок была названа хорошим примером того, как координация между ооновскими учреждениями может приводить к осязаемым результатам.

23. Значимым шагом вперед стало принятие в июле 2011 года документа под названием «Политика должной заботливости в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций» (см. [A/67/775-S/2013/110](#)). В этом документе устанавливаются принципы учета прав человека в работе ооновских структур, которые оказывают поддержку ведомствам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций. Главная цель провозглашаемой политики состоит в обеспечении того, чтобы такая поддержка соответствовала нормам международного права прав человека, международного гуманитарного и международного беженского права и не предоставлялась, если силам безопасности присущ риск совершения тяжких нарушений этих норм и если соответствующие власти не принимают необходимых мер по выправлению или смягчению ситуации.

24. В августе 2011 года заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, проконсультировавшись с государствами-членами, ооновскими структурами и гражданским обществом, утвердил первую для Организации Объединенных Наций политику в отношении реформирования оборонного сектора. В этом документе, который распространяется на весь ооновский персонал, описываются элементы и параметры поддержки, которую Организация оказывает реформационным процессам, осуществляемым под национальным руководством; в частности, в нем определяются принципы, стержневые задачи, а также сдерживающие и ограничивающие факторы.

25. Чтобы облегчить обмен знаниями и выработку политики, Целевая группа по реформе сектора безопасности сформировала «практикующее сообщество» по вопросам реформирования сектора безопасности, чья работа дополнялась проведением ежегодных межучрежденческих семинаров, на которые собирались (на предмет обмена опытом и знаниями, обсуждения проводимой политики и учебной подготовки) эксперты как из системы Организации Объединенных Наций, так и из не относящихся к ней структур, практически занимающиеся тематикой реформы сектора безопасности. Стремясь выработать общее понимание такой реформы и общий подход к ней, Целевая группа изготовила ряд разъяснительных и обучающих материалов. Ими было снабжено более 600 представителей структур, входящих в Целевую группу, государств-членов и учреждений-партнеров из более чем 17 стран.

¹³ Группа друзей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности (см. ниже, пункт 42) служит интерфейсом между ооновской системой и государствами-членами, благодаря которому развивается диалог по вопросам вовлечения Организации Объединенных Наций в содействие реформированию этого сектора. В Группе друзей насчитывается 36 членов.

¹⁴ Итоговый документ этого заседания имеется по адресу <http://unssr.unlb.org/>.

Оперативные функции: поддержка национальных и региональных процессов по реформированию сектора безопасности

26. Достигнут значительный прогресс в выполнении оперативных функций, которые освещались в докладе 2008 года. Исчерпывающе перечислить ооновские мероприятия по поддержке реформирования сектора безопасности за истекшие пять лет не представляется возможным, но в настоящем разделе приводятся примеры того, какого рода помощь предоставляется Организацией национальным процессам.

Оценка потребностей и стратегическое планирование

27. Стремясь содействовать выработке установок, стратегий и планов по вопросам национальной безопасности, структуры Организации Объединенных Наций оказывали в различных контекстах техническую, юридическую и политическую помощь. Центральное место в этих инициативах отводилось всесторонним оценкам и обзорам имеющихся потребностей для формирования базы эмпирических данных, позволяющих осведомленно подходить к реформационным процессам. Например, в Гвинее Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА), Департамент операций по поддержанию мира и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) устроили в 2010 году оценку сектора безопасности, которая была проведена под эгидой ЭКОВАС и Африканского союза и при поддержке Фонда миростроительства. Благодаря этому начинанию был заложен фундамент для стартовавшего через год национального процесса по реформе сектора безопасности. В 2010 году Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити и ооновские учреждения оказали Гаитянской национальной полиции поддержку в проведении совместной оценки ситуации с безопасностью и в составлении стратегического плана полицейской работы, предусматривающего усиление безопасности в лагерях для внутренне перемещенных лиц. Кроме того, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) опубликовало в 2010 году доклад с оценкой проблем, порождаемых по всему миру транснациональной организованной преступностью, а позднее дало старт серии региональных и тематических оценок угрозы, создаваемой транснациональной организованной преступностью, и эти оценки дали информационный материал для составления программ реформирования сектора безопасности в ряде стран. В 2011 году Интегрированная миссия Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ИМООНТ) помогла властям страны завершить комплексный обзор сектора безопасности, ставший вкладом в составляемый правительством план его реформирования. В 2012 году ПРООН помогла Министерству внутренних дел Туниса провести исходное исследование, призванное выяснить, какие реформы требуются для совершенствования оказываемых населению услуг по обеспечению безопасности. В Папуа — Новой Гвинее Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и ПРООН помогли провести оценку того, как обстоят в полиции дела с соблюдением прав человека; эта оценка включала вынесение рекомендаций по институциональной реформе, наращиванию потенциала и достижению подотчетности.

28. В Бурунди, Кот-д'Ивуаре, Сомали, Тиморе-Лешти и Южном Судане миссии Организации Объединенных Наций оказали национальным властям обширную поддержку в выработке стратегий, установок и планов по теме национальной безопасности и реформирования сектора безопасности, которыми создается основа для долгосрочных реформ. На Коморских Островах Управление по вопросам разоружения помогло составить стратегический план для национальной полиции, включающий руководство и кодекс поведения в отношении применения силы и огнестрельного оружия. Кроме того, благодаря наличию у Организации Объединенных Наций различных механизмов стратегического планирования, включая интегрированные стратегические рамки, проведение таких оценок и обзоров помогло увязать реформирование сектора безопасности с другими приоритетами и ооновскими усилиями, в том числе в таких областях, как миростроительство, национальное примирение, реформа системы правосудия и исправительных учреждений, переходная юстиция, разоружение, демобилизация и реинтеграция, контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями, сокращение масштабов насилия в местных сообществах и инициативы по обеспечению безопасности местного населения.

Содействие национальному диалогу

29. Организация Объединенных Наций способна играть немаловажную роль в содействии диалогу между общенациональными и местными органами власти, институтами сектора безопасности, гражданским обществом и широкими слоями населения. Нередко это способствует более внятному, прозрачному и легитимному видению того, как должна обеспечиваться безопасность, что закладывает фундамент для преобразования данного сектора. Сталкиваясь со столь разными случаями, как Гвинея-Бисау, Кот-д'Ивуар, Либерия, Ливия, Тимор-Лешти, Центральноафриканская Республика и Южный Судан, Организация Объединенных Наций оказывала поддержку процессам диалога по связанным с реформированием сектора безопасности вопросам, причем действовала она зачастую в партнерстве с другими международными организациями. Например, в Гвинее-Бисау Организация помогла провести национальные консультации, на которых руководители государственных учреждений и представители гражданского общества разобрали те аспекты национального процесса по реформированию сектора безопасности, которые связаны с уголовной юстицией. При посредничестве Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) устраиваются ежемесячные контакты между представителями государственного аппарата, политических партий и гражданского общества для улучшения обмена информацией и диалога. Однако Организация Объединенных Наций, с ее политической нейтральностью и универсальным охватом, могла бы делать больше для содействия государствам-членам в этой области, демонстрируя свою полезность в деле фасилитации инклюзивных диалоговых процессов и лучше оповещая своих партнеров об этих своих достоинствах.

Наращивание потенциала у надзорных механизмов

30. На протяжении уже нескольких лет одним из ключевых приоритетов для Организации является помощь национальным властям в развитии механизмов надзора со стороны исполнительной и законодательной власти. Например, в Бурунди, Демократической Республике Конго, Либерии, Тиморе-Лешти, Цен-

тральноафриканской Республике и Южном Судане Организация Объединенных Наций оказала обширную поддержку в разработке законодательства по вопросам безопасности, а также помощь в наращивании возможностей для усиления парламентского надзора. Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне и УВКПЧ поддержали власти страны в создании механизма внешнего надзора за деятельностью полиции. В Колумбии УВКПЧ помогло выработать правовую базу, определяющую функционирование разведывательного аппарата, и учредить парламентский комитет по надзору за ним. В Тиморе-Лешти Организация Объединенных Наций помогла законодательной власти сформировать механизм для надзора за разведслужбами. В Гвинее-Бисау и Либерии она помогла ревизовать правовую базу и национальную политику, добившись усиления гражданского надзора за вооруженными силами и правоохранительными ведомствами. Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане поддержала создание национального надзорно-координационного механизма и устроила повышение квалификации для его членов. В Турции под руководством ПРООН осуществляется финансируемый Европейским союзом проект по совершенствованию гражданского надзора за сектором безопасности. Это способствовало формированию общего понимания гражданского надзора и руководства, в котором акцентируется роль Министерства внутренних дел, губернаторов и районных губернаторов. В Центральной и Западной Африке Управление по вопросам разоружения внесло вклад в организацию серии семинаров для парламентариев по вопросам стрелкового оружия и легких вооружений в порядке содействия более широким усилиям по реформированию сектора безопасности.

31. Одним из приоритетов являлось укрепление способности гражданского общества поддерживать эффективный гражданский надзор. В Непале УВКПЧ оказало содействие в наращивании потенциала и техническую помощь сети гражданского общества, которая отслеживает поведение сил безопасности во время публичных протестов и выносит рекомендации на этот счет. Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) помогла сети гражданского общества, занимающейся вопросами юстиции и реформы сектора безопасности, сформулировать всеобъемлющие установочные рекомендации в отношении такой реформы в этой стране. В Гаити, Либерии, Тиморе-Лешти и Уганде Структура «ООН-женщины» помогла низовым женским организациям устраивать штатные встречи с представителями силовых ведомств для определения угроз безопасности и мер по их смягчению. Эта стратегия показала себя эффективной в том, что касается более активного реагирования институтов безопасности на угрозы, с которыми сталкиваются женщины и девочки, и повышения вклада женщин в решении проблем с безопасностью.

Предоставление технических консультаций и поддержки

32. За последние пять лет большинство операций по поддержанию мира и специальных политических миссий, а также страновых групп Организации Объединенных Наций, причастных к реформированию сектора безопасности, предоставило национальным властям специализированную экспертную помощь по вопросам реформы компонентов сектора безопасности, включая оборонное ведомство, соответствующие элементы сектора юстиции и исправительного сектора, а также институты, отвечающие, в частности, за погранич-

ный контроль, таможенную, ликвидацию гражданских чрезвычайных ситуаций и предупреждение преступности. В Тиморе-Лешти ИМООНТ помогла государственному секретарю обороны и командующему армией в стратегическом оборонном планировании и формировании политики, а также познакомила служащих Тиморских сил обороны с началами морской безопасности. В Колумбии УВКПЧ помогло Министерству обороны ввести меры внутреннего контроля, призванные предотвращать нарушения прав человека со стороны военных в ситуации внутреннего вооруженного конфликта, и проследило за их введением. Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии, действуя в сотрудничестве с ливийскими властями и в координации с международным сообществом, продолжает содействовать разработке стратегической концепции безопасности Ливии в рамках проекта «К «белой книге» по вопросам обороны», цель которого состоит в том, чтобы заложить основу для будущей реформы оборонного сектора страны.

33. В Западной Африке осуществляется Инициатива для стран западноафриканского побережья¹⁵, которая призвана усилить у государств-членов способность реагировать на проявления транснациональной организованной преступности и незаконного трафика в Гвинее-Бисау, Либерии и Сьерра-Леоне¹⁶. В Восточной Африке УНП ООН поддерживает региональные усилия по уголовному преследованию подозреваемых в пиратстве лиц, задержанных у сомалийского побережья. Государства, чьи военно-морские силы действуют в этом регионе, заключили с такими региональными субъектами, как Кения и Сейшельские Острова, соглашения о передаче подозреваемых в пиратстве лиц для преследования в рамках их национальных правовых систем. В Гватемале ПРООН, УНП ООН и Структура «ООН-женщины» осуществляли при поддержке Фонда миростроительства совместную инициативу по реформированию сектора безопасности, благодаря которой в Генеральной прокуратуре появилось подразделение по борьбе с торговлей людьми и была начата программа обучения его сотрудников. Эта инициатива позволила повысить у правоохранительных ведомств способность к осмотру мест преступления, собиранию доказательств и реагированию на случаи торговли людьми. В Центральноафриканской Республике Организация Объединенных Наций помогает реформировать функции полиции и жандармерии в таких сферах, как права человека и гендерная проблематика. В Гвинее-Бисау Организация содействует процессам проверки кадров, а в Египте она помогает сфокусироваться на обмене передовым опытом полицейской работы.

34. Повышенное внимание уделялось также политической экономии реформы сектора безопасности с целью обеспечить надежность и финансовую приемлемость реформ. К числу недавних примеров относятся новаторское начинание Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) и Всемирного банка, которые, опираясь на содействие Департамента операций по поддержанию мира, занимались с 2011 по 2012 год анализом государственных расходов на сектор безопасности, и деятельность ПРООН по поддержке оптимизации управления государственными финансами в Гвинее. В Южном Судане Организация Объединенных Наций и международные партнеры оказали поддерж-

¹⁵ Эта инициатива реализуется при поддержке Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира, УНП ООН, ЮНОВА и Международной организации уголовной полиции (Интерпол).

¹⁶ В течение 2013 года будут охвачены также Гвинея и Кот-д'Ивуар.

ку рабочей группе по бюджету сектора безопасности. В 2011 году УНП ООН дало старт инициативе «Инструменты и ресурсы для расширения знаний о борьбе с коррупцией» (TRACK). На этот антикоррупционный веб-портал стекаются относящиеся к правовой и иным сферам знания о приемах борьбы с коррупцией и возвращения активов, что дает государственным чиновникам, специалистам-практикам и широкой общественности удобный доступ к такой информации.

35. Спрос на высокоспециализированную техническую помощь и сотрудничество очевиден и в других областях, таких как гендерная проблематика и контроль за стрелковым оружием. Например, в 2009 году Канцелярия Специального советника по Африке, действуя в партнерстве с членами Межучрежденческой целевой группы по Африке и в тесном сотрудничестве с тогдашним Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ)¹⁷ и Группой по вопросам реформы сектора безопасности из Департамента операций по поддержанию мира, организовала семинар «Реформирование сектора безопасности и защита женщин», итогом которого стало вынесение комплекса рекомендаций о том, чтобы с учетом резолюции 1325 (2000) о женщинах и мире и безопасности Организация Объединенных Наций охватывала женскую и гендерную проблематику при оказании поддержки реформам сектора безопасности. В Гвинее, Нигере и Того Региональный центр Управления по вопросам разоружения, действуя в сотрудничестве с УВКПЧ, ПРООН и Международным комитетом Красного Креста, познакомил более 400 сотрудников аппарата безопасности с принципами применения силы и огнестрельного оружия, правами человека и нормами международного гуманитарного права. В Латинской Америке и Карибском бассейне Региональный центр Управления обучил более 4000 полицейских, пограничников, таможенников и судебных работников навыкам контроля за стрелковым оружием. Кроме того, партнерство между Департаментом операций по поддержанию мира и Управлением по вопросам разоружения в деле мониторинга оружейных эмбарго помогло ооновской полиции, ОООНКИ и МООНЛ получить практические инструменты и пройти обучение, соответствующие международным стандартам¹⁸.

Координация и мобилизация ресурсов

36. Важной оперативной функцией является для Организации Объединенных Наций содействие национальным и региональным властям в мобилизации ресурсов и координации внешней помощи для нужд реформирования сектора безопасности. Миссия Организации Объединенных Наций в Непале способствовала усилиям страны по общенациональной координации, проводя регулярные координационные совещания. В Демократической Республике Конго МООНСДРК помогает Министерству планирования разрабатывать матрицы, облегчающие координацию международной помощи в реформировании сектора безопасности. Однако, как показал ряд ситуаций, одна из главных сложностей для эффективной координации — это неготовность некоторых международных партнеров делиться информацией о своем содействии реформам сектора безопасности. Причиной может быть несовпадение интересов у партнеров

¹⁷ ЮНИФЕМ является ныне частью Структуры «ООН-женщины».

¹⁸ Международное техническое руководство по боеприпасам и Международные стандарты контроля за стрелковым оружием.

или предпочтительное отношение правительств принимающих стран к партнерам, привлекаемым на двусторонней основе.

37. Департамент операций по поддержанию мира, у которого налажено с Африканским союзом стратегическое партнерство в области реформирования сектора безопасности, помогает Комиссии Африканского союза в мобилизации ресурсов на 30-месячную программу наращивания потенциала в этой области. В Тиморе-Лешти совместная команда Департамента операций по поддержанию мира и ПРООН помогла национальным властям изыскать ресурсы на наращивание потенциала у ряда институтов безопасности. Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди помогает сейчас Комиссии по разоружению гражданских лиц и борьбе с распространением легкого и мелкокалиберного оружия мобилизовать ресурсы на вторую кампанию по изъятию оружия у гражданского населения. В Сомали Организация Объединенных Наций учредила в 2009 году целевой фонд для поддержки сомалийских переходных институтов безопасности, в который с момента его появления поступило более 25 миллионов долларов.

Отслеживание, оценка и обзор

38. Все более важным участком становится содействие национальным и международным партнерам в отслеживании, оценке и анализе хода реформ. В Кот-д'Ивуаре ООНКИ помогает секретариату Совета национальной безопасности выработать показатели и контрольные параметры для отслеживания реализации национальной стратегии по реформированию сектора безопасности. В Либерии МООНЛ помогла в 2008 году институтам безопасности страны составить матрицу «Обеспечение национальной безопасности», призванную служить общей основой для координации, отслеживания и оценки мероприятий по реформированию сектора безопасности. В некоторых контекстах ключевым аспектом оценки и отслеживания отдачи от такого реформирования становился мониторинг прав человека. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану занимается с 2010 года отслеживанием и освещением того, в каких условиях содержатся в афганских местах лишения свободы лица, оказавшиеся там в связи с происходящим конфликтом. Материалы такого освещения стали авторитетным источником сведений и аналитических выкладок для международного сообщества, в частности применительно к реформационным инициативам, нацеленным на Национальное управление безопасности.

Возможности для реформирования сектора безопасности

39. Стремясь выполнять оперативные функции, очерченные в докладе 2008 года, Организация усилила свои «полевые» возможности. Количество имеющихся в операциях по поддержанию мира и специальных политических миссиях команд, специализирующихся на реформировании сектора безопасности, возросло с 3 в 2007 году до 11 на сегодняшний день. Есть и такие миссии, которые не располагают специализированными подразделениями по реформированию этого сектора, но которым поручено выполнять задачи, связанные с таким реформированием, или содействовать их выполнению. По просьбе национальных властей Организация Объединенных Наций откомандировывала советников по реформированию сектора безопасности в ключевые государственные ведомства Гвинеи, Кот-д'Ивуара, Тимора-Лешти и Южного Судана.

40. В соответствии с высказанной в моем предыдущем докладе рекомендацией о создании в Организации Объединенных Наций межучрежденческой группы поддержки реформы сектора безопасности, которая бы действовала в составе Департамента операций по поддержанию мира и помогала Организации в увязке различных и взаимосвязанных компонентов сектора безопасности с целью оказания согласованной и скоординированной поддержки национальным процессам реформирования сектора безопасности (A/62/659-S/2008/39, п. 60), в 2009 году была учреждена Группа по вопросам реформы сектора безопасности, которая вошла в Управление по делам органов обеспечения законности и безопасности Департамента. Она служит секретариатом Целевой группы по реформе сектора безопасности и выполняет роль контактного центра и источника информации по техническим вопросам, связанным с реформированием сектора безопасности, для всей системы Организации Объединенных Наций, а также национальных и международных партнеров (см. ST/SGB/2010/1). Руководствуясь этим мандатом, Группа в тесной координации с партнерами из Секретариата, в частности Департаментом по политическим вопросам и Управлением по поддержке миростроительства, помогает как операциям по поддержанию мира и специальным политическим миссиям, чей мандат предусматривает реформирование сектора безопасности, так и отделением по миростроительству. Она оказывает техническую помощь и другим сторонам (например, Африканскому союзу), причастным к содействию национальным и региональным усилиям по реформированию сектора. В своих докладах за 2010, 2011 и 2012 годы Специальный комитет по операциям по поддержанию мира с удовлетворением отмечал усилия Группы по вопросам реформы сектора безопасности, которые она предпринимает с момента ее создания в 2009 году (см. A/64/19, A/65/19 и A/66/19).

41. В своем предыдущем докладе я указывал, что развитие надлежащего потенциала людских ресурсов представляет собой особую проблему с учетом относительной общемировой нехватки экспертных знаний в вопросах реформы сектора безопасности. За истекшие пять лет данный потенциал был укреплен благодаря разработке стандартизованных описаний должностных функций и составлению реестров персонала, привлекаемого к реформированию сектора. Кроме того, в начале 2010 года появился ооновский реестр экспертов по такому реформированию, повышающий нашу способность откликаться на просьбы о предоставлении краткосрочной поддержки. Этот реестр дает выход на географически разнообразный и гендерно сбалансированный коллектив заранее проверенных, квалифицированных экспертов старшего звена, которые представляют более 20 специализированных областей и могут быть быстро высланы для предоставления запрошенной помощи в связи с реформированием сектора безопасности. Реестровые эксперты откомандировывались для оказания поддержки на таких участках, как оценка сектора безопасности, составление проектной документации, организация семинаров или содействие с их устройством либо оценка программ по реформированию этого сектора в разных странах, например в Гвинее, на Коморских Островах, в Кот-д'Ивуаре, Либерии, Непале и Сомали. Спрос на реестр велик, но, к сожалению, ряд запросов не был удов-

летворен из-за отсутствия ресурсов, позволяющих специализированно заниматься ведением реестра и откомандированием занесенных в него экспертов¹⁹.

Работа с партнерами: налаживание партнерств с государствами-членами, региональными организациями и гражданским обществом

42. Многие достигнуто в плане выполнения той рекомендации из предыдущего доклада, которая предусматривала налаживание партнерских связей в целях оказания эффективной поддержки, предоставления экспертных знаний и выделения достаточных ресурсов для национальных процессов реформирования сектора безопасности. Неформальная Группа друзей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности, созданная в 2007 году по инициативе правительства Словакии, доказала свою жизненную важность, помогая добиваться консенсуса в отношении ооновской повестки дня по вопросам такого реформирования. Сейчас в Группе друзей сопредседательствуют правительства Словакии и Южной Африки, причем существует возможность, что пост сопредседателя, занимаемый Южной Африкой, будет ротироваться между разными государствами-членами из Африки. Имеющаяся же в Секретариате Группа по вопросам реформы сектора безопасности помогала и технически содействовала появлению сходных платформ государств-членов, в частности Форума высокого уровня по африканским подходам к реформе сектора безопасности, сопредседателями которого являются правительства Нигерии и Южной Африки. Проведенный впервые в 2010 году, а затем еще раз в 2012 году, этот форум стал признанным механизмом для регулярного обсуждения африканских взглядов на проблему. В конце 2012 года было решено влить его в число мероприятий Группы друзей. Это поможет облегчить достижение между разными группами государств-членов консенсуса по вопросам, связанным с реформированием сектора безопасности.

43. Целевая группа по реформе сектора безопасности тоже предпринимала шаги к тому, чтобы выстраивать партнерства с региональными организациями и поддерживать выработку региональных приоритетов и контуров. В сентябре 2009 года ПРООН в сотрудничестве с правительствами Аргентины и Словакии организовала в Буэнос-Айресе семинар для Латинской Америки²⁰. В марте 2010 года правительства Индонезии и Словакии сделали вопрос о реформировании сектора безопасности одним из основных пунктов повестки дня семинара для Юго-Восточной Азии, состоявшегося в Джакарте²¹.

¹⁹ С того момента, как у Организации Объединенных Наций появился реестр экспертов по реформированию сектора безопасности, в среднем за год поступало 15 просьб об оказании помощи. К сожалению, несмотря на высокую востребованность реестра, каких-либо специальных ресурсов на его ведение и на откомандирование занесенных в него экспертов не имеется. Из-за этого удалось удовлетворить (главным образом благодаря добровольным взносам государств-членов) только девять таких просьб, т. е. 19 процентов.

²⁰ Международный семинар «Содействие подходу Организации Объединенных Наций к реформированию сектора безопасности: взгляды стран Латинской Америки и Карибского бассейна».

²¹ Международный семинар «Роль Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира и постконфликтного миростроительства: к формированию позиции АСЕАН».

44. С 2009 года Комиссия Африканского союза и (в лице Группы по вопросам реформы сектора безопасности) Организация Объединенных Наций наладили стратегическое партнерство по вопросам реформирования сектора безопасности, которое позволило помочь Африканскому союзу в разработке недавно утвержденных им рамок политики в отношении такого реформирования и одновременно с этим развить у Комиссии способность к внедрению этих рамок по линии многолетней программы наращивания потенциала. Запущенная в январе 2013 года, эта программа реализуется в партнерстве с Европейским союзом, тогда как Департамент операций по поддержанию мира, Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе, Африканская сеть по вопросам сектора безопасности и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов предоставляют субстантивную поддержку, техническую помощь и программное обслуживание. Это уникальное партнерство было в 2011 году приветственно отмечено в заявлении Председателя Совета Безопасности. При этом Совет рекомендовал другим регионам рассмотреть возможность создания таких партнерств, позволяющих полнее содействовать обмену накопленным опытом и передовой практикой, а также разрабатывать региональные рамки для поддержки реформирования сектора безопасности, отражающие участие региональных и субрегиональных организаций (см. [S/PRST/2011/19](#)).

45. Организация Объединенных Наций развивала рабочие партнерства с другими многосторонними организациями, «мозговыми центрами» и сетями гражданского общества. ПРООН и Департамент операций по поддержанию мира работают со Всемирным банком над составлением справочника по обзорам государственных расходов на сектор безопасности. Партнерство Организации с Женевским центром по демократическому контролю над вооруженными силами немало способствовало подготовке «Сводных технических инструктивных записок» и проведению тематического обзора реформирования сектора безопасности и миростроительства²², а также обмену передовыми наработками и извлеченными уроками. Африканская сеть по вопросам сектора безопасности была одним из ключевых партнеров Организации Объединенных Наций при оказании поддержки Африканскому союзу и содействию политическому диалогу, в том числе в рамках Форума высокого уровня по африканским подходам.

Выработка слаженного подхода Организации Объединенных Наций к реформированию сектора безопасности: межучрежденческая Целевая группа по реформе сектора безопасности

46. Одно из основных заключений моего доклада 2008 года состояло в том, что, несмотря на имеющийся у Организации Объединенных Наций богатый опыт содействия национальным усилиям по реформированию сектора безопасности, ей недостает общесистемного подхода к оказанию слаженной помощи в этой области. В некоторых случаях ей также не хватает возможностей и ресурсов. Поэтому я призвал систему Организации Объединенных Наций наращивать уже прилагаемые усилия по обеспечению общесистемной слаженности и скоординированности при оказании поддержки в реформировании сектора безопасности.

²² См. сноску 27.

47. В рамках более широких усилий по достижению общесистемной слаженности я создал в 2007 году межучрежденческую Целевую группу по реформе сектора безопасности, чей состав с момента ее создания удвоился: вместо прежних 7 в ней насчитывается сейчас 14 членов²³. Расширение ее членского состава отражает растущий спрос на поддержку и специализированную экспертную помощь, оказываемую разными компонентами Организации в вопросах реформирования сектора безопасности. Большую часть истекшего пятилетнего периода в Целевой группе председательствовал Департамент операций по поддержанию мира, а сейчас она действует под сопредседательством Департамента и ПРООН. С 2008 по 2012 год члены Целевой группы осуществляли многолетнюю программу наращивания потенциала, которая финансировалась за счет добровольных взносов государств-членов. Целевая группа расширила свои усилия по разработке совместных программ и инициатив, в том числе совместных оценок и стратегий, в целях упрочения координации и сотрудничества на местах. Например, придерживаясь этих рамок, Целевая группа создала в середине 2011 года (по запросу Управления по поддержке миростроительства, Департамента по политическим вопросам и ЮНОВА) рабочую подгруппу по Гвинее. Эта подгруппа, сопредседателями которой являются Департамент по политическим вопросам и ПРООН, служит форумом для обсуждения гвинейского досье, который дополняет усилия, прилагаемые в стране, и обеспечивает слаженный подход со стороны всех участников.

48. Благодаря своей обширной работе над составлением столь необходимых инструкций и над созданием общего форума по вопросам реформирования сектора безопасности Целевая группа и ее секретариат зарекомендовали себя важным источником экспертных знаний. Так, в заявлении Председателя Совета Безопасности от 12 октября 2011 года были высоко оценены предпринимаемые Организацией Объединенных Наций, в частности Департаментом операций по поддержанию мира, включая Группу по вопросам реформы сектора безопасности и межучрежденческую Целевую группу по реформе сектора безопасности, усилия по дальнейшему укреплению комплексного подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности путем разработки руководящих принципов и наращивания гражданского потенциала, создания координационных механизмов и налаживания сотрудничества с региональными и субрегиональными организациями, в частности с Африканским союзом (см. [S/PRST/2011/19](#)). В своих докладах за 2011 и 2012 годы Специальный комитет по операциям по поддержанию мира с удовлетворением отмечал работу, которую межучрежденческая Целевая группа по реформе сектора безопасности выполняет под руководством Группы по вопросам реформы сектора безопасности (см. [A/65/19](#) и [A/66/19](#)). Целевая группа также работает над дальнейшим упрочением своего сотрудничества с Координационно-консультативной группой по вопросам верховенства права.

²³ Список структур, входящих в межучрежденческую Целевую группу по реформе сектора безопасности, см. в сноске 2.

49. Другие механизмы и инициативы по усилению слаженности включают структуры, в формате которых Комиссия по миростроительству занимается конкретными странами²⁴ и которые призваны совершенствовать координацию и оказание поддержки на страновом уровне, в том числе в области реформирования сектора безопасности. Усилия, прилагаемые в Центральном учреждении, включают состоявшееся в сентябре 2012 года назначение Департамента операций по поддержанию мира и ПРООН совместным глобальным координационным центром по тем аспектам верховенства права в постконфликтных и других кризисных ситуациях, которые обеспечиваются полицейским аппаратом, системой юстиции и исправительными учреждениями²⁵; появление этой структуры призвано укрепить у Организации способность к восполнению критических пробелов в сфере гражданского потенциала и облегчить оказание совместной помощи национальным властям в указанных аспектах. Когда заходит речь об оказании помощи операциям по поддержанию мира, Целевая группа работает в тесном контакте с объединенными оперативными группами из Управления операций Департамента операций по поддержанию мира. Этим обеспечивается оказание миссиям комплексной практической и консультативной поддержки.

IV. Сохраняющиеся сложности

50. Организация добивается общности представления о реформе сектора безопасности во всей ооновской системе и скоординированного подхода к этой реформе и выполняет многие из функций, очерченных в докладе 2008 года. Но сделать предстоит еще многое. Мы выяснили, что успех или провал усилий по осуществлению реформы сектора безопасности зависит от политической среды, в которой эта реформа проводится. Происходившее в таких странах, как Кот-д'Ивуар, Либерия, Сомали, Тимор-Лешти или Центральноафриканская Республика, показывает, что реформирование сектора безопасности нужно увязывать с политическими реформами более широкого профиля, благодаря которым создаются основы для таких преобразующих процессов, как национальные диалоги, усилия по примирению или инициативы в области правосудия на переходный период. При отсутствии таких основ это реформирование не приобретает ни надежного, ни преобразующего характера.

51. Наличие политического пространства, руководящего начала и целеустремленности — это одновременно и непереносимое условие для того, чтобы реализацию начинаний отвечали национальные круги, и признак такой национальной ответственности (она является одним из ключевых принципов, обрисованных в предыдущем докладе). В инструктивной записке по вопросу о национальной ответственности, подготовленной Целевой группой, дается четкое определение этого понятия и описываются практические способы, позволяющие содействовать реформе сектора безопасности, настраиваясь на национальную ответственность за нее. Обеспечение того, чтобы процессы такого рефор-

²⁴ В настоящее время имеется шесть структур, занимающихся конкретными странами; это структуры по Бурунди, Гвинее, Гвинее-Бисау, Либерии, Сьерра-Леоне и Центральноафриканской Республике.

²⁵ УВКПЧ внесет свой вклад в обустройство совместной инстанции, созданной ПРООН и Департаментом операций по поддержанию мира для выполнения функций этого глобального координационного центра в Центральном учреждении.

мирования отражали первостепенную роль принимающего правительства, поощряя при этом инклюзивность, остается одной из основных сложностей в деле реализации национальной ответственности. Достижение этой цели может потребовать выхода за рамки узкого партнерства с официальными властями и охвата всего общества — при особом акценте на вовлечение гражданского общества, в том числе женщин и уязвимых групп, и с учетом той важной роли, которую во многих контекстах играют неформальные структуры правосудия и безопасности.

52. Процессы реформирования сектора безопасности часто финансируются из внешних источников, что подрывает надежность этих процессов и усвоение полной ответственности за них. В ряде ситуаций, в том числе в Гвинее, Либерии и Тиморе-Лешти, нам приходилось вспоминать, что национальная ответственность предполагает также необходимость того, чтобы с санкции соответствующих финансирующих и законодательных инстанций реформационный процесс на систематической основе подпитывался, насколько это возможно, национальными ресурсами.

53. Совет Безопасности может играть немаловажную роль в упрочении национальной ответственности, предпринимая дополнительные шаги к обеспечению того, чтобы выдаваемые им мандаты выпуклее отражали точки зрения рассматриваемых стран. Этого можно достичь путем более систематического вовлечения национальных властей в обсуждение таких мандатов. Опыт показал, что успешное выполнение мандатов Совета Безопасности во многом зависит от того, в какой степени эти мандаты созвучны национальным заботам и потребностям.

54. Еще один вынесенный урок состоит в том, что успешное преобразование сектора безопасности — это не просто изменения в отдельных его компонентах (таких, как полиция, армия и службы пограничного контроля, береговой охраны и ликвидации гражданских чрезвычайных ситуаций), призванные повысить дееспособность, эффективность и профессионализм их кадров. Организация и государства-члены пришли к осознанию принципиальной важности общесекторальных инициатив, которые оказывают трансформирующее воздействие и затрагивают рамки, определяющие стратегию сектора, управление им и его архитектуру²⁶. Как было отмечено в предыдущем разделе, Организации Объединенных Наций все чаще оказывает помощь в этой области. Во многих контекстах оказание общесекторальной поддержки может удаваться Организации лучше, чем другим партнерам, однако ресурсы для предоставления такой поддержки остаются неадекватными. Например, по итогам проведенного им в 2012 году тематического обзора, посвященного реформированию сектора безопасности и миростроительству, Управление по поддержке миростроительства сделало вывод о том, что прилагаемые Фондом миростроительства усилия по оказанию поддержки в таких «мягких» областях, как институциональное руководство или надзор, оказывались далеко на втором плане в сравнении с ресурсами, выделявшимися на такие «твердые» приоритеты, как инфраструктура и

²⁶ См. сноску 10.

мероприятия по обучению и оснащению²⁷. Растет также признание того, что роль Организации Объединенных Наций в реформировании сектора безопасности — это и самостоятельная дисциплина, для занятия которой на общесекторальном уровне требуется специфический экспертный потенциал, и интегративное начало, чье основное предназначение состоит в том, чтобы обеспечивать или облегчать слаженность и координацию между различными ооновскими, а в некоторых случаях и неооновскими субъектами, причастными к такому реформированию.

55. Чтобы наладить элементарное доверие между гражданами и государственными институтами и начать преодоление недостатков в общественном договоре, аппарат безопасности должен совершенствовать качество услуг по обеспечению безопасности, предоставляемых им населению. Это требует четкой сфокусированности на конечную цель, а заключается она в усилении безопасности и защищенности людей, которое, в свою очередь, требует инклюзивного диалога и участия людских коллективов и организаций гражданского общества. Поэтому ооновская поддержка национальных усилий по реформированию сектора безопасности должна и впредь становиться вкладом в усиление безопасности посредством инициатив, которые способствуют долгосрочным реформам, предотвращению насилия и выходу из конфликтов. В то же время такая поддержка должна способствовать облегчению непосредственного оказания услуг по обеспечению безопасности, например в виде полицейской работы, ориентированной на местное население, отправления правосудия и контроля за стрелковым оружием и легкими вооружениями. Организация Объединенных Наций должна также способствовать мерам по установлению ответственности за прошлые и нынешние нарушения прав человека в соответствии с международными нормами и стандартами в области прав человека.

56. Чтобы соблюсти эти множественные требования, мероприятия и экспертные услуги в деле реформирования сектора безопасности нужно привязывать к более широкому набору функциональных областей. К таким областям относятся: соблюдение и защита прав человека применительно к лицам и группам, подверженным риску; гендерная экспертиза безопасности; разоружение, демобилизация и реинтеграция; контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями; подходы, опирающиеся на местное население; сокращение масштабов вооруженного насилия; управление государственным финансированием сектора безопасности. Надлежит уделять внимание и антикоррупционным мерам — учитывая риски, которые коррупция создает для жизнеспособности и надежности любой реформы. Успешное выполнение мандата, предусматривающего защиту гражданских лиц, во многом зависит от того, какие успехи с реформированием сектора безопасности будут достигнуты в средне- и долгосрочной перспективе. Эффективная реформа сектора безопасности — это еще и залог предотвращения, пресечения и искоренения насилия на гендерной почве, в том числе сексуального насилия в контексте конфликтов.

²⁷ По данным тематического обзора деятельности в сфере реформирования сектора безопасности и миростроительства 93 процента средств, выделенных Фондом миростроительства, было направлено на такие статьи, как инфраструктура, обучение и оснащение и оперативная поддержка, и только 7 процентов — на общие нужды реформирования сектора безопасности. Этот обзор имеется по адресу www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SSR2_web.pdf.

57. Непростой задачей могут становиться отслеживание и оценка. Партнеры не всегда одинаково осознают тот факт, что достижение качественного результата, например усиление доверия отдельных лиц и людских коллективов к аппарату безопасности, нередко занимает длительное время и что измерить его сложно. Вместе с тем эти качественные элементы зачастую гораздо более значимы, чем зримые количественные изменения, которые измеряются, например, количеством обученных сотрудников или отремонтированных зданий. Организация Объединенных Наций должна больше работать над тем, чтобы повышать свои отслеживающие и оценивающие возможности и обеспечивать комплексность подходов, опирающихся на национальные приоритеты развития и более широкие международные рамки.

58. Организация Объединенных Наций выступает обычно как один из нескольких субъектов, помогающих в реформировании сектора безопасности, и ею достигнут солидный прогресс в деле расширения и углубления партнерств, особенно с региональными и субрегиональными организациями. Наиболее заметными из них были партнерства с Африканским союзом и региональными экономическими сообществами на Африканском континенте, однако существует признание того, что и в других регионах можно добиться большего.

59. Наряду с изменениями в характере поддержки, оказываемой в деле реформирования сектора безопасности, произошло также значительное увеличение числа и разнообразия субъектов, такую поддержку предоставляющих. Сегодня круг государств-членов, помогающих с реформированием сектора безопасности, шире, чем пять лет назад, и в него попали многие из государств, которых ранее сами получали такую помощь. Однако, как признавалось государствами-членами, в том числе на Форуме высокого уровня по африканским подходам к реформе сектора безопасности в 2010 и 2012 годах, наработки и вкладки этих горизонтальных партнерств по преимуществу не получают адекватного отражения в складывающемся дискурсе и практике²⁸. Ооновская инициатива в области гражданского потенциала представляет собой важный шаг вперед, и пул экспертов по реформированию сектора безопасности должен расширяться и впредь. Обеспечить предоставление запрашиваемых технической экспертной помощи и ресурсов зачастую непросто. Ооновский реестр экспертов по реформированию сектора безопасности — это многообещающий источник географически представительного экспертного потенциала, способного к быстрому развертыванию, но для оптимизации его функционирования требуется адресное финансирование.

60. Целевая группа по реформе сектора безопасности показала себя высокоэффективным координационным механизмом, служащим общей платформой для оформления и внедрения разнообразных установочных и ориентирующих рамок. Ей необходимо будет и далее активизировать поддержку, оказываемую ею «полевым присутствиям» Организации Объединенных Наций в разработке совместных стратегий, программ и ресурсомобилизационных инициатив. Ей необходимо будет также продолжить привязку стратегического и оперативного руководства из Центральных учреждений к достижению результатов на местах. При всех успехах, достигнутых Целевой группой, на надежности и предска-

²⁸ См. Final Report of the High-level Forum on African Perspectives on Security Sector Reform (May 2010). Имеется по адресу <http://unssr.unlb.org/Resources/UNSSRPublications/tabid/204/SMID/498/ItemId/113/Default.aspx>.

узости ее работы по-прежнему сказывается ее зависимость от внебюджетной поддержки, в том числе применительно к функционированию ее секретариата.

V. Учет уроков и вынесение рекомендаций относительно дальнейших действий

61. За истекшие пять лет Организация Объединенных Наций, руководствуясь указаниями со стороны Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, добилась значительного прогресса в преодолении недостатков, высвеченных в докладе 2008 года. Сюда относятся выработка технических инструкций и директивных установок, призванных оптимизировать содействие процессам по реформированию сектора безопасности, и формирование на местах и в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций специализированных возможностей, позволяющих лучше откликаться на запросы государств-членов и мандаты Совета Безопасности. Удалось повысить общесистемную слаженность и координацию, в том числе благодаря последовательным усилиям межучрежденческой Целевой группы по реформе сектора безопасности, и наладить партнерства с форумами государств-членов, гражданским обществом, а также субрегиональными и региональными организациями, включая Африканский союз. Сохраняющиеся сложности подсказывают, что для того, чтобы и далее укреплять комплексный ооновский подход к содействию национальным усилиям по реформированию сектора безопасности, Организации, ее государствам-членам и другим партнерам следует сосредоточенно работать над рядом стержневых моментов:

а) национальная ответственность за процессы реформирования сектора безопасности должна носить всеохватывающий характер, поскольку это повышает доверие к институтам безопасности и их легитимность, а также обеспечивает, чтобы усилия по обеспечению безопасности отвечали как общенациональным интересам, так и местным потребностям. **Поэтому государствам-членам, занимающимся реформой, рекомендуется твердо возглавить работу над формированием широко разделяемого национального видения реформы сектора безопасности, которое учитывает нужды и чаяния населения. При формировании этого видения государствам-членам следует применять целостный, массовый и прозрачный подход к реформе сектора, основанный на процессе инклюзивного диалога между ведомствами различных уровней, представляющими все ветви власти и институты сектора безопасности, национальными правозащитными институтами, гражданским обществом, особенно женскими группами и защитниками прав детей, и другими негосударственными субъектами, продолжая проецировать и подкреплять первостепенную роль принимающего правительства. Структуры, входящие в Целевую группу по реформе сектора безопасности, готовы поддержать эти инициативы. Существует также необходимость более глубокого понимания и учета роли негосударственных субъектов в шире понимаемом контексте обеспечения безопасности и содействия реформированию сектора безопасности;**

б) надежная национальная ответственность требует также решимости выделять людские и финансовые ресурсы на процесс реформирования сектора безопасности. **Чтобы обеспечивать долгосрочную надежность и жизнеспособность реформ, государствам-членам, в которых происходит реформа, следует стараться выделять, в том числе через соответствующие законодательные инстанции, адекватные национальные ресурсы на реформационный процесс. В то же время международным партнерам, в том числе международным финансовым учреждениям, рекомендуется направлять, где это необходимо, достаточный объем кратко- и долгосрочной помощи сектору безопасности;**

с) если говорить конкретно о поддержании мира и миростроительстве, то выдаваемые Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей мандаты на операции по поддержанию мира и специальные политические миссии служат важной отправной точкой, позволяющей обеспечить практическое применение принципа национальной ответственности. **Я рекомендую Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее уделять приоритетное внимание скорейшему вовлечению заинтересованных национальных кругов в переговоры по тем граням их резолюций, которые касаются реформирования сектора безопасности. Особые усилия следует направлять на обеспечение того, чтобы положения о таком реформировании были лучше подогнаны под конкретные национальные контексты и вызовы;**

д) содействие национальным процессам по реформированию сектора безопасности происходит в условиях, которые характеризуются быстрым изменением ситуации с безопасностью и которые требуют, чтобы Организация меняла или перенастраивала используемые ею инструменты для реагирования на эти угрозы, позволяя реформационным усилиям вносить значимый вклад в повышение безопасности населения. **Притом что содействие государствам-членам в наращивании потенциала и институциональной базы их сектора безопасности сохраняет свою важность, в поддержке, оказываемой Организацией Объединенных Наций, следует акцентировать те инициативы, которые рассчитаны на удовлетворение непосредственных нужд людей в плане безопасности. Для этого требуется вести в плотном контакте с национальными властями работу над налаживанием услуг по обеспечению безопасности, опираясь на существующие местные инициативы и формируя партнерства с местным населением, чтобы обеспечить безопасность и защищенность людей;**

е) успех реформирования сектора безопасности зависит от сочетания реформы отдельных компонентов этого сектора (таких, как полиция, армия, разведывательный аппарат, ведомства пограничного контроля и службы береговой охраны и ликвидации гражданских чрезвычайных ситуаций) с общесекторальными инициативами, которые воздействуют на рамки, определяющие стратегию сектора, управление им и его архитектуру. Организация Объединенных Наций особенно удачно подходит для того, чтобы поддерживать такие реформы, и нередко обладает сравнительными преимуществами в общесекторальном масштабе. **Целевая группа по реформе сектора безопасности будет изучать способы усиления увязки общесекторальных инициатив с компонентными мероприятиями в интересах более комплексного и интегрированного подхода к реформированию данного сектора. Это потребует уп-**

рочения возможностей для поддержки реформ стратегического уровня, которые системно охватывают весь сектор;

f) дополнительное внимание следует уделить повышению слаженности путем выработки общего понимания роли Организации Объединенных Наций в проведении общесекторальных и покомпонентных реформ, уяснения этой роли и реагирования на нее как внутри Организации, так и среди ее двусторонних и многосторонних партнеров. **Целевая группа по реформе сектора безопасности разработает общесистемную учебно-разъяснительную программу, охватывающую, в частности, ознакомление со «Сводными техническими инструктивными записками».** Эти инициативы станут пронизывать всю ооновскую систему и будут настраиваться на разнообразные аудитории, включая старшее руководство. Что касается такой смежной и более узкой сферы, как реформирование оборонного сектора, то будут приложены особые усилия к обеспечению того, чтобы политика Организации Объединенных Наций в отношении этого реформирования реализовывалась как неотъемлемая часть реформы сектора безопасности и в привязке к более широкому ее контексту. При этом Группа по вопросам реформы сектора безопасности, действуя в тесном сотрудничестве с Управлением по военным вопросам из Департамента операций по поддержанию мира, будет в первоочередном порядке заниматься прорисовкой потребностей конкретных миссий, составлением инструктивных записок и обучением персонала на местах. **Чтобы содействовать надежности и прочности национальных возможностей по преодолению сложностей с правами человека в рамках усилий по реформированию сектора безопасности, будет повсеместно распространен и внедрен документ «Политика должной заботливости в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций»;**

g) международное сообщество выяснило, что реформирование сектора безопасности является как самостоятельной дисциплиной, так и интегративным началом и что работа Организации Объединенных Наций в этой жизненно важной области предполагает исполнение обеих этих ролей. Вместе с тем для уточнения и конкретизации интегративной роли Организации Объединенных Наций предстоит сделать гораздо больше. **Чтобы эта двоякая роль исполнялась, ооновские миссии или (в определенных конфигурациях) страновые группы необходимо оснащать возможностями, рассчитанными на реформирование сектора безопасности. В порядке признания того, что такое реформирование — это функция стратегическая, его следует рассматривать как неотъемлемую часть роли моих специальных представителей при предоставлении ими добрых услуг;**

h) реформирование сектора безопасности нужно крепче увязывать с другими критически значимыми функциональными участками, такими как сокращение масштабов вооруженного насилия; контроль за стрелковым оружием и легкими вооружениями; разоружение, демобилизация и реинтеграция; управление государственным финансированием сектора безопасности; соблюдение и защита прав человека применительно к лицам и группам, подверженным риску; гендерная экспертиза безопасности; предотвращение, пресечение и искоренение насилия на гендерной почве, в том числе сексуального насилия в контексте конфликтов. **Целевая группа по реформе сектора безопасности разрабо-**

тает инструкции по вопросу о том, как добиваться нормативной и оперативной интеграции соответствующих функциональных участков в ооновский подход к реформированию сектора безопасности или их привязки к нему. Организация Объединенных Наций также сосредоточится на оказании государствам-членам поддержки в составлении таких программ реформирования сектора безопасности, которые чутко настроены на специфические потребности женщин и девочек, — в соответствии с инструктивной запиской, посвященной гендерно чуткому реформированию сектора. Кроме того, особое внимание будет уделяться разработке учебных программ, кодексов поведения и оперативных доктрин по предотвращению сексуального и гендерно мотивированного насилия — в тесном сотрудничестве с соответствующими профильными министерствами, а также структурами Организации Объединенных Наций, занимающимися такими проблемами, как репродуктивное здоровье, насилие на гендерной почве и смежная тематика, включая сексуальное насилие в контексте конфликтов;

i) растущая сложность процессов реформирования сектора безопасности и взаимное смыкание такого реформирования с другими функциональными участками требуют соразмерных возможностей и ресурсов. Целевой группе принадлежит особая роль в том, чтобы помогать отдельным инстанциям на страновом уровне в разработке и осуществлении совместных программ, которые отвечают национальным приоритетам. **Целевая группа по реформе сектора безопасности будет консультировать ооновские «полевые присутствия», в том числе операции по поддержанию мира, специальные политические миссии и страновые группы Организации Объединенных Наций, относительно совместных стратегий, программ и ресурсомобилизационных инициатив, добиваясь усиления координации и эффективной отдачи на страновом уровне в соответствии с политикой интегрированной оценки и планирования и национальными параметрами. Такие инициативы следует настраивать как на осуществление долгосрочных институциональных реформ, так и на удовлетворение непосредственных нужд людей в части безопасности и защищенности. Чтобы дополнительно способствовать координации и слаженности, будут рассматриваться рабочие процедуры, предполагающие потенциальное использование механизмов финансирования, существующих у членов Целевой группы, включая Фонд миростроительства, для поддержки совместных стратегий и программ;**

j) измерение отдачи от программ реформирования сектора безопасности — это непростой процесс, который неразрывно связан с вопросом о национальной ответственности. Поэтому контуры отслеживания и оценки этого реформирования, включая его показатели, контрольные параметры, цели и задачи, должны вписываться в комплексные рамки национального планирования, такие как планы в области безопасности, миростроительства, переходной юстиции и развития, и предусматривать четкий анализ той отдачи от реформационных мероприятий, которая проявляется в гендерной сфере, в сфере защиты гражданских лиц и в других, смежных сферах. **Крайне важно, чтобы государства-члены и Целевая группа по реформе сектора безопасности и далее укрепляли всеобъемлющие подходы к отслеживанию и оценке реформирования сектора безопасности, принимая во внимание «Новый курс на вовлеченность в хрупких государствах». Здесь важно помнить о сложностях**

с измерением результатов и отдачи в данной области, сохраняя при этом гибкость и выдерживая долгосрочные ориентиры. Кроме того, члены Целевой группы будут следить за тем, чтобы работа Организации над планированием, проведением, отслеживанием и оценкой реформирования сектора безопасности тесно увязывалась с приоритетами этого сектора в рамках национального планирования, например планах в таких областях, как безопасность, миростроительство, переходная юстиция и развитие;

к) мониторинг прав человека доказал свое колоссальное значение в выявлении институциональных факторов риска и обеспечении того, чтобы стратегии реформирования сектора безопасности гарантировали полное уважение прав человека реформируемыми институтами сектора безопасности и их подотчетность в этой сфере. Там, где Организация Объединенных Наций располагает соответствующим мандатом, результаты мониторинга прав человека следует интегрировать в планирование реформы сектора безопасности ради обеспечения того, чтобы конечную и прямую выгоду от реформационных усилий продолжали получать люди;

л) партнерства в сфере реформирования сектора безопасности жизненно важны для обеспечения того чтобы международные и национальные усилия получали необходимую экспертную помощь, ресурсы и политическую поддержку. Я приветствую утверждение государствами — членами Африканского союза первых континентальных установочных рамок по вопросам реформирования сектора безопасности. Отрадно также, что Африканский союз и Организация Объединенных Наций наладили стратегическое партнерство по внедрению этих рамок при поддержке Европейского союза и других доноров. Они могли бы послужить полезной моделью для нормоустанавливающей работы и для налаживания партнерств с другими региональными и субрегиональными организациями. Действуя в рамках Целевой группы по реформе сектора безопасности, ооновские структуры будут в тесном контакте с региональными и субрегиональными организациями заниматься содействием выработке таких контуров реформирования сектора безопасности, которые опираются на региональные воззрения и учитывают транснациональные проблемы безопасности, а также оказывают запрашиваемую помощь в формировании профессиональных и подотчетных секторов безопасности. Я рекомендую Организации Объединенных Наций и государствам-членам продолжить налаживание партнерств и тесное сотрудничество с сетями гражданского общества, «мозговыми центрами» и другими субъектами, следя за тем, чтобы передовые наработки и вынесенные уроки использовались для последовательного совершенствования поддержки, оказываемой в деле реформирования сектора безопасности;

м) такие начинания государств-членов, как Группа друзей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности, появившаяся по инициативе правительства Словакии, и Форум высокого уровня по африканским подходам к реформе сектора безопасности, в котором сопредседательствуют Нигерия и Южная Африка, становятся важными форумами для инклюзивного диалога внутри ооновской системы. Я призываю государства-члены, в частности Комиссию по миростроительству и Группу друзей Организации Объединенных Наций по реформе сектора безопасности, оставаться включенными в процесс и продолжать способствовать стратегическим дискус-

сиям об укреплении подхода Организации Объединенных Наций в этой важной области;

п) у многих государств-членов есть богатые собственные наработки и впечатления от реформирования сектора безопасности, которые заслуживают того, чтобы становиться общим достоянием, в том числе благодаря более активным обменам по каналу Юг-Юг. Для Организации было бы важно активно пользоваться платформой САРМАТСН и исследовать функциональную совместимость существующих реестров, включая ооновский реестр экспертов по реформированию сектора безопасности. Я рекомендую государствам-членам пользоваться этим реестром и предоставлять финансовые и технические ресурсы, позволяющие привлекать экспертные кадры из него;

о) Целевая группа по реформе сектора безопасности и ее секретариат (Группа по вопросам реформы сектора безопасности из состава Департамента операций по поддержанию мира) вполне проявили себя как солидные структуры, квалифицированно разбирающиеся в вопросах реформирования этого сектора. Однако выделяемые в настоящее время возможности и ресурсы остаются несоизмеримыми широте обязанностей и запросов. Поэтому Организации требуется усилить потенциал этих структур, чтобы они могли выполнять свой оперативный мандат, особенно в смысле более активного оказания полевой поддержки. Я настоятельно призываю государства-члены обеспечить Целевую группу по реформе сектора безопасности и ее секретариат необходимыми ресурсами для того, чтобы они могли играть порученную им роль, содействуя эффективному, слаженному и хорошо скоординированному подходу в этой немаловажной области.

VI. Выводы

62. Мой доклад 2008 года о реформировании сектора безопасности был подготовлен на основе признания того, что, хотя Организация Объединенных Наций вовлечена в содействие национальным усилиям, ей недостает методологии, ресурсов и возможностей, а также общих принципов, стандартов и ориентиров для осуществления общесистемного подхода, способствующего процессам реформирования сектора безопасности на национальном и региональном уровнях. В докладе был выдвинут ряд рекомендаций, направленных на преодоление этих недостатков, причем особое внимание уделялось нормоустанавливающей работе, оперативным функциям, укреплению партнерств и усилению слаженности.

63. Сегодня реформирование сектора безопасности признаётся Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей в качестве одного из центральных компонентов ооновских повесток дня в таких областях, как поддержание мира, миростроительство и развитие. Учреждение и консолидация Целевой группы по реформе сектора безопасности стали важным достижением, благодаря которому были разработаны механизмы, установки и ориентиры, снабжающие Организацию Объединенных Наций и ее партнеров общими нормами и стандартами. На местах и в Центральном учреждении созданы возможности для реформирования сектора безопасности, которые позволили лучше откликаться на всё более частые запросы государств-членов и мандаты Совета Безопасности.

Эти возможности позволяют оказывать обширную и разнообразную поддержку в связанных с таким реформированием сферах, включая выяснение ситуации и оценку потребностей, наращивание управленческого и надзорного потенциала, а также прямое содействие компонентам сектора безопасности. Составление ооновского реестра экспертов по реформированию сектора привело к появлению гибких экспертных кадров, которые можно быстро задействовать и которые способны удовлетворять новые и непростые запросы. Кроме того, созданы штатные механизмы для принципиального диалога и происходит непрерывное укрепление партнерств с региональными организациями, отдельными государствами-членами, сетями гражданского общества и другими ключевыми заинтересованными сторонами.

64. Эти достижения помогли добиваться того, чтобы ооновский подход к реформированию сектора безопасности был сильнее сфокусирован на оказание национальным властям всеобъемлющей и скоординированной поддержки на основе общих принципов и ориентиров. В настоящем докладе, в том числе в рекомендациях, изложенных в его разделе V, указывается, как Организация Объединенных Наций, государства-члены и партнеры могут и далее содействовать реформированию сектора безопасности, поощряя национальную ответственность на инклюзивной и надежной основе, способствуя предоставлению услуг по обеспечению безопасности, наращивая реформационный потенциал при более плотной увязке покомпонентных и общесекторальных инициатив, расширяя и углубляя партнерства, поощряя диалог и обмен знаниями, а также дополнительно усиливая межучрежденческую слаженность и координацию.

65. Я уверен, что если Организация возьмется вместе с государствами-членами и другими партнерами за реализацию этих рекомендаций, то у нас появится еще больше возможностей для поддержки эффективных и подотчетных институтов безопасности, способных обеспечивать безопасность государств и обществ, а в конечном счете — укрепление мира, безопасности и развития для всех.