



# Генеральная Ассамблея

## Совет Безопасности

Distr.: General  
23 January 2008  
Russian  
Original: English

Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят вторая сессия  
Пункт 34 повестки дня  
**Всестороннее рассмотрение всего вопроса  
об операциях по поддержанию мира во всех  
их аспектах**

Совет Безопасности  
Шестьдесят третий год

### **Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности**

#### **Доклад Генерального секретаря**

##### *Резюме*

В заявлении Председателя от 21 февраля 2007 года (S/PRST/2007/3) Совет Безопасности высказал заинтересованность в получении доклада о подходах Организации Объединенных Наций к реформе в сфере безопасности. В своей резолюции 61/291 Генеральная Ассамблея просила меня представить ей всеобъемлющий доклад о подходах Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности. Настоящий доклад был подготовлен в ответ на эти просьбы.

Организация Объединенных Наций существует для того, чтобы содействовать поддержанию международного мира и безопасности и помогать правительствам и народам в создании мира, в котором свобода от страха и нужды станет реальностью для всех. Уроки прошлых 60 лет показывают, что эти цели коренным образом взаимосвязаны; безопасность, развитие и права человека являются предварительными условиями для устойчивого мира. Государства-члены являются главными субъектами, обеспечивающими безопасность, которая содействует защите прав человека и устойчивому развитию. Задача Организации Объединенных Наций заключается в поддержке национальных субъектов в достижении их целей в области безопасности, мира и развития. С этой целью существенно важно создавать эффективные и подотчетные органы обеспечения безопасности на основе отсутствия дискриминации, полного уважения прав человека и верховенства права.



На протяжении многих лет Организация Объединенных Наций занимается оказанием содействия национальным субъектам в укреплении или восстановлении безопасности, особенно после конфликтов, по просьбе правительств стран и/или во исполнение мандатов Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи. Несмотря на этот богатый опыт, поддержка реформы сектора безопасности остается в значительной мере ситуативной работой. Организация не разработала принципы и стандарты, которыми она могла бы руководствоваться в усилиях по оказанию поддержки национальным субъектам в укреплении или восстановлении безопасности. У нее нет общесистемного подхода к оказанию согласованной помощи Организации Объединенных Наций в таких ситуациях, когда она активно участвует в этой работе, и она располагает относительно слабыми возможностями и ресурсами для оказания эффективной поддержки национальным властям.

Целостный и согласованный подход Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности имеет важнейшее значение. Такой подход заложил бы основу для транспарентных рамок реформы и международных принципов, соответствующих Уставу Организации Объединенных Наций и законам и нормам в области прав человека. Он содействовал бы оказанию помощи национальным властям и их международным партнерам, участвующим в реформе сектора безопасности, на основе признания того, что государства-члены будут оказывать основной объем помощи в этой области. Он дал бы также Организации больше возможностей для оказания поддержки национальным и региональным властям в содействии получению, мобилизации и координации использования помощи и ресурсов на цели реформы в сфере безопасности. Такой подход повысил бы эффективность и действенность усилий Организации Объединенных Наций в этом отношении, тем самым содействуя своевременному выводу миротворческих операций Организации Объединенных Наций, способствуя скорейшему восстановлению после конфликта и помогая создать условия, необходимые для обеспечения устойчивого мира и развития. С этой целью он обеспечивал бы получение персоналом на местах профессиональных и своевременных указаний, которые он запрашивает и которые ему необходимы.

В настоящем докладе содержится обзор многочисленных уроков, извлеченных из опыта системы Организации Объединенных Наций и государств-членов в поддержке национальных усилий по реформе сектора безопасности. Исходя из этого, в нем излагаются основные принципы, которыми должен руководствоваться подход Организации Объединенных Наций к реформе в сфере безопасности. В нем освещается та потенциальная нормативная роль, которую Организация Объединенных Наций может играть в реформе сектора безопасности, включая выработку международных принципов и норм, а также политики и руководящих указаний в отношении реформы сектора безопасности. При наличии соответствующей просьбы или мандата Организация может усилить свою оперативную роль в реформировании сектора безопасности, помогая создавать благоприятные условия, поддерживая проведение оценок потребностей и стратегическое планирование, а также координацию и мобилизацию специализированных ресурсов, предоставляя технические консультации органам по обеспечению безопасности и их надзорным механизмам и занимаясь укреплением их потенциала, а также оказывая поддержку национальным и международным партнерам в осуществлении контроля и проведении обзора достигнутого прогресса.

Рекомендуется ряд самых неотложных задач в деле разработки целостного и согласованного подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности в поддержку национальных субъектов. Они включают: а) разработку политики и руководящих принципов Организации Объединенных Наций; б) укрепление стратегического консультативного потенциала и потенциала специалистов; в) укрепление потенциала на местах для целей реформирования сектора безопасности; г) оценку существующих пробелов и потребностей в ресурсах; д) определение ведущих субъектов; е) укрепление координации и оказания поддержки; ж) налаживание партнерских связей в целях оказания эффективной поддержки, предоставления экспертных знаний и выделения достаточных ресурсов для национальных процессов реформирования сектора безопасности; з) создание в Организации Объединенных Наций межучрежденческой группы поддержки реформы сектора безопасности для осуществления этих первоочередных задач.

## I. Введение

1. Обеспечение международного мира и безопасности остается для Организации Объединенных Наций сложнейшей задачей. Несмотря на усилия на протяжении прошедших 60 лет, конфликты и насилие по-прежнему создают угрозу для государств-членов и народов; свобода от страха и от нужды остаются для многих несбыточной мечтой. Соответственно, Организация Объединенных Наций на основе своего Устава продолжает заниматься поиском эффективных решений для проблемы отсутствия безопасности. Возникли два взаимосвязанных центральных тезиса. Первый заключается в том, что безопасность, права человека и развитие являются взаимозависимыми и взаимоподкрепляющими условиями для достижения устойчивого мира. Второй состоит в признании того, что эти основополагающие элементы могут быть достигнуты только в широких рамках верховенства права.

2. Государства-члены и их организации остаются главными субъектами, обеспечивающими безопасность; это — их суверенное право и обязанность. Как Организация Объединенных Наций может лучше всего поддерживать государства-члены в сохранении и укреплении их потенциала по выполнению этой обязанности в более широких рамках верховенства права и уважения прав человека — этот вопрос стал одним из главных для Организации. В последние годы Организация Объединенных Наций добилась существенного прогресса в определении нормативных рамок и в оказании технической помощи в этой жизненно важной области. Вместе с тем нужно сделать еще больше, и Организация Объединенных Наций готова расширить оказываемую ею государствам-членам и народам поддержку в формировании всеобъемлющих и более стабильных стратегий на основе национальной ответственности. Следует надеяться, что настоящий доклад внесет вклад в прилагаемые ныне в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами усилия по укреплению прав человека, правосудия и безопасности.

3. В заявлении Председателя от 21 февраля 2007 года (S/PRST/2007/3) Совет Безопасности отметил важность профессионального, эффективного и подотчетного сектора безопасности для укрепления мира и безопасности, для предотвращения возобновления конфликтов в странах и для закладывания основ

устойчивого мира. Совет также высказал заинтересованность в получении доклада Генерального секретаря о подходах Организации Объединенных Наций к реформе в сфере безопасности. Специальный комитет по операциям по поддержанию мира (A/61/19 (Part II), пункт 144) указал на необходимость целостного и согласованного подхода к проведению реформы сектора безопасности в системе Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 61/291 Генеральная Ассамблея одобрила просьбу Специального комитета о том, чтобы Генеральный секретарь представил ему всеобъемлющий доклад по этому вопросу.

4. Настоящий доклад представляется в ответ на эти просьбы. В разделе II ниже излагается эволюция подхода Организации Объединенных Наций к вопросам безопасности, а в разделе III обсуждается та важная роль, которую играет реформа сектора безопасности в содействии реализации видения безопасности, основанного на верховенстве права. В разделах IV and V проводится обзор опыта системы Организации Объединенных Наций в деле оказания поддержки реформе сектора безопасности и главных уроков, извлеченных из этого опыта. В разделе VI излагаются принципы, которыми должен руководствоваться подход Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности, а в разделах VII и VIII определяются конкретные методы, с помощью которых Организации может лучше всего поддерживать реформу сектора безопасности. В разделе IX освещается центральное место партнерских связей, и в заключение в разделе X содержатся некоторые замечания и рекомендации.

## **II. Эволюция подхода Организации Объединенных Наций к вопросам безопасности**

5. Организация Объединенных Наций уделяет большое внимание выработке общего понимания концепции безопасности. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи) зафиксирован принцип, лежащий в основе этого видения: мужчины и женщины имеют право жить и растить своих детей в достойных человека условиях, свободных от голода и страха насилия, угнетения и несправедливости.

6. Занимаясь предотвращением конфликтов и выступая в качестве посредника в их урегулировании, Организация признает важность оказания государствам и народам поддержки в ликвидации имеющих глубокие корни социально-экономических, культурных, экологических, институциональных и других структурных причин, которые предопределяют непосредственные симптомы конфликтов (см. A/55/985-S/2001/574 и Согг.1). Важность устранения коренных причин приобрела безотлагательный характер в мире, сталкиваемом с новыми и возникающими угрозами. Решение этих проблем требует комплексных стратегий, охватывающих местные, национальные, субрегиональные, региональные и международные подходы, а также уделения внимания социальным, экономическим и управленческим аспектам каждого конкретного контекста.

7. Более широкое понимание концепции безопасности привело к усилению коллективной приверженности Организации Объединенных Наций защите гражданского населения и тех, кто больше всего уязвим к насилию, на основе верховенства права. Оно также высветило необходимость сосредоточения большего внимания на международном гуманитарном, уголовном, беженском

праве и праве прав человека, а также учета аспектов прав человека во всей деятельности Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 1325 (2000), посвященной женщинам, миру и безопасности, Совет Безопасности подчеркнул, что вооруженный конфликт оказывает особое влияние на женщин и девочек. Эффективное реагирование на насилие и отсутствие безопасности должно основываться на признании этих различий. Для удовлетворения конкретных потребностей женщин, меньшинств, коренных народов и других в социальном отношении отчужденных групп общества требуется, чтобы их мнения учитывались при разработке и осуществлении программ в сфере безопасности.

8. В постконфликтных условиях Организация Объединенных Наций подчеркивает значение всеобъемлющего подхода к обеспечению безопасности в интересах устойчивого мира. В докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/305-S/2000/809, известный как «доклад Брахими») было подчеркнуто, что для эффективной защиты гражданского населения и оказания помощи в постконфликтных ситуациях требуется скоординированная стратегия, выходящая за рамки политических или военных аспектов конфликта. Группа обратила внимание на необходимость прилагать усилия для оказания поддержки национальным субъектам и призвала к новым подходам, которые объединяли бы экспертов по вопросам судопроизводства, пенитенциарной системы, прав человека и полицейской службы. В докладе было также отмечено, как деятельность, осуществляемая на начальном этапе переходного процесса, как, например, разоружение и демобилизация, может оказывать существенное воздействие на мир и безопасность в более долгосрочном плане, и поэтому она должна увязываться с более долгосрочными процессами развития.

9. Усилия по планированию и осуществлению комплексного подхода Организации Объединенных Наций также дали Организации лучшее представление о важности безопасности для скорейшего социального и экономического возрождения. Постконфликтные ситуации часто рассматриваются как слишком неустойчивые и нерегулируемые для привлечения капиталовложений, необходимых для стимулирования восстановления. Рост насилия и преступности, которые могут процветать в нестабильных условиях, создает дополнительные препятствия. Недавние доклады Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и организации «Оксфам Интернэшнл» указывают на существенное негативное воздействие длительного отсутствия безопасности на национальный экономический рост<sup>1</sup>.

10. Скорейшее создание структур и механизмов для защиты и регулирования государственной администрации и экономики могут быть крайне важным шагом в процессе укрепления доверия<sup>2</sup>. Существующие межучрежденческие механизмы помогают обеспечить учет соображений безопасности на раннем этапе. Кроме того, Комиссия по миростроительству призвана играть важнейшую

<sup>1</sup> Согласно исследованиям ПРООН, стоимость насилия и преступности в Сальвадоре (*¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, 2005) и Гватемале (*El costo económico de la violencia en Guatemala*, 2006) эквивалентна 10-12 процентам валового национального дохода. По оценкам «Оксфам Интернэшнл», для африканских стран затраты на конфликты составляют до 18 млрд. долл. США в год.

<sup>2</sup> Paul Collier, Anke Hoeffler and Måns Söderbom, "Post-Conflict Risks" (17 August 2006), Centre for the Study of African Economies Working Paper Series, paper 256.

роль в содействии оказанию поддержки национальным стратегиям укрепления и поддержания мира.

11. В более долгосрочном плане развитие требует достаточной степени безопасности для содействия сокращению масштабов нищеты и экономическому росту. Проведенное Всемирным банком основополагающее исследование под названием “Voices of the Poor” («Голоса бедных»)<sup>3</sup> указывает на то, что отсутствие физической безопасности является главным предметом обеспокоенности для бедного населения по всему миру. Необученные, плохо экипированные, плохо управляемые и нерегулярно получающие жалование силы безопасности нередко бывают частью проблемы и совершают серьезные нарушения прав человека.

12. Эти выводы указывают на то, что эффективные и подотчетные органы обеспечения безопасности имеют существенно важное значение для достижения устойчивого мира и развития и что они должны быть в центре подхода Организации Объединенных Наций к обеспечению безопасности. Как было отмечено в докладе Генерального секретаря о господстве права и правосудии переходного периода (S/2004/616), господство права — это такой принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Государства и общества, обладающие способностью, приверженностью и легитимностью для того, чтобы вносить свой вклад на этой основе, являются краеугольными камнями Организации Объединенных Наций. Роль Организации заключается в том, чтобы поддерживать национальных субъектов в достижении этой цели и содействовать созданию эффективных и подотчетных органов обеспечения безопасности. Это — предлагаемая основа для деятельного участия Организации Объединенных Наций в усилиях, которые обычно называют реформой сектора безопасности.

### **III. Реформа сектора безопасности: сфера охвата и содержание**

13. Хотя смысл термина «реформа сектора безопасности» все еще находится в стадии развития, он широко используется в документах Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Я надеюсь, что изложенные здесь соображения помогут раскрыть сложность реформы сектора безопасности и ее связи с различными областями деятельности Организации Объединенных Наций.

14. «Сектор безопасности» — это широкий термин, часто используемый для описания структур, органов и сотрудников, ответственных за обеспечение безопасности в той или иной стране и за руководство и надзор в этой области. Общеизвестно, что сектор безопасности включает военные ведомства, правоохранительные учреждения, исправительные учреждения, разведывательные службы и ведомства, отвечающие за охрану границы, деятельность таможи и гражданские чрезвычайные ситуации. Элементы судебного сектора, ответст-

---

<sup>3</sup> Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera K. Shah and Patti Petesch, *Voices of the Poor: Crying Out for Change* (New York: Oxford University Press, 2000).

венные за вынесение судебных решений по делам, связанным с предполагаемым преступным поведением или несанкционированным применением силы, во многих случаях также включаются в это понятие. Кроме того, сектор безопасности включает субъектов, играющих определенную роль в плане управления и надзора в том, что касается разработки и осуществления программ безопасности, таких, как министерства, законодательные органы и группы гражданского общества. Другими негосударственными субъектами, которых можно рассматривать как часть сектора безопасности, являются традиционные или неформальные органы власти и частные службы безопасности.

15. Государства и общества определяют и обеспечивают безопасность в соответствии с их собственными условиями, историей, культурой и потребностями. Не существует какой-либо единой модели сектора безопасности. Однако эффективные и подотчетные сектора безопасности имеют ряд общих признаков:

a) правовые и/или конституционные рамки: обеспечение законного и подотчетного применения силы в соответствии с универсально принятыми нормами и стандартами прав человека, включая механизмы установления санкций за использование силы, и определение функций и обязанностей различных субъектов;

b) институционализируемая система руководства и управления: механизмы для руководства и надзора в области обеспечения безопасности, обеспечиваемые органами власти и ведомствами, включая системы финансового управления и обзора, а также защиты прав человека;

c) потенциал: структуры, персонал, оборудование и ресурсы для обеспечения эффективной безопасности;

d) механизмы взаимодействия между субъектами, занимающимися обеспечением безопасности: разработка транспарентных методов координации и сотрудничества между различными субъектами на основе их соответствующих конституционных/правовых функций и обязанностей;

e) культура выполнения служебных обязанностей: обеспечение единства, добросовестности, дисциплины, беспристрастности и уважения прав человека между субъектами, занимающимися обеспечением безопасности, и определение методов исполнения ими своих обязанностей.

16. Сектора безопасности видоизменяются в зависимости от меняющихся потребностей и условий. В некоторых национальных контекстах это — постоянный процесс, который может происходить в соответствии с установленными сроками или практикой, как, например, периодические обзоры национальной безопасности. В других ситуациях изменения — порой радикальные — могут происходить в ответ на конфликт или кризис, угрожающий защите и безопасности населения или раскрывающий недостатки в существующих системах.

17. Реформа сектора безопасности — это 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. Как было отмечено Советом Безопасности, реформа в сфере безопасности «должна быть таким процессом, ответст-

венность за который несет сама страна и который основан на конкретных потребностях и условиях этой страны» (S/PRST/2007/3).

18. Для Организации Объединенных Наций важность реформы сектора безопасности заключается в том, что она демонстрирует, что безопасность выходит за рамки традиционных военных элементов и охватывает гораздо более широкий круг национальных и международных учреждений и субъектов. Она также высвечивает необходимость в таких системах безопасности, которые учитывают связи между этими различными субъектами. В равной мере реформа сектора безопасности подчеркивает, что эффективность, подотчетность и демократическое управление являются взаимоусиливающими элементами безопасности. Таким образом, реформа сектора безопасности служит основой для оказания национальным субъектам, Организации Объединенных Наций и другим международным партнерам содействия в осуществлении их общего видения безопасности.

#### **IV. Опыт Организации Объединенных Наций в оказании поддержки реформе сектора безопасности**

19. Хотя Организация Объединенных Наций предпринимает лишь начальные шаги в разработке скоординированного подхода к реформе сектора безопасности, она на протяжении многих лет участвует в оказании национальным субъектам содействия в поддержании и укреплении безопасности. Целый ряд департаментов, управлений, фондов и программ Организации Объединенных Наций оказывали и оказывают разнообразную поддержку по просьбе правительств стран или Совета Безопасности. К ним относятся: Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управление по поддержке миростроительства, ПРООН, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и многие другие.

20. В ходе этой работы различные части системы Организации Объединенных Наций укрепляют специализированные экспертные знания и потенциал. Департамент по политическим вопросам концентрирует внимание на реформе сектора безопасности в рамках процессов установления мира и в контексте возглавляемых Департаментом представительств и миссий, в то время как Департамент операций по поддержанию мира сосредоточивается на поддержке военных ведомств, полиции, исправительных учреждений и — в контексте поддержания мира — правовых и судебных учреждений. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека занимается реформой правозащитных учреждений и укреплением потенциала органов обеспечения безопасности, а ПРООН обладает экспертными знаниями в поддержке организационного строительства в сферах правосудия и безопасности, а также в обеспечении надзора со стороны законодательных органов и гражданского общества. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности доказало свои преимущества в оказании поддержки укреплению потенциала по предотвращению преступности, в то время как Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин

применяет свои знания и опыт в связи с гендерными аспектами реформы сектора безопасности. В некоторых случаях эта специализированная деятельность по поддержке осуществляется как часть более широких национальных усилий по реформированию сектора безопасности и в координации с другими международными партнерами. Однако пока они не являются частью скоординированного подхода Организации Объединенных Наций на уровне стран или Центральных учреждений.

21. Опыт Организации Объединенных Наций как посредника в достижении мирных соглашений демонстрирует важность решения вопросов безопасности на начальном этапе. Достижение в кратчайшие сроки договоренностей, например в отношении состава и функций сил безопасности, может оказывать существенное воздействие на обеспечение мира. Неспособность удовлетворить требования обеспечения эффективной и подотчетной безопасности может сеять семена будущих конфликтов, как показали ранние мирные процессы в Сьерра-Леоне, или приводить к созданию крупных и в экономическом отношении не состоятельных сил безопасности, как это было в Уганде. Непринятие во внимание потребностей безопасности маргинализированных и в социальном отношении отчужденных групп, таких, как женщины и дети, может создавать новые проблемы безопасности, свидетельством чего является тревожно высокий уровень сексуального насилия в восточной части Демократической Республики Конго.

22. Департамент по политическим вопросам оказывал сторонам в Гватемале и Сальвадоре содействие во включении положений относительно функций и обязанностей сил безопасности в их соответствующие мирные соглашения. В последнее время Департамент рекомендовал сторонам в Непале заняться вопросами сектора безопасности в рамках их мирного процесса: Всеобъемлющее мирное соглашение от ноября 2006 года содержит обязательства относительно интеграции комбатантов из состава маоистской армии и демократизации Непальской армии — процессов, которые еще не начались.

23. Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, как правило, сталкиваются с ситуациями, в которых возможности национальных субъектов по обеспечению безопасности оказываются серьезно ослабленными, а то и вообще несуществующими, но в которых потребности в сфере безопасности являются огромными и безотлагательными. В исключительных обстоятельствах миротворческие операции Организации Объединенных Наций наделялись полномочиями на временную подмену национальных властей в деле обеспечения безопасности и создания условий, благоприятствующих становлению местных учреждений и потенциалов. В большинстве случаев, однако, роль Департамента операций по поддержанию мира предусматривает оказание содействия национальным властям в восстановлении и реформировании их систем безопасности. Еще в 1989 году Организации Объединенных Наций было поручено оказать поддержку Намибии в создании предварительных структур для формирования вооруженных сил в постпереходный период. В Анголе, Мозамбике и Руанде в 90-х годах миротворческие мандаты предусматривали оказание поддержки интеграции, реформе и обучению вооруженных сил и участие Организации Объединенных Наций вместе с двухсторонними донорами в координации и осуществлении этой работы.

24. Претворяя в жизнь содержащиеся в докладе Брахими рекомендации относительно всеобъемлющего рассмотрения вопросов, касающихся системы уголовного правосудия, в рамках усилий по укреплению правоохранительного потенциала, Организация Объединенных Наций добилась существенных успехов в поддержке судебной и пенитенциарной реформы и администрации в постконфликтных условиях и в контексте миростроительства. В Бурунди и Демократической Республике Конго эта работа также включает укрепление потенциала в области военного правосудия. Между тем оказание поддержки созданию национальных учреждений, занимающихся вопросами полицейской службы, является одной из центральных задач практически всех миротворческих операций в последние годы. Начиная с 1991 года миротворческим операциям поручалось содействовать национальным властям в создании новых полицейских органов или в укреплении потенциала и целостности существующих структур в 25 странах. Сегодня более 11 000 сотрудников полиции Организации Объединенных Наций развернуты в составе 18 миротворческих операций и достигнут прогресс в разработке политики для улучшения оказываемой Организацией Объединенных Наций поддержки в этой области. Аналогичным образом, большая работа ведется над реформой системы исправительных учреждений.

25. ПРООН играет активную роль в кризисных и постконфликтных ситуациях и поддерживает осуществление программ укрепления потенциала, нацеленных на создание основ для восстановления и развития. Помощь со стороны ПРООН охватывает как правосудие, так и безопасность и направлена на обеспечение долгосрочного развития и стабильности. По просьбе правительств ПРООН уделяет первостепенное внимание защите гражданских лиц, доступу к правосудию и верховенству права и демократическому правлению в условиях восстановления и миростроительства. Например, в Гаити, Косово (Сербия) и Тиморе-Лешти ПРООН оказывает содействие отраслевым министерствам, полиции и судебным органам в разработке и осуществлении политики в отношении наращивания управленческого и надзорного потенциала и осуществления институциональных реформ. В Сомали и Судане осуществляются всеобъемлющие программы в сфере верховенства права с целью укрепления потенциала судейского корпуса, органов правосудия и правоохранительных учреждений одновременно с расширением возможностей общин в плане получения доступа к правосудию.

26. Необходимость оказания поддержки реформе сектора безопасности как части более всеобъемлющего подхода находит отражение в мандатах миссий. Начиная с 2002 года когда Совет Безопасности впервые признал необходимость осуществления деятельности по реформированию сектора безопасности в Сьерра-Леоне, все большему числу миротворческих операций поручается содействовать реформе сектора безопасности как части поддержки — или в дополнение к поддержке, — оказываемой реформе правоохранительных органов, органов правосудия и исправительных учреждений. В Тиморе-Лешти Организации было поручено оказать правительству помощь в проведении всеобъемлющего обзора будущей роли и потребностей сектора безопасности. В Демократической Республике Конго, Кот-д'Ивуаре и Либерии к Организации Объединенных Наций была обращена конкретная просьба помочь правительствам в реформировании сектора безопасности.

27. Опыт также указывает на долгосрочный характер реформы сектора безопасности. Во многих ситуациях большое политическое внимание и значительные ресурсы могут быть направлены на проведение реформы сектора безопасности только после достижения базовой стабильности, включая завершение процесса разоружения и демобилизации, возвращение беженцев, завершение чрезвычайных гуманитарных операций или выборы национального правительства. После развертывания миротворческих операций Комиссия по миростроительству может обеспечить устойчивую международную поддержку посредством разработки комплексных стратегий миростроительства. Тем временем фонды, учреждения и программы Организации Объединенных Наций могут оказывать поддержку укреплению потенциала, необходимому для обеспечения устойчивого переходного периода.

28. В контексте развития неэффективный и неподотчетный сектор безопасности может быть крупным препятствием на пути демократического правления и может подрывать осуществление стратегий сокращения масштабов нищеты. ПРООН сотрудничает с национальными и местными органами власти в таких странах, как Бангладеш, Бразилия, Гватемала, Никарагуа, Парагвай и Хорватия, в целях обеспечения более крепкого управления сектором безопасности, уменьшения масштабов преступности и насилия, тем самым помогая создать благоприятную обстановку для экономического развития. ПРООН также оказывает поддержку гражданскому обществу, средствам массовой информации и парламентам в Латинской Америке и в Центральной Азии в содействии организации национальных обсуждений по вопросам безопасности и в укреплении надзорного потенциала.

29. Другие подразделения Организации Объединенных Наций, такие, как Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, оказывают специализированную техническую помощь сотрудникам правоохранительных органов в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми и огнестрельным оружием, которые могут создавать угрозу для безопасности и социального развития. В Гвинее-Бисау ЮНОДК поддерживает наращивание потенциала национальных правоохранительных органов в обеспечении пограничного контроля и обнаружении незаконных партий груза. В Гватемале Департамент по политическим вопросам поддерживает создание международной комиссии по борьбе с безнаказанностью в целях расследования деятельности незаконных вооруженных групп и их судебного преследования. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека обеспечивает подготовку по вопросам прав человека для служащих вооруженных сил и сотрудников правоохранительных органов в рамках деятельности компонента прав человека комплексных миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Во всех других ситуациях Управление сотрудничает с военными, полицией, пенитенциарными учреждениями, судами, обвинителями, законодателями и гражданским обществом и участвует в поддержке реформы и развития системы верховенства права в десятках стран Африки, Ближнего Востока, Азии, Латинской Америки и Восточной Европы. ЮНИФЕМ сотрудничает с силами полиции в Косово (Сербия), Руанде и Судане в деле укрепления национального потенциала для борьбы с гендерным насилием и вносит от имени всей системы Организации Объединенных Наций существенный вклад в содействие проведению институциональных реформ с учетом гендерной проблематики в сфере безопасности.

30. Организация Объединенных Наций является одним из многочисленных участников деятельности по поддержке реформы сектора безопасности. Большим объемом знаний, профессионального опыта и ресурсов обладают государства-члены, которые имеют непосредственный практический опыт в деле обеспечения эффективной безопасности. Многие государства-члены оказывают помощь другим национальным процессам реформирования сектора безопасности. Например, в постконфликтной Сьерра-Леоне Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии вместе с Организацией Объединенных Наций и другими международными партнерами оказывает неустанную финансовую и техническую поддержку национальным властям в разработке и осуществлении реформы сектора безопасности. Показателем успеха этого долгосрочного и консультативного партнерства с национальными властями было мирное проведение вторых за постконфликтный период общенациональных выборов в Сьерра-Леоне в 2007 году.

31. Государства-члены, которые сами прошли процессы реформирования сектора безопасности, могут играть чрезвычайно важную роль. Ангола, Южная Африка и другие страны оказывают помощь Демократической Республике Конго в нескольких областях реформы сектора безопасности. Египет, Руанда, Южная Африка и другие страны оказывают поддержку в подготовке офицеров вооруженных сил в Бурунди. Латиноамериканские государства играют ведущую роль в разработке инициатив по предотвращению насилия и сотрудничают в передаче знаний и в оказании поддержки в подготовке кадров, в том числе в Гаити. Государства Центральной и Юго-Восточной Европы сотрудничают между собой на основе обмена опытом в усилиях по сокращению масштабов насилия и борьбе с организованной преступностью.

32. Другие двухсторонние партнеры также участвуют в этой работе. Например, в Либерии Соединенные Штаты Америки вместе с региональными и другими партнерами оказывают поддержку правительству в разработке общих стратегий реформирования сектора безопасности и значительную помощь в создании новой либерийской армии. Франция, например, содействует подготовке по вопросам пограничного контроля в Ливане. Австралия возглавляет усилия в Южно-Тихоокеанском регионе по оказанию содействия правительству Соломоновых Островов в восстановлении правопорядка и в создании условий, благоприятствующих стабильности и развитию. В Афганистане целый ряд двусторонних и многосторонних субъектов оказывают помощь в проведении реформы сектора безопасности и в других областях в соответствии с согласованным разделением труда.

33. Региональные и субрегиональные организации также участвуют в этих усилиях и часто высказывают соображения по важнейшим местным вопросам, которые могут сказываться на реформе сектора безопасности. Африканский союз разрабатывает нормативные стандарты в отношении деятельности по реформированию сектора безопасности, в частности в рамках постконфликтного восстановления и развития. Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) разрабатывает руководящие принципы реформы в сфере безопасности и сотрудничает с национальными властями и международными партнерами в Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне. Европейский союз разработал принципы оказания поддержки реформе сектора безопасности и оказывает оперативную поддержку перспективным членам Союза, а также через миссии по вопросам реформы сектора безопасности — партнерам за предела-

ми Европейского союза. Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития сформулировал всеобъемлющие руководящие принципы относительно реформы сектора безопасности и управления им и подготовил руководство по их осуществлению. Всемирный банк недавно провел — по просьбе национальных властей — обзоры государственных расходов на сектор безопасности в Афганистане и Центральноафриканской Республике, чтобы помочь определить и наладить устойчивое выделение ресурсов на реформу сектора безопасности; аналогичные обзоры планируются и для других стран. Организация Североатлантического договора предоставляет консультации и оказывает содействие своим членам и государствам-партнерам в вопросах военной реформы и связанных с этим вопросах реформирования сектора безопасности.

34. В целом международный опыт указывает на необходимость использования широкого диапазона экспертных знаний и ресурсов для проведения реформы сектора безопасности и потенциального привлечения многочисленных различных субъектов. Этот разнообразный опыт содействует накоплению коллективных знаний и пониманию сути реформы сектора безопасности и демонстрирует ценность четко скоординированного и комплексного подхода.

## **V. Уроки, извлеченные из участия Организации Объединенных Наций в деятельности по реформе сектора безопасности**

35. Самый главный урок для Организации Объединенных Наций заключается в том, что безопасность является неперенным условием для устойчивого мира, развития и прав человека. Вывод международных миротворческих операций и успех от реализации нередко значительных международных инвестиций зависят от того, в какой мере национальные учреждения в странах, выходящих из конфликта, могут обеспечивать устойчивый мир и развитие на основе прав человека. Последствия неудач в создании этого организационного потенциала наглядно проявлялись в ходе повторных миротворческих операций на Гаити, в Либерии и в Тиморе-Лешти. Это — одна из причин, по которой в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира все в большей мере подчеркивается необходимость создания эффективных и подотчетных секторов безопасности.

36. Вторым немаловажным уроком является то, что преобразование сектора безопасности по своей сути связано с национальными целями и взаимоотношениями между различными учреждениями и группами внутри страны. Следовательно, реформа сектора безопасности является в высшей степени политическим процессом, который должен рассматриваться в конкретном национальном и региональном контексте. Эффективная поддержка со стороны внешних субъектов также требует знаний и чуткости. Аналогичным образом, успешное проведение реформы сектора безопасности требует политической приверженности, основного консенсуса и координации действий национальных субъектов. Проведение широких общенациональных консультаций лежит в основе национальной ответственности. В конечном счете, однако, реформа сектора безопасности может увенчаться успехом, только если она представляет собой осуществляемый под национальным руководством всеохватывающий процесс,

в котором активно участвуют национальные и местные власти, парламенты и гражданское общество, включая традиционных руководителей, женские группы и других.

37. В-третьих, учет гендерной проблематики в рамках реформы сектора безопасности является неотъемлемым элементом всеохватывающего и социально ответственного подхода к проблемам безопасности. Учитывающая гендерную проблематику реформа сектора безопасности является ключом к созданию институтов сектора безопасности, являющихся недискриминационными, представляющими население в целом и способными эффективно реагировать на конкретные потребности различных групп в плане безопасности.

38. В-четвертых, будучи национальным процессом, реформа сектора безопасности не может быть изолирована от других национальных стратегий и приоритетов. В Афганистане, Либерии и Сьерра-Леоне реформа сектора безопасности была включена в национальные программы реформ и получила отражение в стратегиях сокращения масштабов нищеты и программах развития. Государствам-членам в принципе рекомендуется разрабатывать реформу сектора безопасности всеобъемлющим образом, увязанным с широкими национальными программами реформ. Любые такие усилия должны начинаться с тщательной и широкой, всеохватывающей оценки потребностей национальной безопасности.

39. Пятый основной урок заключается в том, что реформа сектора безопасности должна основываться на четком и реалистичном осознании того, что является практически осуществимым с финансовой, оперативной и материально-технической точек зрения. Неучет компетентности национальных экономических субъектов, таких, как министерства финансов и парламенты, при оценке и планировании потребностей может приводить к созданию потенциалов, которые могут оказаться неустойчивыми в более долгосрочном плане.

40. В-шестых, в рамках процесса реформы сектора безопасности необходимо решать вопросы инфраструктуры, подготовки кадров и оснащения. Спрос на возросший оперативный потенциал является особенно настоятельным в нестабильных и постконфликтных условиях. Двусторонние и региональные партнеры должны быть готовы выделять ресурсы на цели развития потенциала и с этой целью должны рассматривать вопрос о том, как можно обеспечить направление ресурсов на проведение значительной работы по реформированию сектора безопасности.

41. В-седьмых, существенное значение имеют эффективное управление и гражданский надзор над сектором безопасности. Опыт показывает, что в процессе реформы сектора безопасности нередко игнорируются такие вопросы, как нормативные и консультативные рамки, институциональное управление и надзорные механизмы, а это может подрывать те цели, на достижение которых направлена реформа, и приводить к конечному ослаблению безопасности. Неуделение внимания верховенству права, правлению и надзору может также ограничивать практическую эффективность и продолжительность внешней поддержки реформы сектора безопасности. Крайне важным является участие негосударственных субъектов, таких, как организации гражданского общества и средства массовой информации.

42. Несмотря на опыт последних двух десятилетий, Организация Объединенных Наций остается «ситуативным» партнером национальных и международных заинтересованных сторон в некоторых областях реформы сектора безопасности. Отсутствие согласованных рамок реформы сектора безопасности означает, что Организация имеет ограниченную базу для разработки согласованного и последовательного подхода. Как следствие этого для руководства деятельностью на местах не разработано никаких общесистемных политических рамок и созданы лишь ограниченные организационные структуры или потенциалы. Во многих случаях, в том числе в контексте поддержания мира, деятельность по реформированию сектора безопасности начиналась без проведения Организацией Объединенных Наций надлежащей стратегической оценки или анализа. Отсутствие общих рамок и общей политики влияет на согласованность и качество помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций национальным партнерам, и на то, в какой степени Организация координирует свои действия во внутреннем плане, равно как и с национальными и международными партнерами. Слишком часто результатом бывают не обеспеченные достаточными ресурсами и разрозненные действия.

43. Сфера деятельности, круг действующих лиц и установленные сроки, связанные с реформой сектора безопасности, делают общий подход крайне важным. Согласованный и действенный подход Организации Объединенных Наций может помочь добиться международного консенсуса в отношении принципов и практики реформы сектора безопасности; облегчить предоставление ресурсов и помощи государствам, осуществляющим реформу сектора безопасности; и повысить эффективность и результативность прилагаемых Организацией Объединенных Наций усилий в этой области, тем самым содействуя своевременному выводу миротворческих миссий Организации Объединенных Наций и созданию условий для устойчивого и более долгосрочного развития. Согласованный подход и потенциал будут также обеспечивать получение персоналом Организации Объединенных Наций на местах профессиональных и своевременных указаний и поддержки, в которых они нуждаются и которых они добиваются.

44. Хотя в настоящее время достигнут определенный прогресс в укреплении потенциала Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки в ряде связанных с реформой сектора безопасности областей, многие полевые миссии получают лишь ограниченные указания по осуществлению задач и проектов, относящихся к реформе. В Центральном учреждении или на местах существует мало подразделений или координационных механизмов, целенаправленно занимающихся реформой сектора безопасности. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций часто не имеют никакого иного выбора, кроме как разработать свои собственные структуры и руководящие принципы для выполнения порученных задач. Небольшое число учреждений Организации Объединенных Наций создали средства технической поддержки для содействия осуществлению мероприятий, связанных с реформой сектора безопасности; этот потенциал необходимо укрепить, чтобы справиться с растущим спросом.

## **VI. Основные принципы в основе подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности**

45. Изначальным пунктом для согласованного и последовательного подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности является выработка основных руководящих принципов на основе накопленного опыта, международного права и международных норм, а также существующей политики Организации Объединенных Наций в отношении широкой темы верховенства права. Эти принципы должны использоваться для формулирования цели и задач Организации в отношении реформы сектора безопасности и направлять ее практическую деятельность в конкретных контекстах. К числу основных принципов относятся следующие:

а) цель Организации Объединенных Наций при проведении реформы сектора безопасности заключается в оказании поддержки государствам и обществам в создании эффективных, всеохватывающих и подотчетных органов обеспечения безопасности, с тем чтобы содействовать международному миру и безопасности, устойчивому развитию и осуществлению прав человека для всех;

б) реформа сектора безопасности должна проводиться на основе национального решения, мандата Совета Безопасности и/или резолюции Генеральной Ассамблеи, Устава Организации Объединенных Наций и законов и норм в области прав человека;

в) чтобы быть успешной и устойчивой, поддержка в области реформы сектора безопасности должна корениться в национальной ответственности и приверженности задействованных государств и обществ;

г) подход Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности должен быть гибким и адаптированным к стране, региону и/или конкретным условиям, в которых осуществляется реформа, а также к различным потребностям всех заинтересованных сторон;

д) подход Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности должен учитывать гендерную проблематику на всех этапах планирования, разработки, осуществления, мониторинга и оценки. Он должен также включать реформу процессов набора персонала и улучшения в предоставлении услуг в области безопасности в целях устранения и предотвращения сексуального и гендерного насилия;

е) рамки реформы сектора безопасности имеют существенно важное значение при планировании и осуществлении постконфликтной деятельности. В идеальном случае реформа сектора безопасности должна начинаться в самом начале мирного процесса и должна включаться в начальные стратегии восстановления и развития;

ж) для осуществления процесса реформы сектора безопасности требуется четко определенная стратегия, включая установление приоритетов, ориентировочных сроков и партнерских связей;

з) эффективность международной поддержки реформы сектора безопасности будет определяться добросовестностью побудительных мотивов, уровнем подотчетности и выделяемым объемом ресурсов;

i) существенное значение имеет координация усилий национальных и международных партнеров. По мере возможности, следует определять ведущие национальные учреждения и установленных международных партнеров;

j) контроль и регулярная оценка с учетом установленных принципов и конкретных контрольных показателей имеют важное значение для отслеживания и поддержания прогресса в реформировании сектора безопасности.

## **VII. Потенциальная роль Организации Объединенных Наций в реформе сектора безопасности**

46. Организация Объединенных Наций редко будет выступать в качестве единственного действующего лица в процессе реформирования сектора безопасности: ее главной ролью должна быть поддержка национальных властей, участвующих в таких процессах, в сотрудничестве с главными международными партнерами. Организация Объединенных Наций присутствует во многих ситуациях, в которых осуществляется реформа сектора безопасности, хотя вид и продолжительность ее деятельности являются различными. По этой причине для Организации крайне важно уточнить конкретные методы, с помощью которых она может содействовать реформе сектора безопасности на глобальном, а также на страновом уровне.

### **A. Нормативная функция**

47. Легитимность и глобальный характер Организации Объединенных Наций наделяют ее особой ответственностью за продолжение усилий по содействию разработке международных принципов и стандартов для поддержки реформы сектора безопасности. Такие стандарты могут помогать государствам-членам, Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее в выработке согласованных и заслуживающих доверия мандатов для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в том, что касается реформирования сектора безопасности. Они, в свою очередь, могут стать основой для транспарентных и подотчетных партнерских связей между системой Организации Объединенных Наций, национальными властями и двусторонними и многосторонними партнерами.

48. Организация может также играть важную роль в формулировании политики и руководящих указаний в отношении осуществления планов и программ в области реформы сектора безопасности и обеспечивать, чтобы миротворческие операции и страновые группы Организации Объединенных Наций, участвующие в реформе, получали практические указания и помощь в плане установления контрольных показателей и выработки других процессов оценки.

49. Кроме того, Организация Объединенных Наций может активно содействовать накоплению коллективных знаний в вопросах, касающихся реформы сектора безопасности, выступая в качестве форума для международного диалога и помогая в дальнейшей разработке передовых методов.

## **В. Потенциальные оперативные функции**

50. Ожидается, что Организация Объединенных Наций будет и дальше содействовать проведению реформы сектора безопасности в соответствии с просьбами и/или мандатами. Задача, стоящая перед Организацией, заключается в том, чтобы сохранить свою способность к гибкости одновременно с укреплением своих возможностей по оказанию последовательной и эффективной помощи. Есть некоторые области реформы сектора безопасности, в которых Организация Объединенных Наций, как правило, не будет участвовать, такие, как предоставление вооружений и другого имущества и реформа разведывательных служб. Однако во многих других областях Организация уже действует и имеет потенциал для улучшения поддержки, которую она оказывает национальным процессам. К ним относятся:

а) создание благоприятных условий: поддержка создания благоприятных условий для реформы сектора безопасности посредством обеспечения безопасности, разоружения и демобилизации бывших комбатантов и их включения в национальные силы, мониторинга в области прав человека, оказания помощи переходным или избранным органам власти и поощрения благого управления и процессов примирения, равно как и многих других видов деятельности;

б) оценка потребностей и стратегическое планирование: поддержка развертывания национальных процессов реформирования сектора безопасности, включая широкое участие в начальной оценке потребностей и помощь в разработке стратегий национальной безопасности и планов осуществления;

с) содействие национальному диалогу: поддержка диалога между национальными и местными властями, субъектами, действующими в секторе безопасности, гражданским обществом и другими негосударственными субъектами с целью содействия проведению транспарентной и всеохватывающей реформы;

д) предоставление технических консультаций и поддержки компонентам сектора безопасности: к их числу относятся, в частности, военные ведомства, правоохранительные учреждения, соответствующие элементы судебного сектора, исправительные учреждения, ведомства, отвечающие за охрану границы, таможенные вопросы, гражданские чрезвычайные ситуации и предупреждение преступности. Сюда также входят субъекты, играющие определенную роль в управлении и надзоре в том, что касается разработки и осуществления программ безопасности. Другие потенциальные виды деятельности включают наращивание потенциала в области гражданского управления сектором безопасности и соответствующими органами правосудия; установление потребностей в области подготовки кадров, оснащения и основных ресурсов; оказание помощи в проверке, наборе и подготовке персонала; и поддержка конкретных аспектов безопасности, включая предотвращение сексуального и других видов гендерного насилия и организованной преступности;

е) координация и мобилизация ресурсов: поддержка национальных и региональных властей в содействии получению, мобилизации и координации использования помощи и ресурсов для реформы сектора безопасности;

f) укрепление потенциала надзорных механизмов: поддержка создания исполнительных и законодательных надзорных механизмов, а также потенциала средств массовой информации и гражданского общества для участия в национальных усилиях по реформированию сектора безопасности и оказания поддержки эффективному надзору;

g) мониторинг, оценка и обзор: поддержка национальных и международных партнеров в вопросах мониторинга, оценки и обзора прогресса в проведении реформы.

### **VIII. Разработка согласованного подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности**

51. Разработка подхода Организации Объединенных Наций к реформированию сектора безопасности должна рассматриваться как часть более широкой приверженности активизации практической деятельности посредством большей координации и рационализации возможностей системы. Усилия по повышению общесистемной слаженности действий сконцентрированы на установлении общих принципов и приоритетов; назначении ведущих учреждений для конкретных секторов и видов деятельности; создании механизмов координации на уровне Центральных учреждений и на местном уровне; и установлении связей с существующими структурами и механизмами Организации Объединенных Наций. Этот подход должен лежать в основе более активного вовлечения Организации Объединенных Наций в деятельность по реформированию сектора безопасности.

52. Подход Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности должен базироваться на уже прилагаемых усилиях для укрепления общесистемной слаженности и координации действий. Доклад Генерального секретаря о содействии верховенству права (A/61/636-S/2006/980 и Согг.1) в 2006 году привел к созданию имплементационных механизмов в этой сфере. Например, была создана Координационно-консультативная группа по вопросам верховенства права под руководством первого заместителя Генерального секретаря, получившая поддержку Генеральной Ассамблеи (резолюция 62/70), которая будет действовать как координатор на уровне Центральных учреждений для координации общесистемных усилий в области верховенства права в целях обеспечения качества, стратегической согласованности и координации. Создание целевого потенциала в сфере реформы сектора безопасности внесет еще более значительный вклад в достижение этой широкой цели.

53. Подход Организации к реформе сектора безопасности должен также основываться на общесистемных стандартах Организации Объединенных Наций в области разоружения, демобилизации и реинтеграции. Этот подход может содействовать разработке и осуществлению стратегий разоружения, демобилизации и реинтеграции и созданию эффективных и подотчетных органов обеспечения безопасности. Межучрежденческая рабочая группа по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции уже приступила к работе по установлению взаимосвязи между деятельностью в этой области и реформой сектора безопасности, что может стать полезной основой для координации деятельности на местах.

54. Руководящие принципы и координационные механизмы, созданные в областях верховенства права и разоружения, демобилизации и реинтеграции, могут содействовать разработке целенаправленной политики и руководящих указаний там, где существуют наибольшие пробелы в имеющихся знаниях и поддержке в сфере реформы сектора безопасности. К ним относятся разработка стратегических рамок для процессов реформирования сектора безопасности и для руководства сектором безопасности; оценки потребностей в сфере безопасности; руководящие принципы для формулирования стратегий национальной безопасности, имплементационных планов и оценок воздействия; и руководящие принципы в отношении практической деятельности Организации Объединенных Наций в поддержку реформы военного сектора.

55. Самым ближайшим приоритетом является разработка политики и руководящих указаний в отношении реформы сектора безопасности, которые будут базироваться на существующей политике и передовой практике Организации Объединенных Наций и на знаниях и опыте государств-членов. Эта задача приобретает особенно настоятельный характер с учетом того, что Организация сталкивается со значительным увеличением количества просьб и мандатов, касающихся оказания оперативной поддержки реформе сектора безопасности, причем нередко в трудных и политически острых условиях. Также ощущается необходимость в создании надежной и прочной основы для подхода Организации Объединенных Наций к реформированию сектора безопасности посредством закрепления накопленного опыта.

56. Другим приоритетом является создание стратегического консультативного и специализированного потенциала по вопросам реформы сектора безопасности и планирование действий по мобилизации соответствующих ресурсов, особенно в областях, в которых существуют пробелы. Потенциал Центральных учреждений Организации Объединенных Наций по планированию и руководству деятельностью в области реформы сектора безопасности на местах должен быть усилен. На местном уровне координация действий по планированию и осуществлению мероприятий, связанных с реформированием сектора безопасности — либо в рамках комплексных миротворческих миссий Организации Объединенных Наций, либо как элемент общего анализа по стране и рамочной программы помощи в целях развития, — по-прежнему имеет ограниченный характер.

57. В странах, в которых комплексные миссии Организации Объединенных Наций имеют мандат на реформирование сектора безопасности, компактные подразделения, в идеале прикрепленные к канцелярии специальных представителей или их заместителей, в зависимости от местных потребностей, будут работать вместе с политическими, военными, полицейскими компонентами, компонентами прав человека и верховенства права с целью обеспечения того, чтобы проводимая миссией деятельность, а также осуществляемые учреждениями проекты были частью общего стратегического и согласованного подхода. В других ситуациях страновые группы Организации Объединенных Наций могут обеспечивать интеграцию с другими инициативами в области верховенства права, а также увязку процессов реформирования сектора безопасности с более широкими инициативами в области защиты и прав человека и с программами экономического и социального развития.

58. Будет также необходимо продолжить оценку существующих в Организации пробелов и потребностей в ресурсах для целей реформы сектора безопасности. Развитие надлежащего потенциала людских ресурсов представляет собой особую проблему с учетом относительной общемировой нехватки экспертных знаний в вопросах реформы сектора безопасности. Стандартизированное описание служебных обязанностей, составление списков экспертов и стандарты и программы в области подготовки кадров также являются неизменными условиями для набора и удержания соответствующих специалистов.

59. С учетом отличающихся функций и обязанностей различных органов обеспечения безопасности оказание оперативной поддержки со стороны Организации Объединенных Наций должно быть конкретно увязано с каждым компонентом сектора безопасности. Определение ведущих учреждений в рамках системы Организации Объединенных Наций, отвечающих за координацию и оказание поддержки конкретным компонентам на основе мандатов, возможностей и сравнительных преимуществ, будет содействовать обеспечению слаженности и эффективности усилий Организации Объединенных Наций в области реформы сектора безопасности и недопущению дублирования и неэффективности усилий.

60. После проведения широких общесистемных консультаций была выявлена необходимость в создании в Организации Объединенных Наций межучрежденческой группы поддержки реформы сектора безопасности и был намечен ее круг ведения. Эта предлагаемая группа поможет свести воедино различные существующие и предполагаемые возможности подразделений Организации Объединенных Наций и развить накопленный опыт. Она будет помогать Организации в увязке различных и взаимосвязанных компонентов сектора безопасности с целью оказания согласованной и скоординированной поддержки национальным процессам реформирования сектора безопасности. Она может также обеспечивать разработку стратегической политики и потенциал поддержки для системы Организации Объединенных Наций в том, что касается реформы сектора безопасности. Межучрежденческая группа поддержки будет размещена в Департаменте операций по поддержанию мира. Общая политика, руководящие принципы и программа работы группы будут определены посредством межучрежденческих консультаций. Координационно-консультативная группа по вопросам верховенства права будет периодически информироваться о работе группы поддержки реформы сектора безопасности для обеспечения тесной координации и соответствия с широкой общесистемной политикой.

61. Эта предлагаемая техническая и специализированная группа поддержки, состоящая из экспертов в их соответствующих областях, может обеспечивать стратегическое руководство процессами реформирования сектора безопасности, вырабатывать передовые методы и руководящие указания, сотрудничать с соответствующими механизмами Организации Объединенных Наций, включая Координационно-консультативную группу по вопросам верховенства права, и служить координационным центром для партнеров. Она может также содействовать разработке реестров экспертов и учебных модулей и предоставлять экспертные консультации в соответствии с потребностями Центральных учреждений и субъектов на местах, в частности, по вопросам скорейшей оценки, планирования и осуществления процессов реформы в сфере безопасности, а также развития и укрепления партнерских связей, как это указано в разделе IX ниже. По мере развития группы поддержки необходимо будет дополнительно уточ-

нять ее взаимоотношения с существующими механизмами и проводить обзор и оценку ее функционирования.

62. Также будет необходимо обеспечить достаточные финансовые ресурсы для развития потенциала Организации Объединенных Наций в области реформирования сектора безопасности. Без достаточных и относительно предсказуемых ресурсов Организация будет не в состоянии эффективно поддерживать национальные усилия. В настоящее время учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций испытывают ограничения в ресурсах. К тому же, нынешние бюджетные положения не предусматривают оказания поддержки большинству санкционированных мероприятий в этой жизненно важной области. По мере того, как Организация Объединенных Наций будет разрабатывать политику и практику в области реформы сектора безопасности, будет важно изучить вопрос о том, как можно лучше всего использовать такие механизмы, как совместное составление программ, объединенные фонды и целевые фонды, для того, чтобы позволить Организации Объединенных Наций выполнять ее задачи в этой области.

## **IX. Работа с партнерами**

63. Налаживание эффективных партнерских связей будет иметь важнейшее значение для оказания эффективной поддержки, предоставления экспертных знаний и выделения адекватных ресурсов для национальных процессов реформы сектора безопасности. Государства-члены, работая на основе двусторонних или многосторонних партнерских связей с национальными субъектами, будут оставаться главными источниками поддержки в области реформы сектора безопасности. Неофициальная «группа друзей» по реформе сектора безопасности, созданная по инициативе Словакии, может стать полезным форумом для стратегического диалога между государствами-членами и органами Организации Объединенных Наций, включая предлагаемую межучрежденческую группу поддержки реформы сектора безопасности.

64. Региональные и субрегиональные организации могут играть важнейшую роль в разработке политики и руководящих принципов для реформы сектора безопасности, а также в планировании и осуществлении соответствующей деятельности. Те, кто уже задействован в реформу сектора безопасности, в частности Африканский союз, Европейский союз и ЭКОВАС, будут, как ожидается, важными партнерами и вкладчиками в деле разработки подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности. Партнерство с африканскими организациями, в частности, отражает приверженность Организации Объединенных Наций оказанию поддержки африканскому потенциалу в области мира, безопасности и развития, а также достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

65. Усовершенствованный подход к реформе сектора безопасности также требует сотрудничества с международными финансовыми учреждениями, включая Всемирный банк и региональные банки развития, которые берут на себя все более активную роль в поддержке эффективного государственного управления органами обеспечения безопасности и в обеспечении финансовой состоятельности процессов реформы сектора безопасности. Кроме того, научно-исследовательские заведения, неправительственные организации и органи-

зации гражданского общества могут быть источниками ценных специализированных знаний, консультаций и поддержки.

66. Успешное функционирование широкой сети партнеров зависит от того, в какой степени международное сообщество может выработать консенсус относительно расширенного подхода к реформе сектора безопасности, одновременно с адаптацией ответственным и гибким образом к потребностям и приоритетам в каждом конкретном контексте. Сотрудничество с международными партнерами может предусматривать обмен информацией и сотрудничество в освоении накопленного опыта, выработку передовых методов, разработку политики и руководящих принципов реформы сектора безопасности, сотрудничество по вопросам стандартов, реестров и подготовки персонала и изучение потребностей в финансовых ресурсах. В конкретных ситуациях сотрудничество может также включать разработку методов координации и, по мере необходимости, совместные оценки и анализ, мобилизацию ресурсов, совместную оперативную деятельность; и контроль и обзор помощи в области реформы сектора безопасности.

## **X. Заключительные замечания и рекомендации**

67. Сложные и значительные проблемы, возникающие в области международного мира и безопасности, неоднократно подтверждают, что безопасность и благополучие народов и государств коренным образом взаимосвязаны. Усилия по достижению мира, развития и прав человека — это коллективная обязанность и краеугольный камень Организации Объединенных Наций.

68. Опыт Организации показывает, что эффективное сотрудничество должно основываться на общем понимании целей и задач реформы сектора безопасности, но при условии уважения различных подходов национальных субъектов к осуществлению этих целей и задач. Поддержка национальных усилий по созданию ответственных, подотчетных и учитывающих потребности народов механизмов безопасности должна быть одной из самых главных задач, осуществляемых Организацией Объединенных Наций в рамках выполнения ее обязательств по Уставу.

69. В рамках этих усилий Организация может содействовать разработке общего понимания в отношении реформы сектора безопасности и общего подхода к ней. Она может разработать основные принципы и стандарты и способствовать ответственной и устойчивой международной поддержке национальных усилий. В силу своего мандата, своей легитимности и своего присутствия Организация Объединенных Наций может оказывать поддержку национальным субъектам, особенно в постконфликтных условиях, в плане принятия обдуманных решений в сфере безопасности, которые будут благоприятствовать долгосрочному развитию, устойчивому миру и демократическому правлению. Благодаря своим посредническим и миротворческим функциям, а также своей деятельности в сферах миростроительства и развития Организация Объединенных Наций может помогать создавать благоприятную обстановку для реформирования сектора безопасности, а также оказывать практическую помощь в осуществлении этой работы.

70. Организация Объединенных Наций уже выполняет эти функции во многих различных ситуациях. Стать доступным и ответственным партнером на

циональных, региональных и международных субъектов, занимающихся реформированием сектора безопасности, — это одна из первоочередных задач. Будучи эффективным партнером, Организация Объединенных Наций может содействовать задействованию широкого диапазона экспертных знаний и ресурсов, особенно из государств-членов, региональных организаций и других партнеров, в целях координации и оказания поддержки национальным усилиям по реформированию сектора безопасности. Организация может также быть транспарентным и всеохватывающим форумом для определения политики, оценки хода осуществления реформы сектора безопасности и обсуждения формирующейся практики в этой области.

71. В настоящем докладе содержится ряд практических рекомендаций, которые могут привести к выработке целостного и согласованного подхода Организации Объединенных Наций. Они включают:

а) разработку политики и руководящих указаний в отношении реформы сектора безопасности (пункт 55);

б) создание стратегического консультативного и специализированного потенциала по вопросам реформы сектора безопасности, особенно в главных областях, в которых существуют пробелы, и начало планирования действий по мобилизации соответствующих ресурсов (пункт 56);

в) определение ведущих учреждений, отвечающих за оказание эффективной поддержки реформе сектора безопасности (пункт 59);

г) при наличии у Организации соответствующих мандатов и/или просьб относительно осуществления реформы сектора безопасности — создание соответствующего потенциала на местах для обеспечения согласованного и комплексного осуществления (пункт 57), которому на уровне Центральных учреждений будет оказывать поддержку межучрежденческая группа поддержки реформы сектора безопасности (пункт 60).

72. В конечном итоге, однако, разработка эффективного подхода Организации Объединенных Наций к реформе сектора безопасности зависит от национальных партнеров. Успех усилий той или иной страны по разработке и реализации всеобъемлющей системы безопасности будет зависеть от приверженности, руководящей роли и возможностей национальных субъектов. Если подлинной воли к обеспечению эффективной и подотчетной безопасности нет и если между национальными субъектами не достигнуто никакого базового соглашения относительно целей национальных механизмов безопасности и подхода к ним, потенциальный вклад Организации Объединенных Наций — да и других партнеров — будет в лучшем случае ограниченным. В то же время национальные субъекты не являются единым целым; установление всех соответствующих и законных национальных партнеров не всегда является простой задачей, особенно в сотрясаемых конфликтом государствах. Чувство национальной ответственности вытекает из консенсуса относительно потребностей и приоритетов в сфере безопасности. Организация Объединенных Наций может содействовать формированию такого консенсуса и проведению всеохватывающего диалога.

73. Нет никаких быстрых способов создания эффективных и подотчетных органов обеспечения безопасности. Разработка стратегий, структур и потенциалов требует немало времени. Эволюция взглядов, диалога и понимания — это также долговременный процесс. Будучи организацией, состоящей из госу-

дарств-членов, Организация Объединенных Наций выступает в качестве постоянного партнера национальных субъектов в их усилиях по созданию мира, в котором мужчины и женщины могут жить и растить своих детей в достойных человека условиях, свободных от голода и страха насилия, угнетения и несправедливости.

---