



## Повышение эффективности реформы сектора безопасности

### Доклад Генерального секретаря

#### *Резюме*

В настоящем докладе, базирующемся на приоритетах, лежащих в основе инициативы «Действия в поддержку миротворчества» и изложенных в докладе «Наша общая повестка дня», освещается извлеченный опыт и приводятся рекомендации в отношении отдельных направлений поддержки реформы сектора безопасности со стороны Организации Объединенных Наций и международного сообщества.

В разделе I приведена история вопроса и характеризуется глобальный контекст, на фоне которого осуществляются реформы секторов безопасности.

В разделе II изложены приоритетные принципы, которыми Организация Объединенных Наций руководствуется при оказании поддержки в реформировании секторов безопасности, включая: а) всеохватывающую национальную ответственность; б) примат политических решений; и с) обеспечение подхода, ориентированного на управление, на всех этапах процесса реформ, включая анализ, планирование, составление программ и оценку.

В разделе III рассматривается практика в области поддержки реформ сектора безопасности в странах, затронутых конфликтом, с акцентом на ключевые этапы и механизмы реформ, в которых участвует Организация Объединенных Наций, включая: а) посредничество и мирные процессы; б) поддержка временных и переходных механизмов обеспечения безопасности; с) национальные нормативные базы и рамки планирования, относящиеся к реформированию сектора безопасности; и d) координация международной поддержки реформы сектора безопасности.

В разделе IV освещается опыт, накопленный в ходе оказания поддержки реформам сектора безопасности в контексте сохранения мира и перехода от операций в пользу мира к страновым группам Организации Объединенных Наций, продолжающим оказывать поддержку ключевым реформам, необходимым для достижения целей в области устойчивого развития. В этом контексте в докладе анализируются основные проблемы, связанные с обеспечением надежного национального и международного финансирования реформ сектора безопасности, которое бы соответствовало принципам транспарентности и подотчетности.



В разделе V изложены приоритетные задачи, которые необходимо решить для расширения значимого участия женщин в секторе безопасности и укрепления роли Организации Объединенных Наций в реформировании сектора безопасности с учетом гендерных аспектов.

## I. Введение

1. В своих резолюциях [2151 \(2014\)](#) и [2553 \(2020\)](#) Совет Безопасности подчеркнул роль, которую играет Организация Объединенных Наций, в том числе по линии своих миротворческих операций и специальных политических миссий, в оказании национальным правительствам по их просьбе поддержки в деле повышения эффективности управления сектором безопасности и формирования подотчетных, профессиональных, опирающихся на широкие слои населения, доступных и транспарентных органов безопасности, в полной мере соблюдающих права человека и принцип верховенства права, а также оперативно реагирующих на потребности населения, включая меньшинства, женщин и девочек
2. Представив ранее два доклада по этой теме ([A/62/659-S/2008/39](#) и [A/67/970-S/2013/480](#)), в настоящем докладе Генеральный секретарь информирует Совет Безопасности об усилиях по укреплению роли Организации в реформировании секторов безопасности и делится своим видением дальнейших шагов, необходимых для адаптации работы Организации к последним требованиям, вызовам и возможностям в соответствии с приоритетами инициативы «Действия в поддержку миротворчества» и «Нашей общей повестки дня» ([A/75/982](#)).

## II. Размышления об основных принципах, которыми Организация Объединенных Наций руководствуется при оказании поддержки в реформировании секторов безопасности

3. Уроки, извлеченные Организацией Объединенных Наций за последнее десятилетие работы в условиях нестабильности государственной власти, показали, что даже при вливании значительных национальных и иностранных ресурсов страны редко совершают плавный переход от постконфликтных потрясений к миру и стабильности. Надежные институты безопасности, обеспечивающие защиту всех групп общества — непереносимое условие подлинной стабильности, — могут быть построены только на фундаменте честности, подотчетности и прозрачности. Эти ценности должны не только определять официальную деятельность структур безопасности, но и укорениться в неформальных властных отношениях, стоящих за принятием государственных решений. Реформы такого уровня представляют собой сложные, общесистемные мероприятия. Они требуют постоянного политического участия, вовлеченности и планирования, а потому должны быть составной частью более широких стратегий миростроительства и развития.
4. Чрезвычайная климатическая ситуация, глобальные кризисы в области здравоохранения, новые вспышки вооруженных конфликтов, беспрецедентный уровень миграции, манипуляции средствами массовой информации, гендерное неравенство и цифровая революция оказывают непосредственное влияние на то, насколько безопасно люди чувствуют себя внутри и за пределами границ. Правительства и организации с трудом адаптируются к развитию концепций безопасности и слишком часто продолжают придерживаться разрозненных подходов, традиционно ориентированных на военный сектор. Однако национальная безопасность должна пониматься в широком, многомерном смысле, что в свою очередь оказывает влияние на выбор источников финансирования.

5. Основные принципы, которыми должна руководствоваться Организация Объединенных Наций при определении своего подхода к поддержке реформирования сектора безопасности, изложены в докладе Организации за 2008 год (A/62/659-S/2008/39). Хотя эти принципы сохраняют актуальность и сегодня, их следует рассматривать в свете опыта и уроков, наработанных за последнее десятилетие. В этом плане можно особо выделить три руководящих принципа: а) принцип всеохватывающей национальной ответственности с упором на значимое участие и представительство местных сообществ, женщин, молодежи и гражданского общества; б) принцип примата политических решений; в) принцип ориентированности на управление, обеспечивающий соответствие принимаемых Организацией мер ее ценностям.

#### **Всеохватывающая национальная ответственность**

6. Принцип национальной ответственности за реформу сектора безопасности имеет основополагающее значение. Ключевые элементы национальной ответственности были признаны и зафиксированы Советом Безопасности<sup>1</sup>. Тем не менее обеспечение всеохватывающей национальной ответственности за реформы неизменно сопряжено с трудностями в ситуациях, когда такие реформы являются инициативой узких политических альянсов, от которых целиком зависит их реализация. Очень важно, чтобы национальная ответственность была усилена посредством применения дополнительного подхода «снизу вверх», предусматривающего консультации с местными сообществами и диалог со всеми слоями населения. При этом соответствующие усилия должны не транслироваться в единичные мероприятия, а стать центральными элементами реформирования сектора безопасности, с помощью которых со временем можно будет укрепить широкий консенсус. Необходимо вложить больше ресурсов в наращивание потенциала правительства в области координации и проведения консультаций, разработку бюджетов национальной безопасности, а также в обеспечение контроля за проведением реформ и их оценку<sup>2</sup>.

#### **Примат политических решений при реформировании сектора безопасности**

7. Реформу сектора безопасности следует понимать прежде всего как политическую задачу. Как это признано в резолюции 2553 (2020) Совета Безопасности, такая реформа должна поддерживать и ориентироваться на более широкие национальные политические процессы, охватывающие все слои общества.

8. Изменения в организации сектора безопасности и в системе управления им неизбежно приведут к изменениям в распределении полномочий и ресурсов, причем не только между национальными институтами, но также и в обществе в целом, в частности к изменениям в распределении власти между мужчинами и женщинами. Поэтому очень важно, чтобы реформы осуществлялись на основе национального диалога и соглашений с учетом необходимости более справедливого распределения власти и ресурсов, чему, в частности, может способствовать предварительное согласование изменений, вносимых в состав и архитектуру

<sup>1</sup> В своей резолюции 2553 (2020) Совет Безопасности отметил, что национальная ответственность и руководство реформой сектора безопасности отражается во «всеохватной национальной концепции реформы сектора безопасности... координаци[и] практического осуществления этой концепции, выделени[и] национальных ресурсов на нужды национальных органов безопасности и отслеживани[и] результативности процесса реформирования сектора безопасности».

<sup>2</sup> DCAF — Geneva Centre for Security Sector Governance, *Enhancing Multilateral Support for Security Sector Reform: A Mapping Study covering the United Nations, the African Union, the European Union, and the Organisation for Security and Co-operation in Europe* (Geneva, 2018).

органов безопасности на всех уровнях. Хотя наращивание потенциала имеет большое значение, в том числе потому, что оно создает отправные точки для инициирования реформ, крайне важно понимать политическую и экономическую роль органов безопасности с точки зрения различных субъектов и сообществ.

### **Подход, ориентированный на управление**

9. Управление сектором безопасности опирается на ряд общественных норм, определяющих понимание, организацию, обеспечение и восприятие безопасности, которые часто бывают связаны с культурой и историей народа в не меньшей степени, чем с формальными законами. Реформы сектора безопасности, которые игнорируют доминирующие в обществе ценностные установки, определяющие характер управления сектором безопасности, и сосредотачиваются только на технических подходах к обеспечению безопасности, дают незначительный эффект.

10. Применение принципов адекватного управления сектором безопасности подразумевает повышение транспарентности, ответственности и подотчетности, расширение участия, обеспечение уважения прав человека и верховенства права, а также чуткое реагирование на потребности людей на всех уровнях управления. Эти принципы соответствуют задачам цели 16 в области устойчивого развития и в более широком плане способствуют реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

11. Подход к реформе сектора безопасности, ориентированный на управление, основан на широком понимании механизмов и практики обеспечения безопасности, применимых в конкретном контексте. Механизмы, способные эффективно устранять местные угрозы безопасности, формально не всегда являются частью сектора безопасности, однако они могут быть полезными отправными точками для укрепления сотрудничества с государственными органами безопасности. Признание ценности местных механизмов может помочь наметить путь к устойчивому расширению законной государственной власти и постепенному возведению более комплексной архитектуры национальной безопасности.

12. Принцип управления сектором безопасности еще больше акцентирует внимание на роли и мотивации различных субъектов, не относящихся к государственным органам безопасности, таких как частные, неформальные и традиционные субъекты безопасности, включая старейшин, религиозных лидеров и вооруженные группы. В соответствующих случаях вопрос о вовлечении таких групп в процесс реформ должен рассматриваться с учетом соображений многообразия и представительства.

13. Как указано в призыве Генерального секретаря к действиям в области прав человека и в докладе «Наша общая повестка дня», в процессе реформирования сектора безопасности необходимо уделять первоочередное внимание вопросам прав человека, с позиции которых следует подходить ко всем аспектам таких реформ. Наглядное и проверяемое соблюдение прав человека является ключевым показателем профессионализма сил безопасности и ответственного командования. Без этого органам безопасности не удастся завоевать доверие населения, что приведет не к усилению безопасности, а к ее отсутствию. Учет прав человека при принятии мер по реформированию сектора безопасности должен распространяться на вопросы, касающиеся как структурной или институциональной реформ и командования и управления, так и индивидуального поведения сотрудников сил безопасности. Примерами надлежащего учета прав человека являются прозрачный и справедливый отбор и проверка персонала, борьба с дискриминацией в органах безопасности и при обучении и руководстве

операциями, а также укрепление системы подотчетности. Большое значение имеет создание в органах безопасности должностей специалистов по правам человека для поддержки практической реализации обязательств в этой области. В то же время решающее значение сохраняет тщательная координация реформ сектора безопасности с национальными инициативами в области правосудия переходного периода.

#### **Рекомендация 1**

**Несмотря на согласие государств-членов и практических специалистов с тем, что реформа сектора безопасности должна всегда служить инструментом политического урегулирования, на практике применяемые подходы часто носят технический характер. Организация Объединенных Наций расширит поддержку политических подходов к реформе сектора безопасности и управления им, разработав с помощью Межучрежденческой целевой группы по реформе сектора безопасности краткую общесистемную политику по этому вопросу.**

### **III. Реформа сектора безопасности в затронутых конфликтом странах**

14. В своей резолюции [2553 \(2020\)](#) Совет Безопасности подтвердил важность реформы сектора безопасности для миростроительства и сохранения мира, включая предотвращение конфликтов, и для стабилизации положения и восстановления в государствах в постконфликтный период. При этом для того, чтобы реформа сектора безопасности могла сыграть эту ключевую роль, ей необходимо уделять пристальное внимание на ранних этапах. В обстановке урегулирования конфликта у миротворцев и посредников может возникнуть желание подтолкнуть стороны к быстрому подписанию недостаточно конкретного соглашения, которое оставляет неразрешенными слишком много спорных вопросов. Хотя привлекательность быстрого прогресса в тяжелых ситуациях понятна, опыт показывает, что такие поспешно заключенные соглашения могут быть столь же быстро разорваны в тот момент, когда от сторон потребуется предпринять конкретные шаги для достижения реального компромисса или разделения полномочий, в частности в сфере безопасности.

15. На сегодняшний день участие Организации Объединенных Наций в постконфликтных реформах сектора безопасности во многом определяется результатами посредничества и мирных процессов, которые, как правило, оставляют неразрешенными слишком много споров, связанных с безопасностью, и часто завершаются созданием фрагментарных временных механизмов, единственной задачей которых является выигрыш времени. Мандаты Совета Безопасности, которые возлагают на операции в пользу мира ответственность за дальнейшую «реализацию» мирных соглашений, могут оказаться неэффективными, если для этого отсутствуют политические условия. Поэтому приоритетность, последовательность и содержание поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций при реформировании сектора безопасности, а также международная координация поддержки, оказываемой сектору безопасности, должны определяться с учетом необходимости формирования прочной политической основы для практического осуществления реформ.

#### **Посредничество и мирные процессы**

16. Заключенные в последнее десятилетие мирные соглашения, как правило, включали лишь рудиментарные положения о реформе сектора безопасности.

Очень часто в таких соглашениях не обрисовываются ни первоначальные контуры долгосрочной архитектуры безопасности, ни механизмы управления, способные изменить структуры власти; часто в них идет речь лишь о создании механизмов, которые должны начать работу по устранению существующих пробелов<sup>3</sup>. Опыт Ливии, Мали и Южного Судана ярко иллюстрирует трудности достижения политического консенсуса по значимым положениям реформ в условиях растущего давления, которое оказывается на стороны с целью побудить их к заключению мирных соглашений и тем самым прекратить вызываемые конфликтом страдания гражданского населения. Такие соглашения могут быть просто договоренностями о прекращении огня, и для достижения прогресса в построении перспективной архитектуры безопасности или разработке более долгосрочного плана передачи полномочий в сфере безопасности потребуются целенаправленное использование добрых услуг и техническое консультирование сторон.

17. Соглашение о мире и примирении в Мали 2015 года содержало призыв к проведению комплексных реформ сектора безопасности, основанных на принципах инклюзивности, представительства и единства командования Малийскими силами обороны и безопасности. Неурегулированными остались внутренние региональные требования о децентрализации и диверсификации сил безопасности, включая создание территориальной полиции в регионах, а также передислокацию на север более мелких и реорганизованных армейских подразделений неоднородного этнического состава.

18. Вместо того чтобы решить эти вопросы в рамках посреднического процесса, составители соглашения передали ответственность за урегулирование ключевых неурегулированных аспектов обеспечения безопасности техническим органам и механизму осуществления. Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) было поручено оказать поддержку в создании специальных механизмов, а именно комиссии по разоружению, демобилизации и реинтеграции и национального совета по реформе сектора безопасности. На выполнение этой задачи ушло три года. Несмотря на значительные усилия, приложенные МИНУСМА, договоренность о проведении предусмотренных мирным соглашением и национальной стратегией в области безопасности институциональных реформ и реформ секторов безопасности и обороны так и не была достигнута.

19. В Обновленном соглашении об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан от 2018 года требования о реформировании сектора безопасности были обозначены в общих чертах в главе, посвященной постоянному прекращению огня и переходным мерам обеспечения безопасности, однако разработка детальных планов реформ была делегирована техническому органу. Благодаря добрым услугам и консультативной поддержке Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) Стратегический обзорный совет по вопросам обороны и безопасности, учрежденный в соответствии с мирным соглашением, медленно продвигается вперед в обсуждении отдельных элементов концепции реформы сектора безопасности.

20. В Ливии в основу заключенного в 2015 году Ливийского политического соглашения были положены договоренности о разделении политической власти, в то время как степень проработки положений о безопасности осталась на уровне общих принципов, таких как демократический гражданский контроль и монополия государства на армию и полицию. Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии (МООНПЛ) была уполномочена Советом

<sup>3</sup> DCAF — Geneva Centre for Security Sector Governance, *Provisions on SSR and DDR in Peace Agreements* (Geneva 2020).

Безопасности содействовать укреплению потенциала и воссоединению органов безопасности Ливии. Стремясь поддержать Берлинский процесс, МООНПЛ содействовала внутривосточному диалогу, в том числе в рамках его политического и экономического треков, а также трека, касающегося безопасности. Такой трехуровневый подход подразумевает признание того, что политические и экономические соображения и вопросы безопасности независимы друг от друга и должны учитываться при принятии более широких мер по урегулированию конфликта в Ливии.

#### **Рекомендация 2**

Поскольку сектор безопасности часто обеспечивает самый прямой доступ к рычагам власти, во многих конфликтах долгосрочные договоренности в сфере безопасности находятся в эпицентре политического противостояния. Отказ от обсуждения вопроса об институциональных механизмах сектора безопасности в ходе миротворческого процесса может привести к возобновлению конфликта. Очень важно, чтобы посредники взаимодействовали не только с гражданскими политическими лидерами, но и с субъектами сектора безопасности, которые часто имеют большое политическое влияние.

#### **Рекомендация 3**

Основной задачей, которую ставит перед собой Организация Объединенных Наций при оказании поддержки в реформировании сектора безопасности, является содействие политическому диалогу о долгосрочных, устойчивых и учитывающих гендерные аспекты механизмах управления безопасностью, в частности посредством предоставления консультаций по вопросам разработки, планирования и осуществления реформы сектора безопасности на ранних этапах посреднического процесса, в том числе в условиях, когда посреднические усилия возглавляют другие субъекты. Посредники могут столкнуться с искушением бросить основные силы на заключение краткосрочных соглашений, а не на урегулирование вопросов доступа к органам безопасности и контроля над ними. Очень важно, чтобы стороны и посредники учитывали последствия отсрочки заключения необходимых долгосрочных соглашений.

#### **Рекомендация 4**

Для укрепления своей роли в качестве консультирующего органа по вопросам реформы сектора безопасности в контексте мирных процессов Организация Объединенных Наций будет продолжать содействовать интеграции специализированного политического потенциала, потенциала поддержки сектора безопасности и потенциала посредничества в Центральных учреждениях и на страновом уровне посредством совместного анализа и планирования реформ сектора безопасности. Будет продолжена работа по укреплению сотрудничества в области реформирования сектора безопасности и посредничества с ключевыми партнерами, такими как региональные организации.

#### **Рекомендация 5**

Целенаправленные инвестиции в наращивание потенциала в области обеспечения безопасности, поддержание политического диалога и достижение инклюзивных соглашений в области безопасности показали себя незаменимыми компонентами устойчивой реформы сектора безопасности. Инициативы, которые укрепляют доверие между органами безопасности и



местным населением, а также способствуют расширению возможностей учреждений всех уровней удовлетворять локальные гуманитарные потребности и потребности в области безопасности, могут способствовать продвижению политического диалога и подготовить почву для более масштабной реформы сектора безопасности.

### **Временные и переходные меры обеспечения безопасности**

21. В контексте мирных процессов как правило выдвигаются требования о преобразовании системы управления и институциональных механизмов сектора безопасности. Они могут быть выражены как призывы к интеграции бывших вооруженных групп в структуры безопасности и обороны. Также нередко требования расширить представленность местных или этнических общин в органах национальной безопасности. Непосредственно после окончания конфликта вопросы, касающиеся масштабов, стандартов и условий интеграции и будущего управления сектором безопасности, часто остаются нерешенными. Вместо этого в данный период внимание часто сосредоточивается на переходных и временных мерах безопасности, имеющих ограниченное воздействие.

22. В качестве примера можно привести ситуацию с мирным процессом в Мали. Достижение прогресса в реформировании сектора безопасности и в интеграции вооруженных групп в малийские силы безопасности и обороны было необходимым условием обеспечения приверженности подписавших соглашение движений разоружению, демобилизации и реинтеграции. Однако поскольку сразу достичь соглашения по этим вопросам не удалось, был разработан проект предварительного решения, предусматривающий постепенную передислокацию объединенных подразделений, состоящих из военнослужащих и сотрудников сил безопасности, в три северных региона — Гао, Кидаль и Томбукту. В 2021 году, спустя шесть лет после подписания мирного соглашения, в Малийские силы обороны и безопасности было интегрировано лишь около 50 процентов от согласованного числа бывших комбатантов, которые должны были принять участие в предварительном проекте.

23. Что касается Южного Судана, то здесь международное сообщество, памятуя об уроках предыдущих усилий по реформированию сектора безопасности, проявило большую сдержанность при оказании поддержки в осуществлении переходных мер обеспечения безопасности, изложенных в Обновленном соглашении 2018 года. ООНЮС продолжала содействовать диалогу и в ненавязчивой форме предоставлять технические консультации по концепции национальной безопасности. Со своей стороны международное сообщество продолжало последовательно заявлять о том, что международная поддержка реформы сектора безопасности может предоставляться только в соответствии с всеохватной национальной концепцией реформы сектора безопасности и в сочетании с расширенным и транспарентным инвестированием национальных ресурсов в институты безопасности.

### **Рекомендация 6**

**Интенсивная поддержка переходных и временных мер безопасности, за исключением ограниченного круга мер укрепления доверия, в большинстве случаев не способствовала построению перспективной системы обеспечения безопасности. Кроме того, вложение ресурсов в достижение временных договоренностей может снизить мотивированность субъектов на заключение долгосрочных соглашений и способствовать фрагментации ландшафта безопасности, поскольку будет появляться все больше групп, желающих получить выгоду от существующих договоренностей. Опыт подтверждает**

первостепенную важность стратегического участия Организации Объединенных Наций в выработке сторонами долгосрочных соглашений по вопросу о реформе сектора безопасности и управлении им. Организация Объединенных Наций укрепит свой потенциал в качестве консультанта по моделям реформ сектора безопасности, в том числе по вопросам дизайна процессов, оценки финансовых последствий и сроков реализации. Организация сведет воедино разнообразные знания и опыт, накопленные на национальном уровне, и укрепит свой потенциал и потенциал национальных структур в области стратегического планирования реформы сектора безопасности.

#### **Национальные нормативные базы и рамки планирования**

24. Политика и стратегии в области национальной безопасности уже давно стали отличительной чертой национальной ответственности за реформу сектора безопасности. Их наличие подает внешним заинтересованным сторонам сигнал о стратегических намерениях и повышает прозрачность и подотчетность внутри страны. Кроме того, они являются коллективным выражением представлений страны и населяющих ее народов о своих основных интересах в области безопасности. Национальная ответственность выражается также в наличии конституционных положений и законов, регулирующих сектор безопасности, включая надзор за ним и обеспечение подотчетности. Поддержка разработки всеохватных национальных концепций управления секторами безопасности была центральным элементом участия Организации Объединенных Наций в реформах секторов безопасности в течение последнего десятилетия.

25. Конфликт, отсутствие безопасности и насилие в каждом конкретном контексте проявляются уникальным образом и требуют уникальных ответных мер. Разработка концептуальных документов по вопросам безопасности на национальном уровне предоставляет возможность воплотить общие принципы реформы сектора безопасности и принципы верховенства права в конкретные шаги, учитывающие местные условия и потребности. Тем не менее обзор политики в области обеспечения безопасности, принятой в странах, затронутых конфликтами, показывает, что соответствующие рамочные документы часто очень слабо учитывают специфику конфликта и гендерные аспекты.

26. Раскол в обществе, конкуренция за доступ к государственным ресурсам и нежелание решать проблемы структурных рисков и движущих факторов конфликта в секторе безопасности являются основными препятствиями для разработки инклюзивных и эффективных рамок безопасности в конфликтных и постконфликтных контекстах. Жесткие сроки, которые часто навязываются донорами, не желающими оказывать поддержку в отсутствие национальных рамок планирования, невольно ведут к тому, что предпочтение отдается документам, имеющим сугубо технический характер и разработанным иностранными экспертами, а не широкому диалогу и консультациям. Говоря в общем, в условиях продолжающегося конфликта наличие национальных рамочных документов, касающихся реформы сектора безопасности, не должно служить оправданием для реализации таких поддерживаемых на международном уровне программ по созданию архитектуры безопасности и наращиванию потенциала, которые опережают прогресс в политическом диалоге и социальных и экономических реформах.

27. Разрабатываемые национальные рамочные документы часто не учитывают политический, экономический, социальный, культурный и институциональный контекст, в который их помещают. В ситуациях, когда местное население не пользовалось защитой со стороны национальных вооруженных сил или сил

безопасности и на протяжении поколений полагалось на механизмы общинного уровня, национальные рамки безопасности чаще всего не признают и не учитывают эти реалии и не отводят этим механизмам устойчивой и основанной на местном руководстве роли в дальнейшем управлении сектором безопасности.

28. Как показывает работа, проведенная Организацией Объединенных Наций в некоторых странах Латинской Америки и других регионах, основанная на фактах и учитывающая конкретные проблемы политика в области обеспечения безопасности, разработанная в тесном сотрудничестве с местными сообществами и опирающаяся на механизмы участия и надзора, одобряемые местным населением, может обеспечить реальное сокращение масштабов насилия и укрепление доверия между гражданами и государственными институтами<sup>4</sup>. В Украине и Сальвадоре сбалансированная и инклюзивная поддержка правительственных и низовых организаций позволила увязать процесс планирования национальной безопасности с местными условиями и потребностями, способствуя созданию благоприятной среды для миростроительства и развития.

### Рекомендация 7

**Современная практика в области разработки рамок национальной безопасности предусматривает уделение первоочередного внимания национальному и местному контекстам, а не общим показателям наличия потенциала. Необходимо укреплять возможности общественных структур участвовать в управлении безопасностью на уровне органов местного самоуправления, общин, гражданского общества и женских и молодежных организаций. Стратегии, ориентированные на решение конкретных проблем безопасности, лучше поддаются содержательной оценке и своевременной корректировке. Важно отметить, что такие подходы могут стимулировать привнесение инноваций в национальный процесс институционального строительства и привести к устойчивому повышению уровня безопасности, чего традиционные стратегии и программы по наращиванию потенциала в основном не могли обеспечить. «Национализация» политики и стратегий в области безопасности также предоставляет важную возможность обеспечить учет гендерного фактора во всех аспектах реформы сектора безопасности и управления им, устранить правовые, институциональные и нормативные барьеры, препятствующие равному участию женщин в работе сектора безопасности, и увеличить их представленность в органах безопасности на всех уровнях.**

### Координация международной поддержки в конфликтных контекстах

29. Координация международной поддержки реформ сектора безопасности является одной из первостепенных национальных задач. За последнее десятилетие Совет Безопасности и национальные правительства часто обращались к Организации Объединенных Наций с просьбой возглавить работу по поддержке координации международной помощи в реформировании национального сектора безопасности в соответствии с политикой должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций сыграла важную роль в совершенствовании механизмов и правил, регулирующих координацию реформы сектора безопасности. Выполнение соответствующих задач, предусмотренных мандатами

<sup>4</sup> United Nations Development Programme, *Analysis on innovation in citizen security and human rights in Latin America and the Caribbean — A perspective from the public policies and institutional management* (2020).

МИНУСМА, Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), МООНПЛ и Миссии Организации Объединенных Наций подействию Сомали, привело к актуализации принципа национальной ответственности, наращиванию национального потенциала в области координации, укреплению механизмов подотчетности, позволяющих бороться с нарушениями и ущемлением прав человека, упрочнению партнерских отношений и активизации многостороннего сотрудничества в целом. Работа координационных механизмов способствовала повышению предсказуемости по мере того, как партнеры брали на себя руководство конкретными аспектами реформы под общим контролем национальных властей.

30. Несмотря на этот прогресс, недостаточная координация между международными партнерами является постоянной помехой для осуществления эффективной реформы сектора безопасности<sup>5</sup>. В отличие от других областей оказания международной помощи, таких как развитие или гуманитарная деятельность, для координации поддержки, оказываемой сектору безопасности, не существует всеобъемлющих принципов. Координация между международными партнерами ограничивается главным образом совместным анализом, оценками и планированием и редко распространяется на формулирование четких приоритетов. Программы наращивания технического потенциала разрабатываются и утверждаются в национальных столицах, и их невозможно оперативно скорректировать с учетом меняющихся обстоятельств на местах. Устранение этих пробелов и координация действий, направленных на реформирование сектора безопасности, в полном соответствии с согласованными принципами, изложенными в резолюции 2553 (2020) Совета Безопасности, является одной из главных задач, в том числе при реформировании оборонного сектора. Необходимо четко обозначать роли участников механизмов и процессов партнерства, с тем чтобы обеспечить предсказуемость поддержки со стороны международных субъектов.

#### **Рекомендация 8**

**Операции в пользу мира будут разрабатывать и периодически обновлять комплексные планы поддержки реформы сектора безопасности, увязанные с возложенными на них задачами и политическими целями и четко определяющие роли всех участников системы Организации Объединенных Наций, не противоречащие их соответствующим мандатам и учитывающие фактор вовлеченности других двусторонних и многосторонних субъектов. Организация Объединенных Наций будет проводить оценки хода реформирования сектора безопасности в тесном сотрудничестве с национальными и международными партнерами для информационного обеспечения деятельности по планированию и совместному мониторингу и анализу поддержки, оказываемой в интересах реформирования сектора безопасности.**

#### **Рекомендация 9**

**Совет Безопасности просил Секретариат развивать стратегические партнерства и обеспечивать прозрачность, подотчетность и всеохватность международной поддержки, в том числе, когда это предусмотрено мандатом, через координирующую роль Организации. Совет также просил Генерального секретаря докладывать о международной поддержке, оказываемой в реформировании сектора безопасности, в докладах по конкретным**

<sup>5</sup> Adedeji Ebo, “UN support to SSR: From peacekeeping to sustaining peace” in Adedeji Ebo and Heiner Hänggi (Eds.), *The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice* (Vienna, 2020).

странам. Для выполнения этих задач Организация будет тесно сотрудничать со своими партнерами, разрабатывая механизмы совместного планирования поддержки реформы сектора безопасности и обеспечивая лучшую увязку такого планирования с национальными приоритетами, а также создаст механизмы координации по вопросам международной поддержки реформы сектора безопасности, предусмотренные резолюциями [2151 \(2014\)](#) и [2553 \(2020\)](#) Совета Безопасности. В условиях, когда Организация Объединенных Наций выполняет мандаты Совета Безопасности по реформированию сектора безопасности, крайне важно, чтобы вся оказываемая международная поддержка, в том числе двусторонняя и многосторонняя и поддержка со стороны Организации Объединенных Наций, была тесно скоординирована. Эффективная координация должна также включать сотрудничество в совместном применении принципов должной осмотрительности в области прав человека.

#### IV. Значение реформы сектора безопасности для сохранения мира и содействия устойчивому развитию

31. Определение собственной концепции безопасности в полном соответствии с международно-правовыми обязательствами государства и выбор и разработка институциональных и управленческих механизмов сектора безопасности, наиболее подходящих для конкретного исторического, культурного и экономического контекста и традиций, имеющих отношение к безопасности, является прерогативой каждого общества. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года обеспечивает важную основу для планирования и реализации реформ сектора безопасности, которые бы учитывали уникальную специфику каждого контекста и позволяли бы реагировать на сложные и назревающие вызовы, такие как изменение климата, урбанизация и цифровая революция<sup>6</sup>.

##### Планирование свертывания операций в пользу мира и перехода от них к новому этапу

32. Способность органов национальной безопасности защищать гражданское население и отстаивать права человека является ключевым требованием для начала свертывания операций в пользу мира. Как правило, в этот момент важные реформы либо еще проводятся, либо вовсе не были начаты, и ответственность за поддержку соответствующих процессов должна быть передана от операций в пользу мира страновой группе и партнерам. Там, где переходные процессы были успешными, они обеспечивали наличие у национальных властей практически реализуемых общегосударственных стратегий, являющихся частью более масштабных реформ сферы государственного управления и рамочных программ национального развития. Операции в пользу мира играют важную роль в укреплении сотрудничества между национальными властями, страновой группой Организации Объединенных Наций и соответствующими партнерами на ранних этапах, что позволяет обеспечить продолжение национальных реформ путем последовательной реализации ключевых инициатив на основе устойчивого национального и международного финансирования реформенного процесса.

33. После вывода Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) и Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ) реформы сектора безопасности сыграли важную роль в сохранении

<sup>6</sup> United Nations Office at Geneva — DCAF — Geneva Centre for Security Sector Governance, “The Impact of Climate Change on Global and Local Security Governance: Learning from Local Experiences of the Security Sector”, Seminar Report, 2020.

мира в этих странах. После завершения мандата ООНКИ страновая группа Организации Объединенных Наций продолжала оказывать поддержку реформе сектора безопасности, в частности содействовать работе местных военно-гражданских комитетов, через которые население могло принимать участие в реализации национальной стратегии реформирования сектора безопасности. Эти усилия требуют постоянного участия координатора-резидента в политическом диалоге, что позволяет создать для страновой группы Организации Объединенных Наций пространство, в котором она может заниматься вопросами укрепления верховенства права и прав человека, а также усиления подотчетности и повышения транспарентности сектора безопасности, тем самым обеспечивая гарантии невозобновления конфликта.

34. Фонд миростроительства сыграл решающую роль в этих усилиях, в том числе путем финансирования комитетов мира, которые были созданы во всех 15 графствах Либерии для продвижения ориентированного на интересы сообществ подхода к реформе сектора безопасности. Такие механизмы, позволяющие обеспечить вовлеченность общественности и ее сопричастность к реформам, послужили факторами легитимизации государств, которые постепенно восстанавливали свою власть и перестраивали общественный договор с местными сообществами и заинтересованными сторонами на основании более широкой концепции управления, закрепленной в национальных стратегиях реформирования сектора безопасности.

35. Планирование переходного процесса в Либерии было сосредоточено также на том, чтобы сделать процесс миростроительства, опирающийся на реформу сектора безопасности, экономически сильным. По оценкам обзора государственных расходов на сектор безопасности, проведенного в Либерии Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком, в период 2012–2018 годов в стране должен был возникнуть дефицит финансирования в размере 86 млн долл. США в виде разницы между расходами на поддержание общественного порядка и прогнозируемыми поступлениями. По итогам обзора была вынесена рекомендация укрепить межведомственное сотрудничество между Министерством финансов, Советом национальной безопасности и руководством органов безопасности в целях перераспределения средств или определения сквозных мер реагирования.

#### **Рекомендация 10**

**Чтобы обеспечить стабильное финансирование ключевых реформ сектора безопасности после свертывания операций в пользу мира, старшие представители Генерального секретаря тесно сотрудничают с национальными властями, оказывая по их запросу поддержку в своевременном проведении обзоров государственных расходов на национальный сектор безопасности, цель которых — сделать процессы реформирования сектора безопасности финансово сильными и устойчивыми, а также гарантировать, чтобы они осуществлялись под национальным руководством и с учетом и при надлежащем финансировании гендерных аспектов реформ. Такие обзоры особенно актуальны в условиях переходного периода, так как они могут помочь принимающим государствам предотвратить и смягчить финансовый дефицит после свертывания операций в пользу мира, которое часто сопровождается сокращением объемов международной финансовой помощи. Операции в пользу мира могут оказывать техническую поддержку в проведении таких обзоров на ключевых этапах процесса реформирования национального сектора безопасности и цикла миссии, в том числе на начальном и переходном этапах, если это входит в их мандат или при поступлении соответствующей просьбы. Совместное финансирование, например**

**выделяемое по линии многосторонних целевых фондов, также может поддерживать устойчивость реформ сектора безопасности.**

### **Сохранение мира вне конфликтных контекстов**

36. Национальные власти все чаще обращаются к Организации Объединенных Наций с просьбой оказать поддержку в разработке, координации и осуществлении процессов реформирования национальных секторов безопасности. В Буркина-Фасо, Гамбии, Гвинее и Лесото национальные правительства приступили к реформам секторов безопасности после мирной передачи власти. Однако события в Гвинее и Буркина-Фасо, где избранные правительства были низвергнуты в результате военных переворотов, слишком хорошо иллюстрируют, насколько трудно бывает сохранить верность понятию гражданского контроля над вооруженными силами, — одному из ключевых принципов демократического общества.

37. Что касается поддержки государств-членов в их деятельности по созданию национальных секторов безопасности, отвечающих более широким политическим и демократическим изменениям в обществе, то Организация Объединенных Наций, руководствуясь национальными приоритетами и местным контекстом, все чаще использует для этого объединенный опыт и общий инструментарий, наработанные в рамках деятельности по таким основным направлениям, как мир и безопасность, развитие и права человека, под руководством координаторов-резидентов и часто с привлечением механизма глобальной координации вопросов верховенства права.

38. В каждом отдельном контексте прослеживалась важная роль координаторов-резидентов, а также Фонда миростроительства, который предоставлял подлежащие гибкому использованию ресурсы для поддержки планирования и координации реформы сектора безопасности. В Гамбии это позволило ввести в действие систему гражданского руководства и управления сектором безопасности, улучшило координацию между международными и региональными организациями и способствовало разработке национальной политики в области безопасности 2019 года и последующих стратегий по реформированию сектора безопасности.

39. Использование добрых услуг региональных и субрегиональных организаций и тесная координация и согласование усилий с двусторонними партнерами имеют решающее значение для обеспечения устойчивости международной поддержки. Организация Объединенных Наций работала вместе с Африканским союзом, а также Экономическим сообществом западноафриканских государств в Гамбии и Сообществом по вопросам развития стран юга Африки в Лесото, стремясь сохранить политическую приверженность реформам сектора безопасности. Проведение совместных оценок способствовало достижению общего понимания проблем мира и развития на ранних этапах процесса. Межучрежденческие технические миссии по оценке хода реформирования сектора безопасности, направлявшиеся в Гамбию в 2017, 2019 и 2021 годах, внесли непосредственный вклад в определение национальных приоритетов и создали отправные точки для скоординированного политического участия Организации Объединенных Наций и ее партнеров.

40. На Западных Балканах Организация Объединенных Наций недавно оказала властям поддержку в разработке региональной «дорожной карты» устойчивого решения проблемы незаконного владения стрелковым оружием и легкими вооружениями и их неправомерного использования и купли-продажи. Для реализации этой «дорожной карты» каждым ее бенефициаром были разработаны индивидуальные планы действий, включающие измеримые и ограниченные по

времени конечные задачи. Создание при поддержке Европейского союза уникальной региональной платформы координации и мониторинга, а также учреждение многостороннего партнерского целевого фонда Организации Объединенных Наций способствует дальнейшей своевременной, адресной и скоординированной поддержке национальных правительств региона международными партнерами и донорами.

41. Одни их основных проблем, с которыми столкнулись правительства, касаются финансирования и определения приоритетных задач реформ, а также координация внешней поддержки. Поступающие от населения требования быстрых и заметных перемен возлагают большую нагрузку на правительства, особенно в ситуациях, когда сектор безопасности сильно отягощает государственный бюджет, при том что оборудование и инфраструктура давно устарели, а оклады рядовых полицейских, солдат и сотрудников министерств низки. Изменения, повышающие прозрачность расходов, в том числе расходов на закупки и выплату заработной платы, часто являются болезненными, поскольку затрагивают то, что отдельные группы и лица считают своими законными интересами, однако такие изменения могут быть необходимы для обеспечения возможности найма и обучения молодых сотрудников, что в свою очередь может повысить инклюзивность сектора безопасности и увеличить представленность в нем женщин.

42. Отсутствие стабильных программ пенсионного страхования для сотрудников сектора безопасности создает дополнительную финансовую и политическую нагрузку на проводящие реформы государства. В связи с этим правительства часто бывает трудно сохранять долгосрочную приверженность структурным реформам.

43. В Буркина-Фасо в связи с необходимостью проведения широкого процесса консультаций, включающего достижение консенсуса между политическими партиями, гражданским обществом и органами безопасности, для разработки всеохватной и общенациональной стратегии безопасности, принятой в конце 2020 года, потребовалось почти четыре года. В то же время быстро ухудшающаяся обстановка в плане безопасности заставила правительство сместить акцент на борьбу с терроризмом, осуществлявшуюся под руководством военных. Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, сотрудничала с Министерством безопасности по вопросам уменьшения угрозы, создаваемой самодельными взрывными устройствами. Недавний военный переворот поставил под вопрос согласованные на национальном уровне обязательства и концепцию реформы сектора безопасности, которые были ориентированы на укрепление потенциала полиции и налаживание демократического управления сектором безопасности.

## Рекомендация 11

**Организация Объединенных Наций продолжит улучшать экспертную поддержку и наращивать потенциал координаторов-резидентов, с тем чтобы они могли оказывать эффективное содействие правительствам, стремящимся развивать и укреплять секторы безопасности своих стран в рамках программ демократических преобразований. Своевременная поддержка, обеспечиваемая за счет резервного потенциала, включая созданную за счет предоставленных партнерами и донорами внебюджетных средств постоянную структуру по вопросам реформирования сектора безопасности и управления им, базирующуюся в Бриндизи, Италия, предусматривает оказание правительствам поддержки в финансовом планировании и привлечении финансирования для удовлетворения неотложных потребностей в реформах.**



## Рекомендация 12

**Что касается обеспечения непрерывного прогресса и широкой сопричастности, то одной из передовых практик в этой области является включение реформ сектора безопасности в национальные планы развития, что позволяет по мере необходимости вносить целенаправленные изменения, не упуская при этом из виду обязательства по осуществлению необходимых структурных реформ. Увязка реформы сектора безопасности с планами развития может помочь оградить реформы от влияния политической поляризации и от импульсивных решений, принимаемых в моменты кризиса.**

### **Финансирование реформы сектора безопасности и помощь в целях развития**

44. Отдельные статьи финансирования национальной обороны все еще слишком часто выходят за рамки национальных бюджетов, не согласуются с международными стандартами финансовой подотчетности в государственном секторе и не являются объектом парламентского надзора. В некоторых контекстах конфиденциальность в ограниченном круге областей, связанных с составлением бюджетов национальной обороны и разведки, может быть оправданна. Однако в таких случаях необходимую систему сдержек и противовесов могут предоставить механизмы парламентского надзора, действующие «за закрытыми дверями». Отсутствие прозрачности в управлении расходами на безопасность препятствует составлению эффективных национальных бюджетов и резко повышает риск коррупции в секторе безопасности, в свою очередь ослабляя эффективность и профессионализм сил безопасности и подрывая доверие населения к государственным институтам. Кроме того, важно обеспечить добросовестность, беспристрастность и прозрачность внешней поддержки, в частности экспертного консультирования. Практика реинвестирования доходов от оборонных контрактов в экономику страны-импортера посредством заключения так называемых соглашений о промышленных компенсациях, которые требуются правительствами стран — импортеров оружия в качестве условия приобретения иностранных оборонных изделий и услуг, является конкретным примером непрозрачных финансовых операций, создающих возможности для возникновения коррупционных схем.

45. Сокращение фискального пространства и увеличение стоимости обслуживания долга, усугубленное кризисом, вызванным пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), еще больше уменьшили объем финансовых ресурсов, доступных наиболее уязвимым государствам-членам для финансирования реформ их секторов безопасности.

46. Страны, затронутые конфликтом, сегодня как никогда зависят от внешнего финансирования и технического сотрудничества, которые необходимы им для того, чтобы закрыть дефицит бюджетных средств на проведение реформы сектора безопасности и добиться прогресса в достижении цели 16 в области устойчивого развития. Внешнее финансирование реформ сектора безопасности признано Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития как деятельность, способствующая достижению устойчивого развития. Члены Комитета могут отчитываться о расходах на техническое сотрудничество, направленное на улучшение надлежащего управления и обеспечение демократического контроля и гражданского надзора, как об официальной помощи в целях развития.

47. Средства, выделяемые по линии официальной помощи в целях развития, остаются практически незадействованным источником внешнего финансирования реформ сектора безопасности и управления им. Комитет содействия

развитию сообщил, что его члены выделили на реформирование систем безопасности по всему миру и на налаживание управления ими 802 млн долл. США по линии официальной помощи в целях развития, что составляет 0,6 процента от общего объема предоставленной ими в 2019 году официальной помощи в целях развития. Принимающим государствам операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (Демократическая Республика Конго, Ливан, Мали и Южный Судан) на реформу секторов безопасности в год выделялось в общей сложности около 100 млн долл. США по линии официальной помощи в целях развития. К сожалению, этой суммы недостаточно для того, чтобы начать восполнять пробелы в финансировании в государствах, затронутых конфликтом.

48. Кроме того, компонент безопасности не включен в комплексные национальные схемы финансирования устойчивого развития<sup>7</sup>. Существует опасность того, что важные приоритетные цели реформ национального сектора безопасности и управления им, такие как налаживание демократического контроля и повышение подотчетности органов безопасности, могут не получить достаточного финансирования, даже если они закреплены в качестве приоритетов в национальных планах по предотвращению, восстановлению и развитию.

49. Международные схемы финансирования реформ сектора безопасности характеризуются фрагментарностью и непрозрачностью. Не существует механизма, который бы позволял отслеживать поток помощи, не относящейся к официальной помощи в целях развития. Доноры не имеют общей методологии для отслеживания использования средств, предоставленных в рамках различных категорий поддержки, что создает нагрузку на национальные механизмы надзора и подотчетности, такие как парламент, независимые надзорные органы или гражданское общество. Это подрывает национальную ответственность, а также снижает эффективность планирования, координации и оценки реформ сектора безопасности. В этой связи следует приветствовать продолжающийся диалог между членами Комитета содействия развитию и их партнерами о новой концепции общей официальной поддержки устойчивого развития.

### Рекомендация 13

**Крайне важно расширить поддержку, оказываемую государствам, затронутым конфликтом, в укреплении их институционального потенциала, с тем чтобы они улучшили свои процедуры финансового планирования, составления бюджетов и мобилизации, распределения и расходования национальных ресурсов на оборону и безопасность в соответствии с национальными приоритетами и в рамках надежной системы подотчетности и надзора, не забывая о необходимости учитывать приоритеты и потребности, связанные с гендерным измерением реформ. Расширение практики представления государствами-членами отчетов о предназначенной для сектора безопасности внешней помощи, оказанной по линии общей официальной поддержки устойчивого развития, повысит прозрачность и взаимную подотчетность между партнерами по процессу развития и будет способствовать повышению устойчивости национального финансирования реформы сектора безопасности. Межучрежденческая целевая группа по реформе сектора безопасности внесет вклад в этот диалог.**

50. Организация Объединенных Наций оказала поддержку правительствам Либерии, Мали, Сомали и Центральноафриканской Республики в укреплении национального потенциала в области эффективного планирования, мобилизации, распределения и управления национальными ресурсами и донорским

<sup>7</sup> Приняты в рамках Аддис-Абебской программы действий 2015 года в контексте инициативы по финансированию развития. URL: <https://inff.org>.

финансированием в рамках процессов реформирования их секторов безопасности. В 2016 году Организация Объединенных Наций совместно с Европейским союзом и Всемирным банком помогла Центральноафриканской Республике провести оценку потребностей, связанных с восстановлением и миростроительством, и разработать национальный план мероприятий по восстановлению и миростроительству, заложив в него расходы на приоритетные инициативы, в том числе на реформу сектора безопасности. В 2017–2018 годах поддержка, оказанная МООНЛ либерийским властям в составлении сметы расходов и бюджета для плана действий по реализации стратегии национальной безопасности, обеспечила предсказуемое финансирование сектора безопасности в контексте свертывания и выхода Миссии.

51. На основании Рамочного соглашения о партнерстве Организации Объединенных Наций и Всемирного банка в кризисных ситуациях Организация Объединенных Наций и Всемирный банк в координации друг с другом оказывали поддержку в проведении совместных обзоров государственных расходов на сектор безопасности и правосудия в пяти странах: Либерии (2011–2013 и 2017–2018 годы), Сомали (2014–2017 годы), Центральноафриканской Республике (2016–2017 годы), Гвинее-Бисау (2017–2018 годы) и Гамбии (2018–2019 годы). Итоги этих обзоров использовались при составлении планов национальной безопасности, в частности плана передачи функций обеспечения безопасности от МООНЛ правительству Либерии, а также при проведении оценки сектора безопасности в Гамбии. Совместное техническое руководство 2017 года содержит подробные рекомендации по методологии проведения таких обзоров<sup>8</sup>.

#### Рекомендация 14

**Организация Объединенных Наций, Африканский союз, Европейский союз и Всемирный банк улучшат координацию своих действий по поддержке реформ сектора безопасности в Центральном учреждении и на страновом уровне. Совету мира и безопасности Африканского союза и Комиссии по миростроительству следует обеспечить обмен накопленным опытом и передовой практикой на основе согласованных глобальных и региональных норм реформирования сектора безопасности.**

#### Рекомендация 15

**Координация действий между международными партнерами по безопасности, миростроительству и процессу развития жизненно важна для обеспечения эффективности и прозрачности предоставления и использования международной финансовой помощи, предназначенной для реформирования сектора безопасности. Организация Объединенных Наций, действуя в тесном сотрудничестве с ключевыми партнерами, разработает инструменты общесистемного планирования для поддержки реформ сектора безопасности. Принципы, которыми необходимо руководствоваться инстанциям, отвечающим за международную координацию поддержки сектора безопасности, должны, среди прочего, способствовать согласованности политики участников процессов развития и субъектов, занимающихся вопросами поощрения прав человека, миростроительства и безопасности, а также укреплять стратегическое партнерство.**

<sup>8</sup> Bernard Harborne, William Dorotinsky and Paul M. Bisca, eds., *Securing Development: Public Finance and the Security Sector: A Guide to Public Expenditure Reviews in the Security and Criminal Justice Sectors* (World Bank-United Nations, 2017).

## Рекомендация 16

Действуя в рамках специальных соглашений о партнерстве, Организация Объединенных Наций продолжит укреплять взаимодействие с международными финансовыми учреждениями, с тем чтобы способствовать расширенному и инновационному финансированию реформ сектора безопасности как части более масштабных реформ государственного сектора и тем самым расширить пространство для бюджетного маневра, требующееся для мобилизации необходимых инвестиций в сектор безопасности<sup>9</sup>. Эти меры также обеспечат более слаженную работу имеющихся финансовых и программных инструментов, что станет возможным благодаря проведению регулярных мероприятий по совместному планированию между Организацией Объединенных Наций, Африканским союзом, Европейским союзом и Всемирным банком с целью выявления основных структурных рисков, создания стимулов для национальных заинтересованных сторон, которые бы побудили их действовать в соответствии с национальными обязательствами по проведению реформ, и расширения возможности институтов и механизмов на всех уровнях общества участвовать в управлении сектором безопасности. Такие механизмы должны также обеспечить надлежащее финансирование для дальнейшей реализации мер по расширению представленности женщин в секторе безопасности и повышения их роли в планировании, проведении, мониторинге и оценке реформ сектора безопасности на национальном уровне.

## V. Гендерный фактор и реформа сектора безопасности

52. За последнее десятилетие многие государства-члены продвинулись вперед в достижении гендерного равенства в своих секторах национальной безопасности, в том числе путем ратификации международных документов по правам человека, отмены дискриминационных с гендерной точки зрения нормативных актов и реализации учитывающих гендерные аспекты стратегий национальной безопасности. В результате этого в секторах безопасности многих стран женщины смогли занять должности, традиционно резервируемые для мужчин. По состоянию на 2021 год женщины составляют 12 процентов министров обороны в мире<sup>10</sup>, что свидетельствует о том, что перемены возможны даже на самом высоком уровне. В глобальном масштабе свод правил Организации Объединенных Наций, касающихся учета гендерных аспектов при проведении реформы сектора безопасности, был значительно расширен после принятия резолюции 2553 (2020) Совета Безопасности, в которой Совет впервые обратился к государствам-членам с призывом разработать стратегии и программы реформирования сектора безопасности, которые способствовали бы устранению правовых, институциональных и нормативных препятствий для полноценного, равноправного и конструктивного участия женщин в работе сектора безопасности, а также расширению их представленности на всех уровнях в секторе безопасности.

53. Однако если говорить о мандатах Совета Безопасности, связанных с реформированием сектора безопасности, то гендерная составляющая фигурирует

<sup>9</sup> Хорошим примером инновационного подхода является предложение Африканского банка развития разработать индексированные инвестиционные облигации, которые позволят Африке использовать ресурсы, доступные на мировых рынках, для укрепления своей безопасности.

<sup>10</sup> Общедоступные данные по 193 странам, скомпилированные Группой по реформе сектора безопасности Управления по вопросам верховенства права и органов безопасности Департамента операций в пользу мира в августе 2021 года.

в формулировках всего лишь четырех из 11 таких мандатов<sup>11</sup>. Кроме того, даже там, где необходимые мандаты и политика существуют, наблюдается значительный разрыв между ожиданиями, закрепленными в этих рамочных документах, и фактическими ресурсами — политическими, техническими и финансовыми, — доступными Организации для ведения работы в этой области<sup>12</sup>.

### **Создание инклюзивных и подотчетных секторов безопасности: устранение препятствий для участия женщин**

54. Поощрение гендерного равенства и участия женщин в работе секторов безопасности широко признается в качестве одного из важнейших шагов на пути к созданию более подотчетных, инклюзивных и гибких органов безопасности. Однако соответствующие оценки Организации Объединенных Наций и партнеров<sup>13</sup> показали, что женщины наталкиваются на значительные политические, нормативные, правовые и институциональные барьеры, которые препятствуют их найму, удержанию и карьерному продвижению в секторе безопасности, включая приписывание им традиционных гендерных ролей; отстранение от карьерного обучения и должностей, предполагающих участие в боевых действиях; неадекватные условия и нехватка оборудования и форменной одежды; дискриминационная политика в отношении беременности; ограниченный доступ к помощи в уходе за детьми; сексуальные домогательства со стороны коллег и начальства; слабые механизмы подотчетности; а также правила и нормы, которые препятствуют их доступу к должностям более высокого уровня<sup>14</sup>.

55. По состоянию на 31 октября 2021 года женщины составляли лишь 7,5 процента негражданского персонала в операциях в пользу мира<sup>15</sup>. С целью выявления сохраняющихся национальных факторов, которые мешают набору женщин в операции в пользу мира, была учреждена «Инициатива Элси в целях участия женщин в операциях в пользу мира»<sup>16</sup>, в рамках которой во всем мире было проведено 18 оценок препятствий для участия женщин.

56. Стремясь внести вклад в решение этих проблем, Организация Объединенных Наций предприняла активные шаги по оказанию странам содействия в устранении препятствий для интеграции женщин в секторы национальной безопасности и в расширении их представленности в силовых структурах, в том числе путем проведения оценок, установления гендерных квот, пересмотра кадровой политики и обеспечения учета гендерных факторов при найме персонала.

<sup>11</sup> Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике и Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго.

<sup>12</sup> Department of Peace Operations, “Consultation on strengthening UN peace operations support to gender-responsive disarmament, demobilization and reintegration and security sector reform: Leveraging opportunities and lessons learned”, October 2019.

<sup>13</sup> На основе данных, собранных для настоящего доклада подразделениями Организации Объединенных Наций, расположенными в 27 странах. Другие оценки включают: United Nations Development Programme, *The Position of Women in the Armed Forces in the Western Balkans* (2014 and 2021); и United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and International Criminal Police Organization, *Women in Law Enforcement in the ASEAN Region* (2020).

<sup>14</sup> См. Department of Peace Operations, “Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028”, URL: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-2018-2028.pdf>.

<sup>15</sup> United Nations peacekeeping gender statistics, Contribution of uniformed personnel to the United Nations by mission, personnel type, and of experts on mission, formed police units, individual police, staff officers and troops as at 31 October 2021.

<sup>16</sup> URL: [dcaf.ch/elsie-initiative](https://dcaf.ch/elsie-initiative).

Например, в Центральноафриканской Республике МИНУСКА оказывает национальным органам безопасности поддержку в достижении 35-процентной квоты для женщин, установленной в национальном Законе о равенстве. В Сомали и Государстве Палестина поддержка Организации Объединенных Наций привела к увеличению представленности женщин в полиции соответственно до 5–15 процентов и до 3,5–6 процентов. В регионе Западных Балкан представленность женщин в вооруженных силах увеличилось с 3–6 процентов в 2012 году до 6–9 процентов в 2020 году.

### **Укрепление потенциала национальных секторов безопасности в области предотвращения насилия и защиты местного населения**

57. Отсутствие широкого представительства и разнообразия в секторе безопасности негативно влияет на доверие людей к государственным институтам и сказывается на способности стран предотвращать насилие и оказывать услуги по обеспечению безопасности, отвечающие потребностям всех членов общества. Недовольство, вызванное злоупотреблениями со стороны сотрудников сил безопасности, может спровоцировать насильственный конфликт или его возобновление и негативно повлиять на восприятие государства обществом, а также снизить готовность женщин, молодежи и местных сообществ сотрудничать со службами безопасности или даже вынудить их искать защиты и правосудия у других субъектов<sup>17</sup>.

58. Во всем мире менее 10 процентов женщин, подвергшихся сексуальному насилию, обращаются за помощью в полицию<sup>18</sup>. В районах, затронутых конфликтом, широко распространено недоверие к органам безопасности, поскольку силы безопасности часто являются одними из главных виновников связанного с конфликтом сексуального и других форм гендерного насилия<sup>19</sup>. В Демократической Республике Конго МООНСДРК оказала поддержку в расследовании серьезных преступлений, совершенных против гражданского населения, и в возбуждении судебных разбирательств в связи с ними, что привело к суду над рядом высокопоставленных офицеров национальной армии и вооруженных групп и их тюремному заключению. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и ПРООН оказывают правительствам разных стран мира, от Ирака, Кыргызстана и Мексики до Нигерии и Пакистана, помощь в наращивании потенциала национальных секторов безопасности в области предотвращения сексуального и гендерного насилия и защиты населения от него.

59. Прекращение безнаказанности и создание механизмов проверки для недопущения того, чтобы лица, виновные в сексуальном насилии, а также в других серьезных нарушениях прав человека и злоупотреблениях, принимались на работу в структуры безопасности, продолжали служить в них и получали повышение по службе, по-прежнему имеют решающее значение. В Демократической Республике Конго после принятия армейским руководством в 2014 году плана действий по предотвращению сексуального насилия и реагированию на него к ответственности были привлечены 137 военнослужащих, включая старших офицеров. В Южном Судане Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта и МООНЮС помогли разработать план действий, содержащий положения о проверке лиц,

<sup>17</sup> United Nations — World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict*, (Washington, D.C., 2018).

<sup>18</sup> Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата, Статистический отдел, доклад «Женщины мира, 2015 год: тенденции и статистика» (Нью-Йорк, 2015 год).

<sup>19</sup> См. доклад Генерального секретаря о сексуальном насилии в связи с конфликтом за 2021 год (S/2021/312).

совершивших сексуальное насилие в связи с конфликтом. В Сомали полиция разработала и внедрила Руководство по отбору, проверке и найму сотрудников полиции, которое включает в себя процедуры проверки для предотвращения найма в органы полиции лиц, совершивших в прошлом сексуальное насилие.

#### Рекомендация 17

**Организация Объединенных Наций будет продолжать укреплять свой потенциал в плане обеспечения всестороннего учета гендерной проблематики при оказании Организацией всех форм поддержки в реформировании национальных секторов безопасности. Организация Объединенных Наций также опубликует доклад о гендерном равенстве и положении женщин в оборонном секторе, ориентируясь на который, страны смогут повысить представленность женщин в своих вооруженных силах, в том числе в воинских контингентах, которые они предоставляют операциям в пользу мира. Что касается национального уровня, то Организация будет сотрудничать с государствами-членами в целях поддержки проводимой ими работы по анализу препятствий, затрудняющих интеграцию женщин в национальные секторы безопасности, особенно на руководящем уровне.**

#### Рекомендация 18

**Создание механизмов проверки для предотвращения принятия на службу в органы безопасности лиц, совершивших сексуальное насилие, остается одной из приоритетных задач. Это включает в себя разработку эффективных процессов надзора и подотчетности, которые позволят положить конец безнаказанности за все формы насилия в отношении женщин и недопредставленных групп, служащих в органах безопасности, и бороться с любыми формами злоупотреблений в отношении женщин и девочек со стороны сотрудников силовых структур. Мы также будем содействовать скорейшему вовлечению женщин — сотрудниц сектора безопасности и представительниц организаций гражданского общества в переговоры по таким вопросам, как касающиеся безопасности положения мирных соглашений, политика, стратегии и операции в области национальной безопасности, а также военные расходы.**

## VI. Заключение

60. Национальный и международный опыт вновь и вновь доказывает, что реформирование сектора безопасности представляет собой деликатный вопрос и играет центральную роль в достижении устойчивого мира и восстановлении доверия к государству. Организация Объединенных Наций стала свидетельницей недостаточности технических подходов к оказанию поддержки в ситуациях отсутствия надлежащих политических условий и недостаточной национальной причастности к проведению реформ. Поскольку в соответствии с новой общей повесткой дня Организация взяла на себя обязательства восстановить доверие и укрепить общественный договор между правительствами и населением, она должна удвоить усилия по укреплению верховенства права и прав человека и по обеспечению того, чтобы силы безопасности защищали людей и охраняли демократические процессы. Информация, изложенная в настоящем докладе, подтверждает важную роль, которую предстоит сыграть Организации Объединенных Наций в качестве структуры, оказывающей государствам-членам поддержку в реформировании национальных секторов безопасности, как через добрые услуги старших представителей Генерального секретаря, так и путем распространения знаний и тиражирования объективного опыта в целях поддержки

деятельности правительств по оценке, планированию и проведению реформ сектора безопасности и посредством укрепления международного сотрудничества и координации в соответствии с согласованными принципами. В свою очередь, государствам-членам необходимо продолжать укреплять основы поддержки, оказываемой в интересах осуществления устойчивой, подлинной и эффективной реформы сектора безопасности и системы управления им.

---