

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
14 February 2022  
Russian  
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 146 повестки дня

**Доклад о деятельности Управления служб  
внутреннего надзора**

**Тематическая оценка работы по политическим  
вопросам в миссиях по поддержанию мира**

**Доклад Управления служб внутреннего надзора**

*Резюме*

В своей оценке работы по политическим вопросам в миссиях по поддержанию мира Управление служб внутреннего надзора (УСВН) по возможности максимально системно и объективно подходило к определению актуальности, эффективности и результативности компонентов по политическим вопросам в миротворческих миссиях. Оно уделило особое внимание двум промежуточным результатам в политической сфере: заключению мирных соглашений и достижению политического диалога. Оценка проводилась на базе пяти миссий по поддержанию мира — миссий в Демократической Республике Конго, Косово, Мали, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. При этом использовались как количественные, так и качественные методы сбора данных, включая опросы персонала и заинтересованных сторон, собеседования с персоналом и заинтересованными сторонами, обзоры документов, анализ материалов социальных сетей, а также анализ вторичных данных из баз данных о конфликтах и опросов местного населения.

В некоторых, но не во всех случаях уменьшению числа конфликтов и снижению напряженности в пяти странах, где действуют миссии по поддержанию мира, способствовали мирные соглашения и политический диалог. В связи с этим возникают вопросы об актуальности некоторых из этих результатов для поддержания мира. Число погибших в Центральноафриканской Республике и Мали непосредственно в тех районах, где было подписано местное мирное соглашение, сократилось, тогда как в Мали число погибших в целом выросло. Так, число погибших в этих районах после подписания местных мирных соглашений снизилось в Мали и Центральноафриканской Республике на 33 процента и 64 процента, соответственно. В Южном Судане и Демократической Республике Конго



число погибших непосредственно в районах, где действует местное мирное соглашение, осталось неизменным. Снижению напряженности, судя по всему, способствовало и проведение политических диалогов.

Политические результаты, связанные с мирными соглашениями и политическим диалогом, были во многом достигнуты при помощи действующих в миссиях по поддержанию мира компонентов по политическим вопросам, которые внесли в этом плане важный вклад. Достичь их удалось благодаря политическим знаниям и сетям, поддерживаемым специалистами по политическим вопросам; эффективному выполнению старшими руководителями миссий функции добрых услуг Генерального секретаря, а также за счет обеспечения политического пространства для взаимодействия с важными партнерами по вопросам мира. Однако то, как миссии используют социальные сети для пропаганды мира, представляется менее ясным.

Компоненты по политическим вопросам провели целый ряд политических аналитических изысканий, на которые, по словам сотрудников, уходило более всего времени по сравнению со всеми остальными видами работ, которыми они занимались. В целом, результаты этих аналитических исследований были качественными и своевременными. Однако имелись возможности улучшить использование этих результатов в целях содействия достижению позитивных политических результатов.

Наконец, структуры миссии, занимающиеся политическими вопросами, не всегда были эффективны в достижении политических результатов. Это усугублялось сложным порядком подчинения, неэффективной горизонтальной схемой обмена информацией и ситуативной координацией между полевыми отделениями и штаб-квартирой миссии.

УСВН вынесло три важные рекомендации в адрес пяти указанных миссий по поддержанию мира:

- a) усовершенствовать оценку деятельности и отчетность компонента по политическим вопросам;
- b) разработать для каждой миссии политическую стратегию, которая будет четко доведена до сведения соответствующих заинтересованных сторон;
- c) повысить практическую ценность политических аналитических материалов, которые готовятся компонентом по политическим вопросам каждой конкретной миссии.

УСВН также вынесло одну важную рекомендацию в адрес Департамента операций в пользу мира (ДОМ): провести обзор действующей структуры миссий в целях повышения общей эффективности и результативности их деятельности.

## I. Введение и описание цели

1. Отдел инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора выбрал компонент по политическим вопросам в миссиях по поддержанию мира для целей тематической оценки, основываясь на результатах анализа рисков, проведенного в 2019 году для определения приоритетных областей оценки миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций на 2020–2021 годы.
2. Общая цель тематической оценки заключалась в том, чтобы по возможности максимально системно и объективно определить актуальность, эффективность и результативность работы компонентов по политическим вопросам в миротворческих миссиях. Особое внимание в ходе оценки было уделено двум промежуточным результатам в политической сфере: заключению мирных соглашений и достижению политического диалога. Оценка преследовала двоякую цель: способствовать улучшению подотчетности и обобщению опыта. Оценка соответствует нормам и стандартам оценки, применяемым в системе Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>.
3. По проекту доклада были запрошены комментарии руководства миссий по поддержанию мира и Департамента операций в пользу мира, которые были учтены в окончательном варианте доклада. Они включены в Приложение II.

## II. Справочная информация

### Мандаты, функции и заинтересованные стороны

4. Совет Безопасности определяет мандаты миссий по поддержанию мира, которые воплощаются в концепции миссий объединенными оперативными группами Департамента операций в пользу мира в тесном сотрудничестве со старшим руководством миссий. В концепции миссии основной акцент делается на долгосрочном видении выполнения мандата и определяется планирование всех компонентов миссии по поддержанию мира.
5. Главной общей задачей работы миссий по поддержанию мира в области политических вопросов является содействие достижению устойчивого мира и демократического порядка в принимающей стране. Для ее выполнения миссии должны добиться непосредственных и промежуточных результатов, включая поддержку в заключении мирных соглашений; достижение политического диалога; поддержку в деле проведения свободных и справедливых выборов и мирную передачу власти. В частности, работа компонента по политическим вопросам лежит в основе урегулирования конфликтов и может включать следующие основные функции<sup>2</sup>:
  - а) углубление понимания коренных причин и динамики конфликта и институциональных кризисов, обусловивших потребность в операции по поддержанию мира;
  - б) отслеживание эволюции динамики этих конфликтов и их влияния на институциональную стабильность страны;
  - в) разработка стратегий и процедуры добрых услуг для оказания помощи сторонам конфликта в разрешении споров мирными средствами и укреплении институциональной стабильности, необходимой для продвижения

<sup>1</sup> United Nations Evaluation Group, “Norms and standards for evaluation”, 2016.

<sup>2</sup> *Handbook on the United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* (United Nations publication, 2003), p. 23, и материалы МООНСДРК.

инклюзивной демократии и принципа верховенства права, а также для наращивания политического и гражданского потенциала на местах.

6. Политическими вопросами занимаются как специальные отделы или отделения по политическим вопросам, так и канцелярии специальных представителей Генерального секретаря и заместителей специальных представителей Генерального секретаря. Отделы или отделения по политическим вопросам предоставляют поддержку специальным представителям и заместителям специальных представителей в оказании добрых услуг сторонам в конфликте в зонах напряженности — как лично, так и посредством полномочий, делегированных другим подразделениям. Добрые услуги включают в себя превентивную дипломатию, призванную не допустить перерастания споров в конфликты и ограничить распространение конфликтов в случае их возникновения. Отделы или отделения по политическим вопросам также предоставляют поддержку старшему руководству миссии в проведении информационно-пропагандистской работы посредством оказания содействия и помощи посредническим усилиям, а также анализа политической динамики, по результатам которого принимаются стратегические и оперативные решения, связанные с решением приоритетных задач в рамках выполнения мандатов.

7. В рамках миссии работа по политическим вопросам осуществляется в партнерстве и координации со следующими компонентами или отделениями: по гражданским вопросам; по стратегическим связям и общественной информации; по реформированию сектора безопасности и правосудию; по военным вопросам; по делам полиции; по правам человека; по вопросам защиты гражданского населения и по гендерным вопросам. Кроме того, объединенная аналитическая ячейка миссии и объединенный оперативный центр в своей основной работе опираются на данные политического анализа и вносят свой вклад в проведение аналитической работы. В конечном итоге, старшее руководство миссии полагается на работу отдела и подразделений по политическим вопросам, выполняющих функцию добрых услуг и участвуя в мирных и других политических переговорах, а также осуществляя руководство решением политических задач в рамках стратегий защиты гражданского населения.

## Ресурсы

8. В миссиях по поддержанию мира нет четкого самостоятельного бюджета по программам по «политическим вопросам», в силу чего сложно установить, какие именно средства выделены на финансирование непосредственно этого компонента. Как показано в таблице 1, в 2020 году в 11 миссиях по поддержанию мира было развернуто 275 специалистов по политическим вопросам<sup>3</sup>. Этим сотрудникам средства из бюджета миссии предоставляются на поездки и проведение пропагандистской деятельности.

<sup>3</sup> При подсчете за основу бралось наименование должности в системе «Умоджа». Эти цифры включают все категории сотрудников Секретариата, за исключением Добровольцев Организации Объединенных Наций. Отклонения могут также возникать из-за несоответствия наименований должностей, зарегистрированных в «Умодже». Данные были получены из системы «Умоджа» в ноябре 2020 года.

Таблица 1

**Число специалистов по политическим вопросам в миссиях по поддержанию мира, 2020 год**

<i>Миссия</i>	<i>Итого, гражданский персонал</i>	<i>Специалисты по политическим вопросам</i>	<i>Число специалистов-женщин</i>
МООНЮС	1 402	63	24 (38%)
МИНУСМА	1 421	54	19 (35%)
МООНСДРК	2 201	49	15 (31%)
МИНУСКА	519	39	17 (44%)
МООНК	312	21	8 (38%)
ЮНАМИД	1 948	20	7 (35%)
ВСООНЛ	588	15	7 (47%)
ВСООНК	115	5	1 (20%)
ЮНИСФА	3 580	4	0 (0%)
МООНРЗС	158	3	1 (33%)
ОНВУП	222	2	2 (100%)
<b>Всего</b>	<b>12 466</b>	<b>275</b>	<b>101 (37%)</b>

*Сокращения:* ВСООНК, Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре; ВСООНЛ, Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане; МИНУСКА, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике; МИНУСМА, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали; МООНК, Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово; МООНРЗС, Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре; МООНСДРК, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго; МООНЮС, Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане; ОНВУП, Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия; ЮНАМИД, Смешанная операция Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре; ЮНИСФА, Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Аббее.

### III. Сфера охвата и методология

9. Сфера оценки охватывала следующие пять миротворческих миссий, которые имели конкретный мандат в области «мира, примирения и политического процесса» и на которые приходилось подавляющее большинство (приблизительно 82 процента) от общего числа сотрудников по политическим вопросам во всех миссиях: Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА), Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС) и Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК).

10. Оценка охватывает период 2017–2020 годов, и при ее проведении применялся комплексный подход, в рамках которого был задействован ряд методов и использовались количественные и качественные данные, полученные из следующих источников:

a) **структурированный анализ содержания аналитических политических документов:** экспертная оценка 130 документов по политическим вопросам в пяти миссиях, включая политические аналитические справки, подлежащие учету записки, основные тезисы и шифротелеграммы, которые оценивались на основе семи ключевых критериев<sup>4</sup> по пятибалльной шкале Лайкерта;

b) **обзорный анализ документов и программных данных:** политических стратегий миссий, планов работы, органиграмм, бюджетных средств, направленных на развитие людских ресурсов, Комплексной системы планирования и оценки результативности, а также докладов Генерального секретаря Совета Безопасности по конкретным миссиям;

c) **опросы:** два веб-опроса<sup>5</sup> — i) опрос всех сотрудников миссии, которые в силу наименования своей должности относятся к сфере политических вопросов, и ii) опрос внешних заинтересованных сторон, включая представителей правительств, представителей организаций гражданского общества и членов страновой группы Организации Объединенных Наций;

d) **полуструктурированные интервью:** 79 интервью с персоналом миссий во всех пяти миссиях, старшим руководством миссий и сотрудниками Департамента операций в пользу мира и Департамента по политическим вопросам и миростроительству в Центральном учреждении;

e) **анализ социальных сетей**<sup>6</sup>: всех пяти миссий, включая оценку их участия в ключевых политических событиях в стране;

f) **анализ сетки баз данных ACLED<sup>7</sup> и PA-X<sup>8</sup>:** провести статистический расчет для сопоставления среднего уровня смертности до и после подписания локальных мирных соглашений в конкретных районах (30 кв. км);

<sup>4</sup> Семь критериев отобраны из тех, которые использовались при аналогичной оценке аналитической работы в политической области, проведенной УСВН в 2020 году в отношении Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства (документ IED-20-001). К ним относятся: структурная логика (четкая и эффективная с точки зрения подачи материала структура; ключевые моменты изложены в начале); качество составления (четкие, относительно краткие, повествовательные предложения или абзацы с тематическими предложениями); масштабность (предметом анализа стали все существенные моменты, которые будут рассмотрены лицами, принимающими решения); глубина (предложено много идей для углубления понимания, и особенно эффективно использовались данные); последовательность и убедительность (ясная, лаконичная и простая для понимания подача материала); смелый подход (рассмотрены последствия для политики и динамики власти); аналитическое содержание (четкий и содержательный анализ).

<sup>5</sup> Опрос сотрудников миссии проводился с марта по апрель 2021 года; из 215 сотрудников, участвовавших в опросе, ответы представили 140 человек, и таким образом общая доля ответивших составила 65 процентов. Опрос заинтересованных сторон проводился с мая по июнь 2021 года; из 99 заинтересованных сторон — организаций гражданского общества, страновых групп Организации Объединенных Наций и правительственных партнеров — ответы представили 29, и таким образом общая доля ответивших составила 29 процентов.

<sup>6</sup> Анализ частично проводился на базе инструмента Sparrow (<https://mysparrowreport.org/>), который был разработан Инновационной ячейкой Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и размещен по адресу <https://futurespeace.org/>.

<sup>7</sup> См. Clionadh Raleigh, "Introducing ACLED: an Armed Conflict Location and Event Dataset", *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 5 (September 2010).

<sup>8</sup> Эдинбургский университет, База данных по мирным соглашениям, ULR: [www.peaceagreements.org](http://www.peaceagreements.org); и Christine Bell and others, PA-X Codebook, version 5, URL: [www.peaceagreements.org](http://www.peaceagreements.org).

g) **анализ данных по результатам опроса местного населения**<sup>9</sup>: во всех пяти миссиях для выяснения отношения общественности к ключевым политическим процессам и событиям.

11. При проведении оценки имели место следующие ограничения:

a) анализ баз данных РА-Х и ACLED по 92 местным мирным соглашениям предполагал участие в этой работе соответствующих компонентов миссии по политическим вопросам, учитывая их первостепенную роль в политических событиях в соответствующих странах;

b) отсутствие и/или ограниченность проверенных данных о программах миссии, касающихся эффективности работы ее компонентов по политическим вопросам;

c) учитывая тематический характер оценки по пяти различным миссиям, всесторонний анализ результатов по каждой миссии в отдельности в ходе оценки не проводился; скорее, результаты представлены на агрегированном уровне.

d) учитывая порой нематериальный, недокументированный и непубличный характер политической работы миссий, не всегда можно оценить результаты, достигнутые на политической арене;

e) что касается анализа социальных сетей, то в Демократической Республике Конго, Мали, Центральноафриканской Республике и Южном Судане наблюдается значительный цифровой разрыв в области мобильной связи. Поэтому социальные сети в этих странах могут отражать мнения существенно меньших групп населения.

## IV. Результаты оценки

### A. В некоторых, но не во всех случаях, политические диалоги и/или мирные соглашения помогли уменьшить напряженность и число конфликтов в пяти странах действия миссий

**За последние четыре года компоненты по политическим вопросам внесли непосредственный вклад в проведение более 50 политических мероприятий в пяти указанных миссиях, на что обращается особое внимание в докладах Генерального секретаря**

12. По итогам систематического анализа докладов Генерального секретаря о пяти указанных миссиях, которые были представлены Совету Безопасности за период 2017–2020 годов, было выявлено 53 конкретных мероприятия, способствовавших заключению мирных соглашений и проведению политического диалога. Примеры достигнутых политических результатов включают:

a) местное мирное соглашение, подписанное в Бангасу, Центральноафриканская Республика, в апреле 2018 года<sup>10</sup>;

<sup>9</sup> Пять опросов населения включают: опрос “Mali-Mètre” (Мали-Мэтр) в Мали (2017–2019 годы); опросы по теме «Миростроительство и восстановление» в Демократической Республике Конго (2019 год); опрос в рамках проекта «Пульс общественности» (Public Pulse) в Косово (2020 год); завершающее исследование ПРООН в Южном Судане (2017 год) и опросы по теме «Справедливость, мир и безопасность» в Центральноафриканской Республике (2020 год).

<sup>10</sup> S/2018/922, п. 12.

б) инклюзивный политический диалог в Бамако, Мали, состоявшийся в декабре 2019 года, в ходе которого были приняты четыре резолюции и ряд рекомендаций по вопросам мира<sup>11</sup>;

с) мирная конференция в Кананге, Демократическая Республика Конго, 9–11 октября 2020 года, на которой заинтересованные общины достигли соглашения по пограничному спору<sup>12</sup>;

д) серия транслируемых по телевидению общих дискуссий в Косово в период с февраля по май 2019 года, в ходе которых обсуждались ключевые вопросы, определенные на Форуме Организации Объединенных Наций по укреплению доверия в Косово в мае 2018 года<sup>13</sup>;

е) три политических форума в Джубе, Южный Судан, в период с сентября по ноябрь 2019 года, на которые съехались представители соответствующих сторон для проведения диалога с национальными лидерами, призванного обеспечить участие общественности в мирном процессе<sup>14</sup>.

**Политические диалоги помогли снизить напряженность, хотя их вклад в создание устойчивого мира был неясен**

13. Заинтересованные стороны и сотрудники миссии считают, что политические диалоги позволили снизить напряженность на местах. Около двух третей опрошенных сотрудников и две трети опрошенных представителей заинтересованных субъектов сообщили, что политические диалоги на местах с участием соответствующих сторон сыграли ключевую роль в предотвращении перерастания напряженности в локальные конфликты. Кроме того, шесть из девяти опрошенных специальных представителей и заместителей специальных представителей Генерального секретаря сами заявили, что содействие диалогу между различными политическими заинтересованными сторонами было одним из главных позитивных результатов, достигнутых их соответствующими миссиями. Например, в целях содействия стабилизации ситуации в провинции Итури МООНСДРК оказала поддержку диалогу на национальном уровне по вопросу о демобилизации вооруженных групп в этом районе. В Косово МООНК содействовала проведению диалога на муниципальном уровне, в том числе с участием молодежных и женских объединений, чтобы способствовать тем самым укреплению доверия между различными группами общества.

14. В докладах Генерального секретаря Совету Безопасности по конкретным миссиям также отмечались улучшение ситуации в сфере безопасности в каждой из пяти стран, где работали миссии, и роль политических вопросов в деле содействия достижению этих позитивных результатов посредством политического диалога. Некоторые примеры по конкретным миссиям приведены в тексте в рамке.

<sup>11</sup> S/2020/223, п. 2.

<sup>12</sup> S/2020/1150, п. 38.

<sup>13</sup> S/2019/461, п. 34.

<sup>14</sup> S/2019/936, пп. 75 и 76.



**Примеры того, как миссии участвовали в политическом диалоге, который заложил основу для снижения напряженности**

**МИНУСКА** (S/2019/147, п. 6): в период с января по февраль 2019 года Организация Объединенных Наций при содействии Африканского союза оказала поддержку прямым переговорам между правительством Центральноафриканской Республики и 14 вооруженными группами. Результатом переговоров стало Политическое соглашение о мире и примирении в Центральноафриканской Республике.

**МИНУСМА** (S/2017/811, п. 3): в феврале 2017 года МИНУСМА и международная посредническая группа оказали поддержку Высокому представителю президента Республики Мали по вопросам осуществления Алжирского мирного соглашения в рамках диалога между сторонами, подписавшими Соглашение о мире и примирении в Мали, касающееся выполнения Соглашения по завершении промежуточного периода. Подписавшие Соглашение стороны достигли договоренности в отношении пересмотренной «дорожной карты» для осуществления Соглашения.

**МООНСДРК** (S/2019/575, п. 50): в первой половине 2019 года МООНСДРК оказала поддержку Министерству внутренних дел провинции в налаживании диалога по земельным и другим спорам в районах Бамбуба-Кисики и Бананде-Кайнама в территории Бени. Результатом диалога стало подписание мирного соглашения.

**МООНК** (S/2018/747, п. 35): в мае 2019 года МООНК и Группа Организации Объединенных Наций по Косово организовали Форум по укреплению доверия с участием широких слоев общественности Косово. Участники Форума наметили меры по укреплению доверия между косовскими общинами и заложили фундамент для будущей работы по различным направлениям развития.

**МООНЮС** (S/2018/831, п. 30): летом 2018 года МООНЮС содействовала налаживанию диалога между Советом старейшин джиенг (динка) и Советом старейшин штата Джубек, с тем чтобы снять обострившуюся напряженность в отношениях между принимающими общинами и мигрирующими скотоводами из племени динка-бор. Диалог привел к созданию совместного комитета, призванного устранить напряженность в отношениях между общинами.

*Источник:* доклады Генерального секретаря Совету Безопасности, 2017–2020 годы.

**Общее число погибших непосредственно в тех районах**

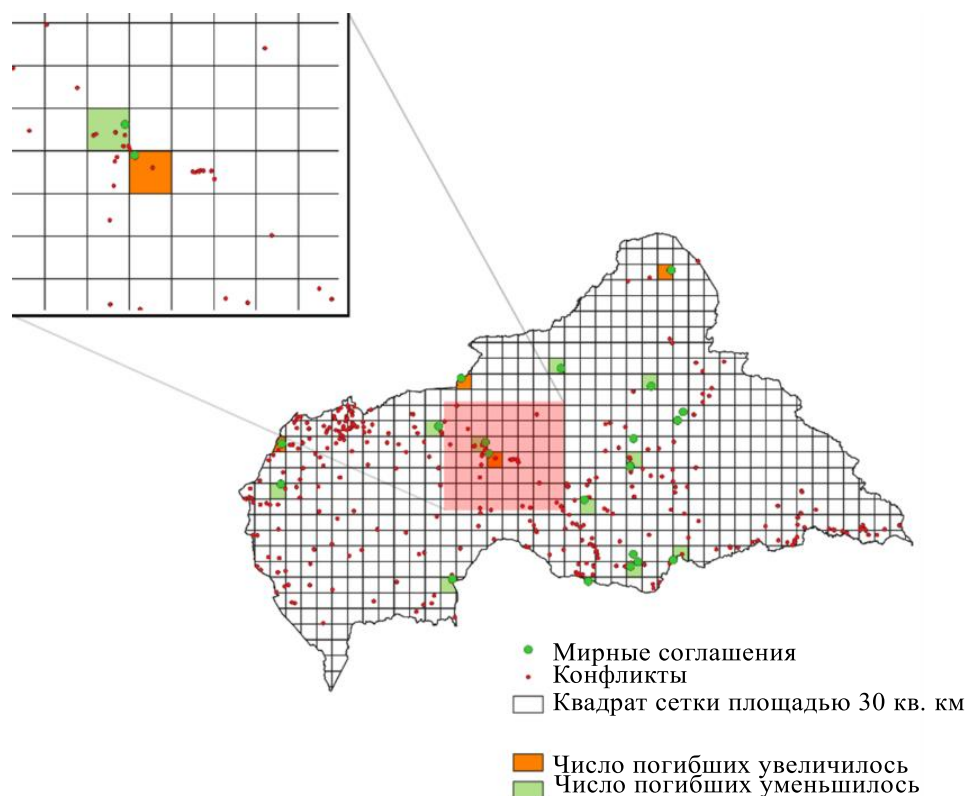
**Центральноафриканской Республики и Мали, где были подписаны местные мирные соглашения, сократилось, тогда как в целом число погибших в Мали увеличилось; в Южном Судане и Демократической Республике Конго число погибших непосредственно в районах, где действует местное мирное соглашение, осталось неизменным. В связи с этим возникает вопрос относительно актуальности некоторых из этих результатов с точки зрения поддержания мира.**

15. Судя по всему, благодаря мирным соглашениям на местах удалось уменьшить в среднем число погибших в двух из четырех стран, где действовали миссии и где были заключены такие соглашения. Статистический анализ

конфликтов (полученный из базы данных ACLED) и местных мирных соглашений (полученный из базы данных PA-X) показал, что в период с 2017 по 2020 год, после подписания местных мирных соглашений, среднее число погибших уменьшилось примерно на 33 процента в Мали и на 64 процента в Центральноафриканской Республике (см. рисунок I)<sup>15</sup>. Это свидетельствует об эффективности заключенных на местах мирных соглашений с участием соответствующих сторон в борьбе за уменьшение числа местных конфликтов.

Рисунок I

**В Центральноафриканской Республике после подписания мирных соглашений число погибших в среднем уменьшилось**



*Примечание:* указанные границы и названия, а также использованные на карте обозначения не подразумевают официального одобрения или принятия Организацией Объединенных Наций. Квадраты сетки, закрашенные зеленым цветом (см. условные обозначения на рисунке), представляют собой районы страны, где среднее число погибших после подписания мирных соглашений уменьшилось. Квадраты сетки, закрашенные оранжевым цветом, которых в целом меньше, представляют собой районы страны, где число погибших увеличилось.

16. Хотя анализ не показал заметного уменьшения числа конфликтов после заключения местных мирных соглашений в Южном Судане и Демократической Республике Конго, объяснить отсутствие изменений можно отчасти наличием различных политических факторов. В Южном Судане местные условия во многом сформировались из-за неудач в выполнении политических соглашений на

<sup>15</sup> Методология и допущения, которые были положены в основу анализа, изложены в пунктах 10 f) и 11 а). Дополнительно на предмет состоятельности эти мирные соглашения не анализировались.

национальном уровне, что привело к конфликтам на субнациональном уровне. Также и в Демократической Республике Конго серьезной проблемой для сдерживания конфликта на местном уровне оказалось ограниченное присутствие государственной власти.

17. Конкретные положения, касающиеся женщин, были прямо упомянуты в одной трети (31 из 92) местных мирных соглашений за период 2017–2019 годов, содержащихся в базе данных РА-Х. Они включали в себя, в частности, обеспечение более широкого участия женщин в работе комитетов по мониторингу выполнения мирного соглашения, в местных структурах по урегулированию конфликтов, а также обеспечение их представленности в демократических институтах, в частности в парламенте. Однако этих данных было недостаточно для более всесторонней оценки участия женщин в мирном процессе в целом и/или роли подразделения миссии, занимающегося политическими вопросами, в обеспечении их более широкого участия.

## **В. Мирные соглашения и политический диалог были реально достигнуты благодаря важному вкладу компонентов по политическим вопросам в миссиях по поддержанию мира**

**Заинтересованные стороны положительно оценили то, как сотрудники по политическим вопросам применяют свои знания и используют сети с целью содействовать политическим процессам и достижению практических результатов**

18. Как показано на рисунке II, большинство опрошенных заинтересованных сторон (58 процентов или более) согласились с тем, что компоненты миссии по политическим вопросам продемонстрировали свою политическую компетентность и различными способами задействовали свои сети. Большинство представителей внутренних заинтересованных сторон, опрошенных в Департаменте по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департаменте операций в пользу мира (8 из 11), по собственной инициативе привели также примеры успехов, которые, по их мнению, были в значительной мере достигнуты благодаря знаниям и опыту сотрудников по политическим вопросам. Кроме того, четверо из пяти специальных представителей Генерального секретаря, с которыми состоялись беседы, отметили, что знания сотрудников по политическим вопросам способствуют их участию в политической жизни, а многие из опрошенных сотрудники миссий (40 процентов), заявили, что эффективностью собственной работы они во многом обязаны профессионализму и глубоким знаниям сотрудников по политическим вопросам.

Рисунок II  
**Заинтересованные стороны положительно оценили работу компонентов миссии, занимающихся политическими вопросами, по различным показателям, демонстрирующим их политическую компетентность**



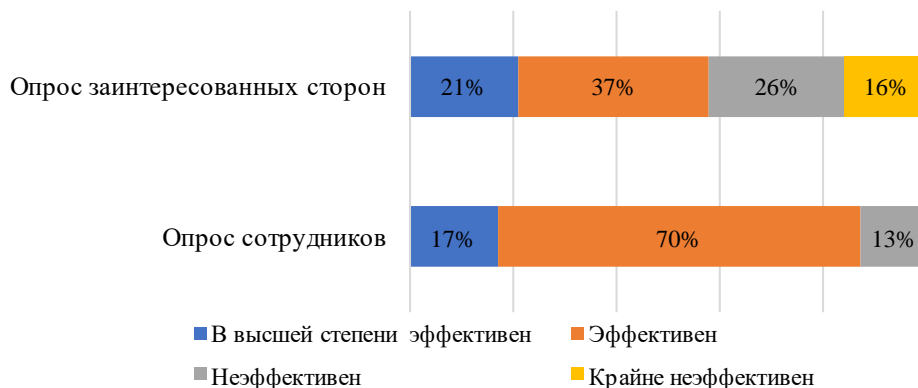
Источник: опрос заинтересованных сторон УСВН.

19. Персонал компонентов по политическим вопросам также оказывал поддержку в проведении собраний, конференций и других политических форумов, которые привели к подписанию мирных соглашений и/или проведению политических диалогов. Их непосредственный вклад сыграл ключевую роль в создании необходимых благоприятных условий для политических процессов и обеспечении оперативной поддержки для их реализации. Кроме того, сотрудники по политическим вопросам курировали подготовку первых проектов предусмотренных мандатом докладов Генерального секретаря Совету Безопасности, с опорой на которые государства-члены проводили обсуждения и принимали решения, касающиеся мандатов и деятельности миссий.

20. Вклад компонентов по политическим вопросам в достижение этих положительных политических результатов также признали респонденты, участвовавшие как в опросах заинтересованных сторон, так и в опросах персонала, хотя представители заинтересованных сторон — в значительно меньшей степени. Как показано на рисунке III, более половины опрошенных представителей заинтересованных сторон и сотрудников (58 процентов и 87 процентов, соответственно), высказавших собственное мнение, в целом оценили работу компонентов по политическим вопросам как эффективную. Так, половина опрошенных представителей заинтересованных сторон оценили как хорошую работу миссий по оказанию содействия достижению мирных соглашений, а две трети — работу по оказанию содействия политическому диалогу. Около 78 процентов опрошенных сотрудников из других компонентов миссий, с которыми сотрудничали подразделения по политическим вопросам, дали в целом положительную оценку политической работе своих миссий.

Рисунок III

**Большинство респондентов опроса заинтересованных сторон и сотрудников оценили компонент по политическим вопросам в пяти миссиях как эффективный в продвижении мирного процесса, при этом оценки заинтересованных сторон в целом ниже**



*Источник:* опросы сотрудников и заинтересованных сторон УСВН.

**Специалисты по политическим вопросам использовали свои политические знания и сети для понимания контекста конфликта и содействия продвижению к миру**

21. Специалисты по политическим вопросам в штаб-квартире миссии и полевых отделениях создали в национальной и субнациональной политических сферах надежные сети с ключевыми участниками, включая правительство и партнеров из гражданского общества, и продемонстрировали глубокое понимание того, чем эти сети должны заниматься. Их знания и налаженные ими сетевые связи сыграли решающую роль в достижении позитивных политических результатов, в том числе благодаря:

- использованию сетей с различными политическими субъектами для снижения уровня насилия путем оказания поддержки властям провинций в переговорах с вооруженными группами;
- использованию знаний и работы с неправительственными организациями для мониторинга выполнения мирных соглашений;
- нахождению возможностей для стратегического политического взаимодействия с помощью знаний, полученных в ходе рабочих отношений с участниками политического процесса.

**Добрые услуги старших руководителей миссий сыграли решающую роль в достижении позитивных результатов в пользу мира**

22. В докладах Генерального секретаря, посвященных пяти миссиям, последовательно подчеркивались важность и результаты инициатив по оказанию добрых услуг старшими руководителями миссий, в том числе их вклад в мирные процессы на всех уровнях. Главными среди них были усилия по созданию условий, способствующих началу политического диалога и заключению мирных соглашений, а также мероприятия в поддержку реализации достигнутых соглашений. Типы результатов, определенных в докладах, включали:

- *поощрение сторон к участию в мирных переговорах (или возвращению к ним)*. Так, в январе и феврале 2019 года Специальный представитель Генерального секретаря по Центральноафриканской Республике и глава МИНУСКА активизировал свое участие в Африканской инициативе по установлению мира и примирению в качестве члена группы, с тем чтобы содействовать началу прямых переговоров между правительством и вооруженными группами<sup>16</sup>.
- *взаимодействие с региональными и международными заинтересованными сторонами в целях согласования информации и подходов*. Так, с марта по июнь 2017 года МООНЮС продолжала активно поддерживать работу Объединенной комиссии по наблюдению и оценке, в том числе содействуя проведению — в преддверии ее пленарных заседаний — регулярного форума для международных партнеров и группы «Друзья Южного Судана» с целью согласования позиций международного сообщества в поддержку работы Председателя Комиссии<sup>17</sup>.
- *содействие выполнению соглашений о прекращении огня и других соглашений*. Так, Специальный представитель Генерального секретаря по Центральноафриканской Республике и глава МИНУСМА в сотрудничестве с правительством Алжира активизировал свои усилия по оказанию добрых услуг лидерам движений, подписавших Соглашение о мире и примирении в Мали, в целях содействия диалогу и оказал им помощь в преодолении существующих на этом пути препятствий. Представители движений подготовили «дорожную карту» для реализации взятых обязательств от 11 декабря 2017 года<sup>18</sup>.
- *помощь в обеспечении инклюзивности мирных процессов*. Так, Специальный представитель Генерального секретаря и глава МООНК посетил более 20 муниципалитетов, с тем чтобы пообщаться с широкой группой местных лидеров<sup>19</sup>.
- *осуществление функции добрых услуг во избежание насилия в преддверии выборов*. Так, с октября по декабрь 2018 года Специальный представитель Генерального секретаря по Демократической Республике Конго и глава МООНСДРК в рамках оказания добрых услуг провела интенсивную разъяснительную работу со всеми политическими партиями, правительством и лидерами, представляющими весь спектр политических сил, чтобы стимулировать политический диалог и избежать конфликта в связи с проведением выборов<sup>20</sup>.

23. Эти мероприятия часто проводились в частном порядке, без огласки и общественного контроля, и их успех являлся свидетельством компетентности и взаимодействия участвующих в них старших руководителей, а также их восприятия как авторитетных, заслуживающих доверия и беспристрастных должностных лиц. Опрошенные специальные представители и заместители специальных представителей Генерального секретаря также говорили о том, что им важно поддерживать хорошие отношения с национальными и политическими лидерами и уделять время различным группам для выработки совместной стратегии преодоления препятствий на пути к миру.

<sup>16</sup> S/2019/147, п. 3.

<sup>17</sup> S/2017/505, п. 46.

<sup>18</sup> S/2017/1105, п. 4.

<sup>19</sup> S/2017/387, п. 43.

<sup>20</sup> S/2019/6, п. 13.

**Несмотря на зачастую непростые условия, компонент по политическим вопросам во всех пяти миссиях смог найти политическое пространство для взаимодействия с самыми важными партнерами по мирному процессу**

24. Во всех пяти миссиях, по которым проводилась оценка, продвижению мирного процесса вперед порой мешали такие факторы, как отсутствие восприимчивости сторон, противоречащие друг другу приоритетные задачи партнеров, быстро меняющаяся политическая динамика, практические и логистические проблемы (например, пути подъезда во время влажных сезонов и коронавирусная инфекция (COVID-19)) и, в некоторых случаях, ограничения в отношении роли и/или мандата самой миссии в мирном процессе. Опрошенные сотрудники миссий наиболее часто упоминали такие внешние факторы в качестве проблем на пути достижения позитивных политических результатов. Тем не менее, в каждой миссии были найдены примеры успешно реализованных усилий по определению и расширению политического пространства для привлечения важнейших партнеров по мирному процессу. Например, в Косово, где политический процесс возглавлял Европейский Союз, МООНК, в отсутствие какого-либо мирного соглашения или признанной роли в национальном политическом пространстве, скорректировала свой подход к взаимодействию с организациями гражданского общества и государственными должностными лицами на уровне муниципалитетов. Миссия в основном осуществляла инициативы на местном уровне путем наращивания потенциала и обеспечения учета гендерной проблематики в мирных диалогах. Аналогичным образом, в Южном Судане, где мирный процесс возглавляли Межправительственная организация по развитию (ИГАД) и Африканский союз, МООНЮС оказала помощь в сохранении динамики, когда переговоры зашли в тупик, активно взаимодействуя со всеми соответствующими сторонами, обеспечивая трансляцию для местного населения радиодискуссий лидеров<sup>21</sup> и проводя многочисленные личные встречи для распространения информации о соглашении<sup>22</sup>. В Демократической Республике Конго МООНСДРК сосредоточила свою работу по политическим вопросам на содействии созданию политических условий для проведения национальных выборов в 2018 году<sup>23</sup>.

**Мнение общественности о безопасности местного населения улучшилось в трех из пяти стран действия миссий**

25. Данные проведенных опросов местного населения в пяти странах действия миссий показали, что в трех из пяти стран — Косово, Мали и Центральноафриканской Республике — общественное мнение улучшилось<sup>24</sup>. Данные, иллюстрирующие такое отношение общественности, включают<sup>25</sup>:

- В Косово 8 из 10 респондентов (83 процента) чувствовали себя в безопасности на улицах в апреле 2020 года по сравнению с 70 процентами жителей в мае 2019 года;

<sup>21</sup> Radio Miraya (<https://unmiss.unmissions.org/radio-miraya-news>).

<sup>22</sup> Обновленное соглашение об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан (R-ARCSS).

<sup>23</sup> См. Norwegian Institute of International Affairs, *Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC* (Oslo, 2019).

<sup>24</sup> Источники данных по каждой стране см. в пункте 10 г). Хотя все пять опросов местного населения различались методологически в отношении контингента опрошенных и структуры анкеты, во всех пяти опросах для того, чтобы дать общую оценку, были определены косвенные показатели мнения населения о безопасности.

<sup>25</sup> Чтобы обобщить результаты по всем странам, кроме Южного Судана, этот вывод был сделан только на основании одного года с одним сопоставимым показателем. В ходе оценки не проводился анализ более продолжных данных по многочисленным переменным в любой из пяти стран.

- в Мали большинство респондентов (65 процентов) сочли, что уровень отсутствия безопасности либо снизился, либо остался прежним за 12 месяцев, предшествовавших опросу в ноябре 2019 года;
- в Центральноафриканской Республике более половины респондентов (55 процентов) сочли, что в ноябре 2020 года по сравнению с ноябрем 2019 года наблюдалось более свободное перемещение товаров и улучшение ситуации в сфере безопасности<sup>26</sup>.

26. В отличие от этого, около 70 процентов и 78 процентов респондентов в Южном Судане и Демократической Республике Конго, опрошенных в ноябре 2017 года и июле-августе 2019 года, соответственно, говорили, что в меньшей степени чувствовали себя в безопасности в течение 12 месяцев, предшествовавших опросу.

**Результаты использования миссиями социальных сетей для пропаганды мира, включая более широкое участие женщин, были менее очевидными**

27. Хотя это не входит в прямые обязанности компонента по политическим вопросам, и с учетом ограничений мобильной связи на страновом уровне, оценить успех использования миссиями социальных сетей в качестве инструмента пропаганды для продвижения мира было непросто. Что касается фактического количества подписчиков миссий в «Твиттере» и «Фейсбуке», двух крупнейших социальных сетях, то информационно-просветительская работа миссий существенно различалась. Деятельность в социальных сетях чаще всего была связана с национальными событиями; профили старших руководителей миссий, таких как специальные представители или заместители специальных представителей Генерального секретаря, чаще всего упоминались при освещении в «Твиттере» деятельности миссий на национальном уровне. Например, мероприятие, посвященное Политическому соглашению о мире и примирении в Центральноафриканской Республике, набрало 765 и 723 «лайка» в «Твиттере» и «Фейсбуке», соответственно.

28. Уровень активности пользователей в связи с ключевыми политическими событиями на субнациональном уровне был более ограниченным. Одним из примеров этого стало соглашение о прекращении огня и «дорожная карта» мер, призванных положить конец насилию в Бриа, префектура От-Котто, в Центральноафриканской Республике, которые не получили никакого освещения в «Твиттере» и получили всего 20 «лайков» в «Фейсбуке». Аналогичным образом, в то время как инклюзивный политический диалог в Бамако получил 883 и 637 «лайков» в «Твиттере» и «Фейсбуке», соответственно, субнациональное перемирие между коалицией «Координация движений Азавада» и коалицией вооруженных групп «Платформа», подписавшими соглашение, практически не освещалось. Кроме того, в ограниченном количестве в социальных сетях миссии были размещены и сообщения, посвященные непосредственно участию женщин в мирных процессах.

<sup>26</sup> Ситуация стала существенно менее безопасной после того, как Конституционный суд Центральноафриканской Республики не утвердил кандидатуру бывшего президента на президентских выборах, что привело к вооруженному нападению на Банги в январе 2021 года.



**Данные самих миссий о результатах их работы по политическим вопросам также были ограниченными**

29. Тем не менее, несмотря на эти положительные рейтинги, данные об исполнении программ, касающиеся результатов работы компонентов по политическим вопросам в миссиях, были ограниченными. Хотя отчетность составлялась в соответствии с обязательным требованием бюджетирования по результатам, прогресс в части показателей бюджетирования по результатам был представлен в основном в виде мероприятий, а не результатов.

30. Недавнее внедрение Комплексной системы планирования и оценки результативности во всех миссиях было призвано устранить этот пробел, облегчив составление миссиями отчетности о достигнутых результатах. Оценка структуры этой системы показала, что она является весьма актуальным инструментом для оценки эффективности работы миссии по политическим вопросам. Примеры соответствующих показателей в этом отношении включают:

- а) количество нарушений мирного соглашения со стороны подписавших его вооруженных групп;
- б) факт проведения инклюзивного национального диалога и количество ключевых заинтересованных сторон, принявших участие в семинарах по инклюзивному национальному диалогу;
- в) степень взаимодействия членов правительства со сторонами мирного соглашения.

31. В полевых миссиях Комплексная система планирования и оценки результативности была внедрена совсем недавно и используется частично и/или непоследовательно. Несколько миссий сообщили, что процесс наполнения Системы информацией продолжается и что предварительные данные недостаточны для анализа эффективности программ. Поэтому на момент проведения оценки Система не была доступна для анализа эффективности работы миссий по политическим вопросам.

**С. Политический анализ миссий был в целом проведен обстоятельно, но его можно было бы использовать более эффективно в целях содействия достижению положительных политических результатов**

**Проведение политического анализа является важным видом деятельности для компонентов миссии по политическим вопросам**

32. Сотрудники, работающие в компонентах миссий по политическим вопросам, готовили разнообразные политические аналитические документы, включая аналитические доклады, шифротелеграммы, стратегические документы и подлежащие учету записки. Респонденты, принявшие участие в опросе персонала, сообщили, что на проведение такого рода анализа у них уходит больше всего времени из всех видов деятельности, которыми они занимаются, что показано на рисунке IV. Далее по количеству затрачиваемого времени следовали мониторинг политической ситуации в стране и предоставление докладов о наиболее важных политических событиях старшему руководству миссии или Центральным учреждениям.

Рисунок IV

**Сотрудники миссий, занимающиеся политическими вопросами, сообщили, что на проведение политического анализа они затрачивают большую часть своего рабочего времени**

отчетность

мониторинг политической ситуации

стратегия и программирование

**политический анализ**

непосредственное участие в политических процессах

непосредственная поддержка добрых услуг

Специального представителя Генерального секретаря

прочее

координация и связь

*Примечание:* облако слов на рисунке показывает различные виды деятельности, которыми обычно занимаются сотрудники миссий по политическим вопросам. Чем больше размер шрифта, тем чаще он упоминался принимавшими участие в опросе сотрудниками миссии как один из видов деятельности, которыми они занимаются. Наиболее часто респонденты упоминали «политический анализ» (55 из 136 респондентов).

*Источник:* опрос сотрудников УСВН.

**Аналитические материалы, подготовленные компонентом миссий по политическим вопросам, в целом отличало хорошее качество по самым разным критериям**

33. Как показано в таблице 2, на основе оценки по семи критериям по пятибалльной шкале <sup>27</sup> общее качество аналитических политических документов, подготовленных миссиями, было оценено положительно. В целом, около 80 процентов всех документов по всем критериям получили оценку «четыре» или выше. Документы набрали наибольшее количество баллов по критериям «масштабность» и «глубина», на основании чего можно предположить, что в документах, подготовленных отделом по политическим вопросам, содержался анализ общей политической ситуации в стране и обуславливающих ее факторов. При этом документы получили самые низкие оценки по критерию «анализ», что позволяет предположить, что в изученных документах не всегда были предметом рассмотрения и были определены движущие силы конфликта и расстановка сил, не всегда в них были включены конкретные рекомендации и анализировался риск бездействия.

<sup>27</sup> Для оценки документов по семи различным параметрам использовалась пятибалльная шкала Лайкерта (1 = «очень плохо», 2 = «плохо», 3 = «удовлетворительно», 4 = «хорошо», 5 = «отлично»). Оценка 4 была использована в качестве стандартного значения для приемлемого уровня профессиональной работы. Исключительно хорошая работа была оценена на 5 баллов. Дальнейшее объяснение процедуры оценки см. также в пункте 9 а).

Таблица 2

**Аналитические политические документы получили в целом высокие оценки по семи критериям оценки**

	Структурная логика	Подготовка документа	Масштабность	Глубина	Согласованность и последовательность	Решительность	Анализ
Все миссии							
Процентная доля оценок = 5 баллов:	30%	34%	29%	28%	33%	19%	32%
Процентная доля оценок = 4 балла:	57%	55%	68%	65%	60%	71%	54%
Процентная доля оценок < 4 баллов:	12%	11%	3%	7%	7%	10%	14%

Источник: оценка экспертами УСВН основного документа по политическим вопросам.

**В целом аналитические материалы получили высокие оценки в части учета гендерных факторов, но менее высокие — в части учета прав человека и интересов инвалидов**

34. Как показано в таблице 3, основные принципы составления программ Организации Объединенных Наций, такие как гендерное равенство, экологическая устойчивость, учет интересов инвалидов и правозащитных аспектов, не всегда соблюдались при подготовке изученных аналитических политических документов. В целом проблемы гендерного характера рассматривались по существу в 47 процентах документов, ставших предметом оценки, с некоторыми различиями между миссиями. Вопросы же прав человека были затронуты лишь в 8 процентах документов, а вопросам инвалидности и охраны окружающей среды было уделено еще меньше внимания.

Таблица 3

**Аналитические политические документы получили высокие оценки в части учета гендерной проблематики, но не были высоко оценены в части учета прав человека, интересов инвалидов и экологических факторов**

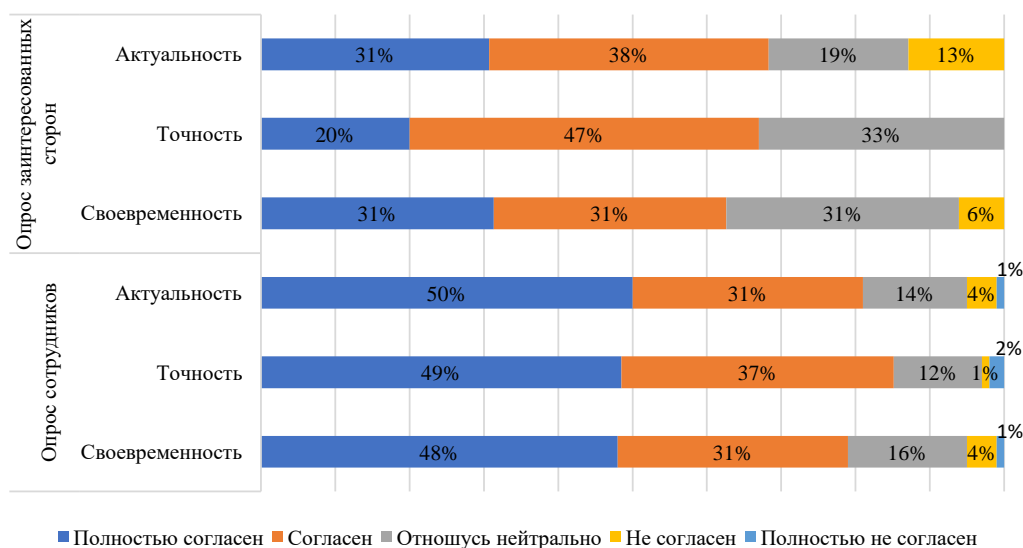
Все миссии	Гендерная проблематика	Права человека	Интересы инвалидов	Экология
Процент документов, получивших оценку «4» или «5»	28%	8%	0%	0%
Процент документов, получивших оценку «3»	19%	15%	2%	2%
Процент документов, получивших оценку ниже «3»	53%	77%	98%	98%

Источник: оценка экспертами УСВН основных документов по политическим вопросам.

35. Политические аналитические документы, подготовленные сотрудниками по политическим вопросам, были высоко оценены как опрошенными представителями заинтересованных сторон, так и сотрудниками миссий. Как показано на рисунке V, не менее 60 процентов сотрудников и 80 процентов заинтересованных сторон, соответственно, считают, что доклады и рекомендации, подготовленные в поддержку мирных процессов, были своевременными, точными и актуальными.

Рисунок V

**Большинство опрошенных заинтересованных сторон и сотрудников оценили политические аналитические доклады и предоставленные в связи с политическими процессами консультации как актуальные, точные и своевременные**



*Источник:* опросы заинтересованных сторон и сотрудников, проведенные УСВН.

**Тем не менее есть возможность сделать политические аналитические документы еще более полезными, особенно в плане разработки конкретных политических стратегий и оказания поддержки специальным представителям Генерального секретаря и другим старшим руководителям**

36. В ходе изучения политических аналитических документов было отмечено небольшое количество примеров, когда эти документы, по всей видимости, непосредственно способствовали принятию стратегического решения об осуществлении политического взаимодействия, которое привело к положительному результату. В числе таких примеров приведем следующие:

- в МООНК Специальный представитель Генерального секретаря в Косово использовал данные политического анализа при планировании работы Миссии в целях укрепления доверия, о чем свидетельствуют последующие выступления на Форуме Организации Объединенных Наций по укреплению доверия в Косово и в Совете Безопасности;
- в МООНЮС благодаря масштабности и глубине политических аналитических материалов старшие руководители Миссии смогли, опираясь на них, принимать участие в процессе проводившегося в 2020 году стратегического обзора Миссии, по результатам которого Генеральному секретарю были представлены рекомендации относительно продления ее мандата;
- в МИНУСКА благодаря анализу ситуации в Бангасу были определены необходимые условия для установления мира (например, арест лидеров ополчения и обеспечение внутренне перемещенным лицам возможности безопасно вернуться в районы своего проживания), а также было установлено, что Миссии необходимо участвовать как в обеспечении безопасности на местах, так и в обеспечении надзора за работой новых правительственных сил;

- в аналитических материалах МООНСДРК акцентировалось внимание на препятствиях и возможностях в плане участия женщин в политической жизни страны, что легло в основу принятия стратегических решений о том, как расширить их участие;
- в аналитических материалах МИНУСМА предметно изучались отношения между двумя основными неправительственными группами, подписавшими Мирное соглашение по Мали 2015 года, что было полезно для обеспечения эффективной последующей деятельности по выполнению этого соглашения.

37. Однако, несмотря на эти позитивные примеры, было не совсем понятно, каким образом подготовка аналитических материалов согласуется с одной из основных функций компонентов миссии по политическим вопросам: разработка стратегий, помогающих сторонам в конфликте разрешить споры<sup>28</sup>. Оценка политических аналитических материалов миссий показала, что в изученных документах этот аспект рассматривался непоследовательно; кроме того, как отмечено в пункте 33, политические аналитические документы получили самые низкие баллы по критерию оценки, касающемуся изложения вариантов политического участия.

38. Отзывы старшего руководства миссий и Центральных учреждений о политической аналитической деятельности миссий были в целом положительными, но были выявлены и области, требующие улучшения. Около половины (четыре из девяти) опрошенных специальных представителей и заместителей специальных представителей Генерального секретаря заявили, что одним из самых весомых составляемых успешной деятельности их миссии являются подготовка докладов, аналитическая работа и работа в области раннего предупреждения. Кроме того, трое из девяти откровенно заявили, что в своей работе во многом полагаются на данные политического и ситуационного анализа, проводимого сотрудниками по политическим вопросам<sup>29</sup>. Также около половины опрошенных руководителей в Центральных учреждениях (5 из 11) считают, что выполняемая миссиями политическая аналитическая работа является одним из главных видов деятельности, которые ожидаются от миссий, и отмечают, что в целом удовлетворены имеющимися результатами. Однако некоторые старшие руководители выразили мнение, что результаты по своему характеру могли бы быть в меньшей степени описательными, а более аналитическими, более своевременными и включать более разнообразные источники информации.

39. Опрошенные заинтересованные стороны и сотрудники также назвали возможности для дальнейшего повышения полезности политического анализа. Почти треть опрошенных сотрудников (31 процент) считают, что старшие руководители миссий не используют подготовленные компонентом по политическим вопросам рекомендации и отчеты при взаимодействии со сторонами в конфликте и принятии решений; в связи с этим несколько опрошенных сотрудников заявили, что не часто получают отзывы о своей работе, в результате чего лишаются возможности усовершенствовать свои аналитические материалы. Кроме того, некоторые опрошенные сотрудники миссий отметили, что в случаях, когда Специальный представитель Генерального секретаря назначал советников по политическим вопросам в составе своей личной канцелярии, функции отдела или управления по политическим вопросам сводились к выполнению секретариатской, а не консультативной роли. Некоторые опрошенные сотрудники также сообщили об отсутствии регулярных консультаций между отделом или

<sup>28</sup> *Handbook on the United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, p. 23 (см. сноску 2).

<sup>29</sup> Оставшиеся шесть человек этот вопрос в ходе собеседования не обсуждали.

управлением по политическим вопросам и старшим руководством миссий, за исключением совещаний старших руководителей миссий. Несколько опрошенных сотрудников миссий считают, что их аналитические материалы остаются без внимания из-за того, что специальные представители и заместители специальных представителей Генерального секретаря имеют собственное политическое видение, которое понятно не всем или не доводится в открытую до сведения остальных сотрудников миссии, включая сотрудников отдела или управления по политическим вопросам; сотрудники по крайней мере трех миссий также отметили, что важную роль в том, как миссия подходит к своей работе по политическим вопросам, играет личность Специального представителя Генерального секретаря.

#### **D. Структуры миссий, занимающиеся политическими вопросами, не всегда были эффективны в достижении политических результатов**

**Несмотря на то, что концептуальный подход к работе в политической сфере формулируется для всей миссии, обеспечение координации внутри компонента по политическим вопросам и между другими компонентами было сложной задачей, а политическая работа в штаб-квартире не всегда была прочно увязана с работой на местах**

40. Хотя только у двух из пяти миссий имелись самостоятельные политические стратегии, отличные от концептуального документа миссии, все миссии сформулировали общий подход к работе по политическим вопросам для всей миссии в целом, в том числе оговорили, ответственность за выработку подходов к работе в политической сфере несет вся миссия. Большинство опрошенных сотрудников (73 процента) сообщили, что для миссий выработка политических подходов к предотвращению и разрешению конфликтов всегда или в значительной степени является приоритетной задачей; с этим согласились и большинство опрошенных заинтересованных сторон (68 процентов).

41. Однако для осуществления политической работы миссий требовалась интегрированная структура, которая не всегда имела в пяти миссиях, в которых была проведена оценка. Компонент по политическим вопросам — под председательством, в некоторых случаях, заместителя Специального представителя Генерального секретаря по политическим вопросам — включал только часть миссии; в некоторых случаях советники по политическим вопросам в Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря и такие основные компоненты миссии как подразделения связи и группы по гендерным вопросам действовали за рамками компонента по политическим вопросам. Важно отметить, что в некоторых случаях в компонент по политическим вопросам не включались сети полевых отделений миссии, сотрудники которых первыми реагируют на местные конфликты и осуществляют функции посредничества, содействия, обучения и другую политическую работу в местных общинах.

42. Большинство опрошенных сотрудников (64 процента) полагали, что структуры и процессы миссии не всегда способствуют достижению позитивных политических результатов, а участвовавшие в опросе сотрудники назвали структуры миссии в числе пяти самых серьезных проблем на пути выполнения ими своего мандата по политическим вопросам. Опрошенные сотрудники Департамента операций в пользу мира и Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства указали на негативные последствия отсутствия интегрированной структуры, включая конкуренцию и нечеткое разделение обязанностей между отделениями миссий в части политических вопросов; отсутствие

ясности в вопросе о том, кто осуществляет руководство деятельностью в политической сфере — отдел по политическим вопросам или директор отделения либо заместитель Специального представителя Генерального секретаря, а также сообщили, что сотрудники по политическим вопросам не допускаются к участию в политических встречах высокого уровня.

43. Сотрудники миссий, которые приняли участие в опросе или с которыми проводились собеседования, в числе волновавших их проблем главной назвали существующий, по их мнению, разрыв между работой по политическим вопросам, проводимой в штаб-квартире миссии и на местах. В бюджетных документах перечислены людские ресурсы, выделенные в поддержку политических, мирных и смежных процессов в каждой миссии: в 2020/21 году в трех миссиях на компоненты по политическим вопросам было выделено менее половины этих ресурсов<sup>30</sup>. Другими участниками опросов могли быть советники по политическим вопросам в Канцелярии Специального представителя Генерального секретаря или других подразделений, а многие из оставшихся, вероятно, работали на местах. Беседы с руководителями отделений на местах и директорами отделов или управлений по политическим вопросам показали, что сотрудники, работающие в штаб-квартире и на местах, по-разному видят свои роли: первые уделяют главное внимание политическим вопросам национального уровня, а вторые — проблемам на субнациональном уровне и на уровне общин. В результате они считают, что выполняют параллельные, а не общие комплексные задачи. Кроме того, в планах работы, подготовленных компонентами по политическим вопросам, не всегда указывалось, как и в какой степени они планируют работать с другими компонентами миссии, включая полевые отделения.

**Порядок подчинения компонентов по политическим вопросам не всегда способствовал скоординированному планированию или определению приоритетов в деятельности по политическим вопросам**

44. Структурные проблемы, связанные с реализацией подхода к политическим вопросам в рамках всей миссии, также нашли свое отражение в порядке подотчетности. В каждой из миссий, где была проведена оценка, у работающих в штаб-квартире сотрудников по политическим вопросам — в отличие от сотрудников на местах, включая тех, в чей круг обязанностей входит работа по политическим вопросам, — был свой руководитель из числа старших руководящих сотрудников миссии, которому они подчинялись. Таким образом, даже при наличии механизмов координации на высоком уровне повседневная деятельность и взаимодействие не координировались между штаб-квартирой и подразделениями на местах на регулярной основе.

45. Кроме того, следует отметить, что хотя регулярные и специальные встречи между руководителями компонентов и полевых отделений, а также личные встречи в пяти миссиях, в которых была проведена оценка, способствовали горизонтальным обменам информацией на уровнях старших руководителей, взаимодействие между сотрудниками более низкого уровня в штаб-квартире миссии и на местах было затруднено в силу физической удаленности и отсутствия соответствующих возможностей. Как отметили опрошенные сотрудники, формальные сети, способствующие такому взаимодействию среди других профессиональных групп сотрудников Организации Объединенных Наций, не действуют в отношении сотрудников по политическим вопросам, что ограничивает возможности в плане обмена опытом и информацией, совместной работы и оказания поддержки коллегам.

<sup>30</sup> МИНУСКА, МООНСДРК и МООНЮС (см. [A/74/756](#), стр. 4; [A/74/738](#), стр. 4; и [A/74/742](#), стр. 4, соответственно).

## V. Выводы

46. Члены Независимой группы высокого уровня по операциям в пользу мира, входившие в ее состав в 2015 году, определили примат политики как «путеводную звезду» современных операций в пользу мира. Деятельность компонента по политическим вопросам миссий по поддержанию мира, который находится главным образом в ведении отделов по политическим вопросам и канцелярий специальных представителей и заместителей специальных представителей Генерального секретаря, имеет решающее значение для успешной реализации этой концепции. Все старшие руководители миссий, опрошенные в рамках данной оценки, отметили важность политической работы для эффективной деятельности их миссий; эту точку зрения наглядно продемонстрировал один из Специальных представителей Генерального секретаря, заявивший, что «выполняя нашу политическую роль, мы делаем действительно важные дела, дела, способствующие преобразованиям», а другой отметил, что «ключ к успешной деятельности миссии — это сплоченная группа по политическим вопросам».

47. Для достижения желаемых результатов в деле продвижения вперед национальных, региональных и местных мирных процессов миссиям необходимо создать пространство для политического взаимодействия и достижения согласия. Эффективная работа в этом направлении предполагает комплексное распределение мероприятий и подходов, позволяющих ориентироваться между динамикой Совета Безопасности, политической волей правительств и стремлением заинтересованных сторон к достижению мира, а также учитывать многочисленные факторы, характерные для конкретной миссии, включая мнения руководства, структуру миссии, компетентность персонала, связи и взаимодополняемость с другими компонентами миссии. Зачастую динамичный и изменчивый внешнеполитический контекст осложняет работу компонентов по политическим вопросам: во всех пяти миссиях сотрудники всех уровней постоянно упоминали это как основной фактор, препятствующий достижению результатов, диктующий необходимость применения инновационных и гибких подходов и решений.

48. Важными этапами на пути достижения прочного мира являются как мирные соглашения, так и политический диалог. Сотрудники компонента по политическим вопросам играют самую непосредственную роль в достижении этих результатов, используя свои политические знания и сети, с помощью тщательного анализа определяя наилучшие стратегические варианты взаимодействия, выступая в поддержку заинтересованных групп, способствуя созданию необходимых условий для диалога и посредничества в поиске мирных решений. Факты также свидетельствуют о том, что в некоторых случаях, когда были достигнуты соглашения, количество конфликтов сократилось (или, по крайней мере, не увеличилось), а местное население сообщало, что чувствует себя в большей безопасности. Политические диалоги объединяют самые разные группы, часто на низовом уровне, и способствуют повышению степени взаимопонимания и инклюзивности.

49. Для того чтобы развивать эти результаты, можно привнести несколько изменений. В их числе более эффективные структурные механизмы, более последовательная и организационно оформленная работа отдела или управления по политическим вопросам в рамках усилий миссий в политической сфере, усиление поддержки миссий в вопросах кадрового обеспечения, результативности деятельности и подотчетности, более эффективное использование политического анализа и связанного с ним механизма обратной связи, более активное использование социальных сетей, более целенаправленные и комплексные стратегии миссий и более активное взаимодействие с правительствами. Только благодаря успешному переходу от этапа конфликта к деятельности в целях развития



государства-члены смогут достичь целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и обеспечить, чтобы никто не был забыт.

## VI. Рекомендации

50. УСВН выносит три важные рекомендации в адрес пяти миссий по поддержанию мира и одну важную рекомендацию в адрес Департамента операций в пользу мира.

### Рекомендация 1 (результаты А и В)

Каждой миссии следует совершенствовать процесс оценки эффективности работы и отчетности компонента по политическим вопросам, в том числе в рамках использования Комплексной системы планирования и оценки результативности, чтобы определить значимость деятельности по политическим вопросам для достижения долгосрочных результатов и сформулировать основные ожидания и результаты своей политической работы.

*Показатель достижения результатов:* усовершенствованный процесс оценки эффективности и отчетности по вопросу об актуальности и эффективности работы по политическим вопросам.

### Рекомендация 2 (результаты С и D)

После продления мандата каждой миссии или в соответствующее время с учетом контекста миссии и в соответствии с рекомендацией 1 каждая миссия должна разработать для себя соответствующую политическую стратегию, которая будет четко доведена до сведения Департамента операций в пользу мира и Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства, а также до всех сотрудников миссии<sup>31</sup> и в которой будут определены:

- а) приоритетность различных видов деятельности, включая отчетность, политический анализ и непосредственное участие;
- б) роли и ответственность за политическую деятельность миссии, включая коммуникацию между различными компонентами миссии, участвующими в политической работе;
- с) коммуникационная стратегия, включая возможное использование социальных сетей;
- d) подходы в деле привлечения к участию таких подгрупп, как женщины, молодежь и инвалиды;
- е) подходы к взаимодействию с гражданским обществом;
- f) связь с Департаментом операций в пользу мира и Департаментом по политическим вопросам и вопросам миростроительства.

*Показатель достижения результатов:* политическая стратегия миссии в письменной форме, которая обновляется в согласованные сроки, доводится до сведения штаб-квартиры Департамента операций в пользу мира и обсуждается на совещаниях старшего руководства и отделов или управлений по политическим вопросам.

<sup>31</sup> При этом следует учитывать возможную необходимость соблюдения конфиденциальности в отношении особо деликатных вопросов.

**Рекомендация 3 (результаты А, С и D)**

Каждая миссия должна повысить полезность политических аналитических материалов, которые готовятся ее компонентом по политическим вопросам, путем:

- а) регулярного получения отзывов о проведенном анализе, в том числе от старших руководителей миссий и (через Департамент операций в пользу мира) Центральных учреждений, а также от Канцелярии Генерального секретаря, с тем чтобы учесть их для улучшения работы в будущем;
- б) обеспечения четкой связи между проводимым анализом и политической стратегией миссии, чтобы анализ был актуальным, стратегическим и значимым.

*Показатель достижения результатов:* внедрение механизма регулярной обратной связи для политического анализа и конкретных ссылок на задачи и цели общей политической стратегии.

**Рекомендация 4 (результат D)**

Штаб-квартире Департамента операций в пользу мира следует провести обзор существующих структур миссий по поддержанию мира, призванных обеспечить выполнение их мандата по политическим вопросам, в интересах повышения общей эффективности и результативности их работы. При проведении обзора необходимо охватить следующие аспекты:

- а) связи между различными подразделениями с сотрудниками и/или функциями по политическим вопросам, включая компоненты по политическим вопросам, канцеляриями Специального представителя и/или заместителя Специального представителя Генерального секретаря и отделениями на местах;
- б) порядок подчинения внутри и между этими подразделениями;
- с) объем и распределение ресурсов, выделяемых на работу по политическим вопросам, включая инициативы по внебюджетному финансированию;
- д) координацию с другими компонентами миссии, которые вносят вклад в политическую деятельность, такими как компоненты по гражданским вопросам.

*Показатель достижения результатов:* обзор проведен, и его результаты доведены до сведения всех миссий.

## Приложение I\*

### Замечания по проекту доклада, полученные от подразделений

#### Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике

В связи с Вашим меморандумом от 13 октября 2021 года (OIOS-2021-01469) по вышеупомянутому вопросу на Ваше рассмотрение представляется Приложение I\*\* с замечаниями Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА).

Я рад сообщить, что мною был получен проект доклада Управления внутреннего надзора об оценке работы компонентов по политическим вопросам в миротворческих миссиях, и выражаю наше общее согласие с его выводами и рекомендациями, которые соответствующим образом отражены в плане действий Миссии.

Пользуясь случаем, хочу поблагодарить Вас и Ваших сотрудников за отличное сотрудничество и руководство в ходе этого процесса.

---

\* В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора приводит полный текст полученных от подразделений замечаний по проекту доклада. Эта практика была внедрена в соответствии с резолюцией [64/263](#) Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

\*\* Имеется в архиве Управления служб внутреннего надзора.

**Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали**

*Ссылка на служебный меморандум OIOS 2021-01469 от 13 октября 2021 года.*

В ответ на упомянутый документ прилагаем замечания руководства и план действий Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА)\*\* по выполнению рекомендаций, которые были вынесены по итогам проведенной оценки и представлены в докладе по этому вопросу.

В целях повышения актуальности, эффективности и результативности деятельности всего компонента по политическим вопросам Миссия обязуется полностью и своевременно решать все проблемы, требующие принятия мер со стороны МООНСМА, в соответствии с прилагаемой рекомендацией.

Что касается пункта 32 тематического доклада, то МИНУСМА хотела бы попросить заменить ссылки на «альянс повстанческих групп, добывающихся автономии для пустынного региона на севере Мали» и «коалицию проправительственных вооруженных групп с севера Мали» ссылкой на «подписавшие соглашение движения».

**Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго**

Я хотел бы поблагодарить Отдел инспекции и оценки Управления служб внутреннего надзора (УСВН-ОИО) за включение Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК) в число миссий, на основе которых проводился сравнительный анализ компонентов по политическим вопросам, и представить ответы Миссии в рамках прилагаемого плана действий.

Мне приятно отметить, что Миссия на протяжении всего процесса взаимодействия с проводившими оценку специалистами и предоставила данные и свидетельства, запрошенные для обоснования выводов.

Я не имею возражений против рекомендаций, но хотел бы подчеркнуть, что МООНСДРК выразила озабоченность относительно сферы охвата оценки. Так, акцент был сделан чисто на «мирные соглашения и мирные процессы», и тем самым остались без внимания работа Миссии по оказанию добрых услуг, которая невозможна без тщательного анализа политической динамики как на национальном уровне, так и на уровне провинций, а также более широкие аспекты политического участия, в том числе в поддержку мандата по защите гражданского населения и в поддержку институциональных реформ.

В тематических исследованиях, на примере которых анализировалась работа в МООНСДРК и которые были выбраны УСВН, акцент делался на мирные процессы на местах и не уделялось должного внимания основным вопросам, связанным с политической стабильностью и динамикой власти в стране в течение обзорного периода, в том числе в период подготовки и проведения прошедших выборов.

Что касается усовершенствования процесса оценки эффективности работы и отчетности компонента по политическим вопросам, в том числе в рамках использования Комплексной системы планирования и оценки результативности (КСПОР) (рекомендация №1), то должен подчеркнуть, что Миссия разработала схему результатов КСПОР на основе тесных консультаций с Отделом по

\*\* Имеется в архиве Управления служб внутреннего надзора.

политическим вопросам, и нашу первую оценку результатов деятельности в рамках всей Миссии предполагается провести в первом квартале 2022 года.

В отношении разработки политической стратегии (рекомендация №2) Миссия отметила, что эта работа входит в число мероприятий в рамках инициативы Генерального секретаря «Действия в поддержку миротворчества +». Хотя Миссия поддерживает эту рекомендацию, следует подчеркнуть, что мандат МООНСДРК продлевается уже на протяжении нескольких лет, и ожидаемое улучшение политических показателей связано не с ежегодной разработкой «политической стратегии», а с адаптацией и использованием добрых услуг в целях содействия выполнению мандата.

Поэтому для хорошей работы в политической сфере, связанной со сложными и динамичными политическими процессами, должен быть налажен многогранный, динамичный, активный и творческий процесс, который невозможно отразить в ежегодном документе. В этой связи хотел бы подчеркнуть, что Миссия будет продолжать взаимодействовать со всеми политическими субъектами, представляющими весь политический спектр Демократической Республики Конго, содействовать продвижению повестки дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности и работать над тем, чтобы шире вовлекать молодежь в политические процессы. Все эти элементы, разумеется, являются составной частью наших текущих усилий и будут иметь огромное значение по мере приближения к избирательному процессу 2023 года. Пересмотренная концепция миссии, принятая после продления мандата в декабре, будет отражать эти основные аспекты нашего политического взаимодействия.

Наконец, что касается полезности политических аналитических материалов, которые готовятся нашим компонентом по политическим вопросам (рекомендация № 3), хочу подчеркнуть, что я регулярно, еженедельно, обмениваюсь информацией с директором по политическим вопросам и своевременно подготовленные обстоятельные аналитические документы очень помогают мне в работе; кроме того, для еженедельного обмена информацией между Миссией и Департаментом операций в пользу мира (ДОМ) через Объединенную оперативную группу используются аналитические материалы, подготовленные компонентом по политическим вопросам, которые отражают как политические аспекты, важные для страны в целом и для провинций в частности, так и политические события и события в области безопасности в регионе. В силу вышеизложенного предлагаю считать эту рекомендацию выполненной.

#### **Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово**

Я рад сообщить, что получил проект доклада Управления служб внутреннего надзора по итогам оценки работы компонентов по политическим вопросам в миссиях по поддержанию мира.

Хотел бы проинформировать Вас о том, что Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) согласна с докладом и рекомендациями и в настоящее время готовит план действий по выполнению рекомендаций, который в скором времени будет представлен Вашему управлению.

Пользуясь случаем, хочу поблагодарить Вас и Ваших сотрудников за отличную совместную работу и осуществление руководства в ходе этого процесса.

## Департамент операций в пользу мира

От имени заместителя Генерального секретаря Лакруа передаю ответ руководства Департамента операций в пользу мира (ДОМ) в связи с оценкой работы компонентов по политическим вопросам, проведенной УСВН.

Департамент операций в пользу мира (ДОМ) благодарит Управление служб внутреннего надзора (УСВН) за проведенную полезную оценку работы компонентов по политическим вопросам в составе операций по поддержанию мира.

В связи с проектом доклада, предоставленным УСВН, Департамент операций в пользу мира хотел бы разъяснить, что формулировка в пункте 30 проекта доклада о том, что «МООНСДРК сосредоточила свою работу по политическим вопросам на оказании поддержки в проведении национальных выборов в 2018 году», является не совсем точной. В резолюциях [2348 \(2017\)](#) и [2409 \(2018\)](#) Миссии были предоставлены более широкие полномочия на то, чтобы содействовать реализации политического соглашения от 31 декабря 2016 года и избирательному процессу посредством оказания добрых услуг. Миссия делала акцент в своей работе не на проведении выборов, а на том, чтобы способствовать формированию политической обстановки, в которой такие выборы прошли бы мирно.

Департамент отмечает, что миссии, работа которых стала предметом оценки, согласились с адресованными им рекомендациями, и будет поддерживать их выполнение путем выпуска соответствующих руководящих указаний. Что касается рекомендации 2 о том, что «каждая миссия должна разработать для себя соответствующую политическую стратегию», департамент отмечает, что эти стратегии будут разрабатываться под руководством Департамента операций в пользу мира, исходя из обязанностей Департамента операций в пользу мира по стратегическому и политическому надзору за операциями по поддержанию мира, и будут утверждаться заместителем Генерального секретаря по операциям в пользу мира. Департамент также принимает рекомендацию 4 и рассмотрит вопрос о том, как наилучшим образом обеспечить ее выполнение — либо в качестве самостоятельного обзора, как было предложено, либо в рамках процессов обзора отдельных миссий.

Департамент операций в пользу мира с удовлетворением отмечает подход группы УСВН по оценке к сотрудничеству, которого она придерживалась на протяжении всего процесса.

## Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане

Со ссылкой на вышеупомянутую тему и во исполнение Вашей просьбы, содержащейся в меморандуме от 13 октября 2021 года, МООНЮС подтверждает, что согласна с рекомендациями доклада.

Пользуясь случаем, хочу также представить следующие замечания относительно:

- пункта 14 на странице 9 — при анализе последствий заключения мирных соглашений в докладе, похоже, не отражен факт уменьшения числа погибших в Южном Судане после подписания в 2018 году Обновленного соглашения об урегулировании конфликта в Республике Южный Судан (R-ARCSS), предпосылки которого заложены на национальном уровне;

- пункта 20 е), страница 20 — в указанный период Миссия провела 5 форумов политических партий и 2 форума для диалога с руководством. Их целью было развить взаимодействие в контексте мирного процесса и укрепить доверие между участниками мирного процесса. Важно отметить, что эти инициативы позволили шире вовлекать представителей оппозиции в процесс национального диалога.

Согласно запросу, к настоящему документу прилагается план действий МООНЮС и соответствующий график выполнения вынесенных в докладе рекомендаций.

Благодарим Вас за рассмотрение настоящих замечаний и неизменное оказание поддержки МООНЮС.

## Приложение II

### **Ответ Управления служб внутреннего надзора на замечания, полученные от руководства Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК)**

В ответ на замечания, полученные от МООНСДРК, УСВН сообщает, что вопрос о сфере охвата тематической оценки обсуждался и был согласован с координаторами миссии на начальном этапе. Оценка УСВН была ориентирована на конечный результат и конкретно нацелена на достижение двух промежуточных результатов — мирные соглашения и политический диалог, а также включала оценку функции добрых услуг. К тому же, тематический характер оценки, проводившейся на базе пяти различных миротворческих миссий, не позволил провести более глубокий и обстоятельный анализ работы отдельных миссий на уровне провинций.

---