

**Совет Безопасности**

Distr.: General
29 June 2022
Russian
Original: English

**Переходные процессы в операциях Организации
Объединенных Наций в пользу мира****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе, подготовленном в соответствии с пунктом 14 резолюции [2594 \(2021\)](#) Совета Безопасности, приводится обновленная информация о состоянии недавних и текущих переходных процессов в рамках соответствующих операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, включая операции в Демократической Республике Конго, Гаити, Гвинее-Бисау и Судане. В докладе также выявляются тенденции и общие проблемы, выявленные в ходе многочисленных преобразований операций в пользу мира.

Переходные процессы в операциях Организации Объединенных Наций зачастую протекают в условиях, характеризующихся сложной политической динамикой, затяжными гуманитарными кризисами и проблемами в области развития и мира и безопасности, которые с высокой степенью вероятности сохраняются и после завершения миссии. В то время как для поддержки реализации ключевых миростроительных приоритетов необходимо устойчивое политическое участие во время и после вывода миссии, переходные процессы в операциях в пользу мира часто бывают отмечены сокращением потенциала Организации Объединенных Наций. Соответственно, для успеха переходных процессов решающее значение имеет разработка инклюзивных политических стратегий, предусматривающих участие широкого круга заинтересованных сторон и основанных на общем видении приоритетных задач в области миростроительства на этапе после вывода миссии. В связи с этим для обеспечения своевременных и ориентированных на долгосрочную перспективу преобразований жизненно необходимо перспективное и комплексное планирование. Переходные процессы Организации Объединенных Наций следует рассматривать не как линейный процесс, направленный исключительно на передачу функций уходящей операции в пользу мира, а как стратегическую переориентацию присутствия Организации Объединенных Наций в целях оптимальной дальнейшей поддержки принимающей страны и местных партнеров. Национальное руководство и ответственность имеют в этом плане решающее значение; поэтому планирование переходного процесса должно быть тесно увязано с национальными планами и стратегиями развития и должно с самого начала быть сосредоточено на взаимодействии с национальными заинтересованными сторонами, с особым акцентом



на укрепление потенциала в тех областях ответственности, которыми будут заниматься государственные учреждения принимающей страны.

Резкое снижение притока финансовых ресурсов после завершения операции в пользу мира представляет собой серьезную угрозу для устойчивого развития принимающей страны. В условиях дефицита ресурсов национальным органам власти жизненно необходима дополнительная поддержка в разработке и реализации долгосрочных финансовых стратегий.

Опыт недавних и текущих преобразований в операциях в пользу мира служит убедительным доказательством необходимости более эффективного планирования переходного процесса и выделения адекватного объема ресурсов на переходный период, а также необходимости учета последствий, которые будет иметь завершение действия мандата, с тем чтобы обеспечить сохранение с таким трудом достигнутых в рамках операций в пользу мира успехов и помочь странам, в которых проводятся такие операции, твердо встать на путь достижения прочного мира и процветания.

I. Введение

1. Операции Организации Объединенных Наций в пользу мира, к которым относятся как миссии по поддержанию мира, так и специальные политические миссии, часто развертываются на ограниченный период времени для выполнения определенного набора задач. В своей резолюции 2594 (2021) Совет Безопасности отметил, что под преобразованием операций в пользу мира понимается стратегический процесс, направленный на пересмотр стратегии, зоны ответственности и потенциала Организации Объединенных Наций таким образом, чтобы при этом оказывалось содействие в части миростроительства и формирования устойчивого мира при одновременном поощрении и усилении национальной ответственности. Этот процесс осуществляется с учетом оперативной обстановки и национальных приоритетов и потребностей принимающего государства и его населения и предусматривает, в частности, взаимодействие с местным населением и гражданским обществом, полноценное, равноправное и конструктивное участие женщин, а также вовлеченность молодежи. На способность Организации Объединенных Наций содействовать миру и безопасности, осуществлению прав человека и устойчивому развитию после преобразования формы присутствия в значительной степени влияет то, насколько реорганизованное присутствие Организации Объединенных Наций будет готово к решению остающихся проблем в области миростроительства и как, в тех случаях, когда это применимо, было спланировано и проведено свертывание миссии. При правильном руководстве ими переходные процессы в Организации Объединенных Наций могут обеспечить эффективную переориентацию стратегии и зоны ответственности Организации и тем самым гарантировать дальнейшую поддержку стран, выходящих из насильственного конфликта; при неэффективном планировании такие переходные процессы могут поставить под угрозу с трудом достигнутые успехи и затруднить предотвращение новой вспышки насилия. В настоящем докладе рассматриваются текущие и недавно завершённые переходные процессы, связанные с активным планированием или осуществлением значительного сокращения численности персонала, реконфигурации или вывода операций Организации Объединенных Наций в пользу мира.

2. В последнее десятилетие было завершено несколько операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, и в рамках переходных процессов были созданы миссии-преемницы. На момент опубликования настоящего доклада Совет Безопасности обратился ко всем оставшимся многопрофильным операциям по поддержанию мира с просьбой начать или активизировать планирование процесса перехода. Переходные процессы все чаще протекают в условиях, характеризующихся сложной политической динамикой, затяжными гуманитарными кризисами и проблемами в области прав человека, развития и мира и безопасности, которые с высокой степенью вероятности сохраняются после вывода миссии.

3. Продолжающаяся пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) по-прежнему оказывает влияние на весь мир, нанося серьезный урон системам общественного здравоохранения и социально-экономическому благополучию многих стран, причем ее последствия существенно различаются для женщин и для мужчин. Это особенно справедливо в отношении государств, затронутых конфликтами, где реагирование на пандемию часто осложняется такими факторами, как фрагментация власти, политическое и межобщинное насилие, слабость государственного потенциала и масштабное перемещение населения. Многие страны, в которых проводятся операции в пользу мира, еще долгие годы будут сталкиваться с серьезными социально-экономическими проблемами, что делает более активный, комплексный, перспективный и учитывающий

гендерные аспекты подход к планированию переходных процессов в Организации Объединенных Наций еще более важным для построения устойчивого и долговременного мира для всех.

Эволюция подхода Организации Объединенных Наций к преобразованию операций в пользу мира

4. Преобразование операций в пользу мира — это сложный по своей сути политический процесс, чреватый повышенным риском, но также открывающий новые возможности. Данный процесс требует скоординированных общесистемных мер реагирования для смягчения возможных негативных последствий и оказания помощи властям принимающей страны в достижении их целей в области миростроительства. Преобразование операций в пользу мира следует понимать не как линейный процесс, заключающийся преимущественно в передаче функций и ответственности, а как стратегическую переориентацию присутствия Организации Объединенных Наций в целях более эффективной поддержки национальных заинтересованных сторон.

5. В последнее десятилетие по мере замедления роста числа развернутых операций по поддержанию мира и завершения ранее проводившихся операций Организация Объединенных Наций взяла на вооружение более систематический подход к преобразованию формы своего присутствия. В 2013 году Организация Объединенных Наций приняла политику в области перехода и политику в области комплексной оценки и планирования. В этих программных документах содержатся соответствующие руководящие принципы, устанавливается распределение обязанностей между заинтересованными сторонами в Центральных учреждениях и на страновом уровне и определяются необходимые элементы процессов планирования. В то же время Совет Безопасности начал систематически обращаться к Секретариату с просьбами подготовить стратегии выхода для многопрофильных миссий по поддержанию мира и некоторых специальных политических миссий задолго до начала их свертывания, что дополнило собой возникшую ранее практику обращения к Секретариату с просьбой разработать контрольные показатели для демонстрации прогресса в выполнении мандатов миссий. В своем докладе за 2015 год (см. [A/70/95-S/2015/446](#)) Независимая группа высокого уровня по операциям в пользу мира отметила, что можно сделать еще больше для содействия более плавному переходу между различными фазами жизненного цикла миссий как в плане последовательности реализации мандатов, так и в плане перехода от одного типа конфигурации к другому по всему спектру операций в пользу мира, включая как операции по поддержанию мира, так и специальные политические миссии.

6. В соответствии со своим нынешним подходом, опирающимся на обнародованную в феврале 2019 года директиву Генерального секретаря по планированию для целей проработки последовательных и согласованных переходных процессов в Организации Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций проводит различие между ранним планированием переходного процесса и активной переходной фазой. Раннее планирование переходного процесса, в центре которого находится разработка «дорожной карты» перехода, осуществляется задолго до того, как миссия готовится к свертыванию и реконфигурации. Активная же переходная фаза начинается примерно за 24 месяца до вероятного вывода или реконфигурации операции в пользу мира. Этот этап предполагает разработку подробных планов переходного процесса, которые включают необходимые шаги по программному и операционному свертыванию миссии и содержат руководства по завершению поставленных задач и мобилизации ресурсов на деятельность по миростроительству на протяжении всего переходного периода, который продолжается и после завершения мандата миссии.

7. Организация Объединенных Наций создала несколько механизмов, которые доказали свою эффективность в поддержке переходных процессов. С 2014 года проект «Переходные процессы Организации Объединенных Наций» — партнерство между Управлением по координации деятельности в целях развития, Департаментом по политическим вопросам и вопросам миростроительства, Департаментом операций в пользу мира и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) — оказывает прямую поддержку в осуществлении переходных процессов, с тем чтобы такие процессы могли планироваться и регулироваться на инициативной и комплексной основе с расчетом на долгосрочную перспективу. С 2017 года Департамент операций в пользу мира, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») и ПРООН работают над методологией анализа гендерных аспектов конфликта, предназначенной для поддержки планирования переходного процесса. В 2021 году Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства также включил гендерный компонент в структуру своих исследований и методических материалов, посвященных анализу накопленного опыта. Новые организационные структуры и механизмы, созданные в рамках реформ системы развития Организации Объединенных Наций, архитектуры мира и безопасности и системы управления Секретариата, также повысили способность системы Организации Объединенных Наций эффективно планировать и осуществлять переходные процессы. Особое значение имеют укрепление системы координаторов-резидентов, внедрение рамочных программ Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития, создание единой региональной структуры, общей для Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамента операций в пользу мира, а также создание в рамках Департамента оперативной поддержки специального потенциала оперативного планирования и поддержки в ситуациях, связанных с началом деятельности, переходом, свертыванием и ликвидацией. Кроме того, с 2012 года действует Механизм глобальной координации вопросов верховенства права, поддерживающий планирование и интеграцию стратегий и программ в области верховенства права в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

II. Состояние переходных процессов с сентября 2019 года

8. В течение двухлетнего периода, предшествовавшего принятию резолюции 2594 (2021), завершили свое действие мандаты трех операций в пользу мира — Миссии Организации Объединенных Наций по поддержке сектора правосудия в Гаити (МООНППГ), Объединенного отделения Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС) и Смешанной операции Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). В Гаити и Судане параллельно со свертыванием операций по поддержанию мира в рамках реконфигурации присутствия Организации Объединенных Наций были учреждены новые специальные политические миссии — Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Гаити (ОПООНГ) и Комплексная миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия в переходный период в Судане (ЮНИТАМС).

Гаити

9. Совет Безопасности в своей резолюции [2466 \(2019\)](#) постановил, что мандат МООНППГ — которая сама по себе является продолжением более ранней и значительно более крупной Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) — завершится 15 октября 2019 года. Совет просил Генерального секретаря начать планирование «надлежащего комплексного присутствия системы Организации Объединенных Наций» в Гаити, которое должно быть обеспечено с 16 октября 2019 года. В своей резолюции [2476 \(2019\)](#) Совет постановил, что такое преемственное присутствие, а именно ОПООНГ, должно принять форму специальной политической миссии, занимающейся оказанием консультативной помощи и добрых услуг и действующей в координации со страновой группой Организации Объединенных Наций, которая возьмет на себя выполняемые МООНППГ функции программной и технической помощи.

10. Хотя для МООНППГ была подготовлена двухгодичная стратегия вывода, переход от МООНППГ к ОПООНГ прошел не без трудностей из-за сменявшихся друг друга волн беспорядков, которые начались в июле 2018 года из-за таких факторов, как нехватка топлива, коррупция и высокий уровень инфляции, что еще больше усугублялось продолжающейся политической нестабильностью и бандитским насилием. Преобразование операции Организации Объединенных Наций в Гаити стало первым переходным процессом, протекавшим после проведения реформ системы управления, архитектуры мира и безопасности и системы развития, а потому явилось для новых структур и подходов своеобразной проверкой на эффективность. Несмотря на проблемы, связанные с трудным контекстом, оперативная преемственность между миссиями была сохранена, а в феврале 2020 года была утверждена комплексная стратегическая рамочная программа, ориентирующая потенциал системы Организации Объединенных Наций на решение межсекторальных структурных проблем, препятствующих обеспечению долгосрочной стабильности в Гаити.

Гвинея-Бисау

11. После завершения независимой стратегической оценки ЮНИОГБИС Совет Безопасности в своей резолюции [2458 \(2019\)](#) постановил начать поэтапное свертывание миссии. Свертывание началось с электоральной фазы, в рамках которой основные усилия направлялись на поддержку проведения парламентских и президентских выборов в 2019 году. Затем последовала постэлекторальная фаза, включающая закрытие региональных отделений ЮНИОГБИС. Процесс завершился переходной фазой, когда функции миссии были переданы страновой группе Организации Объединенных Наций, Отделению Организации Объединенных Наций для Западной Африки и Сахеля и международным партнерам. ЮНИОГБИС было закрыто 31 декабря 2020 года.

12. Переходная фаза и окончательное закрытие ЮНИОГБИС протекали в условиях повышенной политической напряженности, связанной с оспариванием результатов второго президентских выборов в декабре 2019 года и ухудшением положения дел в области безопасности и ситуации с правами человека в стране. Хотя тупик был преодолен благодаря вмешательству Экономического сообщества западноафриканских государств, политическая ситуация и архитектура управления оставались нестабильными. Пандемия COVID-19 усугубила социально-политические и экономические проблемы в стране. ЮНИОГБИС завершило свой мандат в соответствии с графиком и закончило деятельность по ликвидации остатков своего присутствия к 28 февраля 2021 года. Утверждение правительством в ноябре 2020 года общего анализа конфликта и восьми приоритетных задач в области миростроительства заложило основу для разработки

Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития для Гвинеи-Бисау на 2022–2026 годы, которая включает в себя приоритетные задачи страны в области миростроительства и задает направление ее партнерству с Организацией Объединенных Наций после закрытия ЮНИОГБИС. Согласно оценкам, общая сумма потребностей, связанных с осуществлением Рамочной программы на протяжении пяти лет, составляет 540 млн долл. США, из которых имеется дефицит в размере 321 млн долл. США.

Судан

13. В июне 2018 года Председатель Комиссии Африканского союза и Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций представили концепцию и план перехода, предусматривающие вывод ЮНАМИД в течение двух лет (см. [S/2018/530](#)). Концепция включала создание отделений по связям со штатами — общесистемного механизма, который бы позволял миссии тесно сотрудничать со страновой группой Организации Объединенных Наций в реализации общих приоритетных задач в целях снижения риска возобновления конфликта. В контексте Судана решение о преобразовании присутствия с отходом от концепции поддержания мира было обусловлено фундаментальным изменением обстановки на местах: широкомасштабные боевые действия в Дарфуре с участием правительственных войск и негосударственных вооруженных формирований прекратились, и правительство переходного периода, несмотря на ограниченность потенциала, продемонстрировало намерение взять на себя полную ответственность за защиту гражданских лиц. Стало очевидно, что усилия Организации Объединенных Наций следует привести в соответствие с принципом национальной ответственности и нацелить их на решение важнейшей задачи поддержки демократического перехода на послереволюционном этапе. Соответственно, в своей резолюции [2524 \(2020\)](#) Совет Безопасности учредил ЮНИТАМС — интегрированную специальную политическую миссию с общестрановым мандатом. Впоследствии Организация Объединенных Наций провела комплексную оценку потенциала страновой группы Организации Объединенных Наций в Судане, стремясь нарастить и реструктурировать ее потенциал и увеличить ее вклад в выполнение общих приоритетных задач в области миростроительства. В своей резолюции [2559 \(2020\)](#) Совет Безопасности прекратил действие мандата ЮНАМИД с 31 декабря 2020 года и потребовал к 30 июня 2021 года вывести весь военный и гражданский персонал за исключением тех сотрудников, которые потребуются для ликвидации миссии, включая подразделение охраны, оставленное для защиты персонала, объектов и имущества. ЮНАМИД оказывала материально-техническую поддержку в создании ЮНИТАМС, а ЮНИТАМС оказывала ЮНАМИД содействие в планировании использования остаточных активов в поддержку реализации подготовленного правительством национального плана по защите гражданского населения. Несмотря на меры, принятые для предотвращения мародерства после передачи других опорных пунктов ЮНАМИД, а именно в Сараф-Умре, Хор-Абече, Менавашеи, Сортони, Нертити и Шангил-Тобайи, насилие и массовые грабежи на базе материально-технического снабжения в Эль-Фашире привели к принятию в декабре 2021 года решения о перемещении всего оставшегося гражданского персонала и выводе подразделения охраны.

14. В рамках преобразования операции в Судане особое внимание уделялось передаче знаний. До отъезда сотрудников ЮНАМИД состоялся обмен знаниями между ЮНАМИД, ЮНИТАМС и страновой группой Организации Объединенных Наций, по итогам которого был организован семинар по закреплению успехов в области миростроительства в Дарфуре. Рекомендации семинара легли в

основу программы миротворчества, миростроительства и стабилизации в Судане, которая служит отправной точкой для определения программных приоритетов Организации Объединенных Наций в Судане в поддержку национального переходного процесса в соответствии с просьбой Совета Безопасности, содержащейся в его резолюциях [2524 \(2020\)](#) и [2579 \(2021\)](#). В настоящее время ЮНИТАМС координирует свою деятельность во всех областях своего мандата со страновой группой Организации Объединенных Наций на взаимодополняющей основе. Преобразование операции в Судане также является одним из наиболее прогрессивных переходных процессов в плане учета аспектов гендерного равенства. Систематическое взаимодействие и определение приоритетных направлений деятельности по достижению гендерного равенства как на уровне руководства, так и на техническом уровне в рамках всей системы Организации Объединенных Наций привели к тому, что вопросы гендерного равенства, а также достижения ЮНАМИД в области улучшения положения женщин и обеспечения мира и безопасности нашли свое отражение в структуре ЮНИТАМС. Хотя переворот 25 октября 2021 года и последовавший за ним политический кризис поставили под серьезную угрозу национальный переходный процесс в Судане, миссия продолжает оказывать поддержку в решении суданской проблемы под руководством и при ответственности Судана в целях возвращения страны на рельсы демократического правления под руководством гражданского общества и в соответствии с чаяниями суданского народа. Кроме того, на фоне роста межобщинного насилия в Дарфуре Миссия продолжает усиливать поддержку осуществления переходных мер безопасности, предусмотренных Джубским мирным соглашением.

Текущие переходные процессы и раннее планирование перехода

15. Совет Безопасности и Секретариат предприняли ряд шагов по преобразованию Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), включая постепенное закрытие полевых отделений с 2018 года при том понимании, что постепенное и поэтапное свертывание МООНСДРК должно осуществляться с учетом фактической ситуации на местах, отраженной в соответствующих контрольных показателях, а не быть привязано к жесткому графику. В своей резолюции [2556 \(2020\)](#) Совет одобрил совместную стратегию поступательного и поэтапного свертывания деятельности МООНСДРК ([S/2020/1041](#), приложение), согласно которой Миссия будет постепенно консолидировать свое присутствие в провинциях Итури, Северное Киву и Южное Киву, где конфликт продолжается, а в некоторых районах даже обострился, одновременно продолжая оказывать добрые услуги и оказывая поддержку в укреплении государственных институтов на национальном уровне. Правительство и присутствующие в стране структуры системы Организации Объединенных Наций создали совместную рабочую группу по планированию переходного процесса и обсуждению практических аспектов перехода. Совместная рабочая группа в консультации с гражданским обществом разработала план переходного процесса ([S/2021/807](#), приложение), в котором изложены 18 критериев с ориентировочными сроками выполнения, минимальные условия и приоритетные направления сотрудничества, которые обеспечат возможность вывода Миссии. Этот план был одобрен Советом в его резолюции [2612 \(2021\)](#). В соответствии с этим планом МООНСДРК ушла из провинций Касаи и Центральное Касаи 30 июня 2021 года и планирует с 30 июня 2022 года начать поэтапный исход из провинции Танганьика. Миссия также создала в каждой из этих провинций остаточные присутствия для оказания поддержки правительству и страновой группе Организации Объединенных Наций, которые активизировали свою деятельность в этих районах.

16. Совет Безопасности все чаще упоминает о необходимости раннего планирования переходного процесса при продлении мандатов многопрофильных миссий, не находящихся в фазе активного свертывания, как в случае с миссиями, развернутыми в Центральноафриканской Республике¹, Мали² и Южном Судане³. Утвердив преобразование Миссии Африканского союза в Сомали в Переходную миссию Африканского союза в Сомали (АТМИС), Совет одновременно с этим установил график вывода АТМИС⁴, что в свою очередь имеет последствия для Отделения Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали.

III. Ключевые политические вопросы, связанные с переходными процессами

17. Каждый случай преобразования операции Организации Объединенных Наций имеет свои особенности и проблемы, однако опыт прошлых и текущих переходных процессов, протекавших и протекающих в различных контекстах, позволяет сделать несколько общих наблюдений, которые могут быть полезны для Совета Безопасности и более широкого круга государств-членов. Эти наблюдения в основном относятся к трем широким категориям: планирование, обеспечение ресурсами и соображения, касающиеся периода после завершения мандата.

A. Планирование

18. Для обеспечения своевременного и ориентированного на долгосрочную перспективу перехода жизненно необходимо перспективное, комплексное и учитывающее гендерные аспекты планирование. В интегрированных контекстах, т.е. там, где многопрофильная операция по поддержанию мира или специальная политическая миссия работает параллельно со страновой группой, отправной точкой для планирования служит политика в области комплексной оценки и планирования. В таких условиях планирование переходного процесса должно быть одним из аспектов комплексной оценки и планирования, а не рассматриваться как отдельный процесс.

Рекомендации для государств-членов

19. Выполнение мандатов миссий и проведение Секретариатом мероприятий, связанных с их преобразованием, осуществляется под руководством уполномоченного органа, которым в большинстве случаев является Совет Безопасности, и в рамках заданных им параметров. После того как преобразование миссии было санкционировано Советом, для обеспечения успешного перехода необходимы также согласование и поддержка со стороны руководящих органов учреждений, фондов и программ.

20. Для совершенствования упреждающего планирования процессов перехода и максимальной оптимизации как основных мероприятий, так и административной деятельности Секретариату необходимы более четкие мандаты и ясность в отношении сроков выполнения на раннем этапе. В случае ЮНАМИД отсутствие определенности в отношении сроков завершения миссии привело к тому, что

¹ Резолюция 2301 (2016), п. 57.

² Резолюция 2364 (2017), п. 48 ii).

³ Резолюция 2625 (2022), п. 20 г).

⁴ См. резолюцию 2628 (2022).

многие стандартные процессы планирования и подготовки к завершению и ликвидации миссии были начаты лишь после официального санкционирования.

Интеграция

21. Опыт прошлого показывает, что улучшение стратегической и оперативной координации между миссиями и страновыми группами ведет к повышению эффективности планирования переходных процессов в Организации Объединенных Наций и управления ими. Там, где они существуют, группы планирования миссий часто являются крупнейшим источником специализированного потенциала планирования, доступным для Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Однако их функции в первую очередь заключаются в обеспечении внутренней интеграции и согласованности действий между различными компонентами в рамках миссии, а это значит, что они специализируются на аспектах, наиболее актуальных для конкретной структуры. С другой стороны, заместители специальных представителей Генерального секретаря, которые одновременно выполняют функции координатора-резидента, а в некоторых случаях и координатора по гуманитарным вопросам, в интегрированных контекстах являются ключевыми источниками общесистемной сплоченности на страновом уровне. Практика, зародившаяся в нескольких миссиях, заключается в создании интегрированных подразделений, подотчетных совмещающему две или три должности заместителю специального представителя и укомплектованных сотрудниками как самой миссии, так и канцелярии координатора-резидента. В переходных фазах для обеспечения принятия согласованного подхода миссиями, канцеляриями координаторов-резидентов и страновыми группами, играющими различные, но взаимодополняющие роли в процессе перехода, может быть полезен дополнительный потенциал в области планирования, мониторинга и оценки, в частности наличие специалистов по правам человека и по гендерным вопросам. Соответствующим департаментам и канцеляриям в Центральных учреждениях также пригодился бы достаточный специализированный потенциал для оказания поддержки партнерам, действующим на местах, а также для улучшения координации на уровне Центральных учреждений.

22. Однако эффективное планирование необходимо не только в рамках системы Организации Объединенных Наций. Для обеспечения успешного перехода необходимо согласовывать политические решения и бюджетные ассигнования, связанные с финансированием миссий и учреждений, фондов и программ, так как это позволит принимать обоснованные решения относительно графика переходного процесса, разрабатывать мандаты Совета Безопасности на основе реалистичного понимания потенциала и возможностей страновых групп и прогнозировать и выделять достаточные ресурсы для поддержки деятельности по миростроительству во избежание резкого сокращения финансирования после вывода миссии. С этой точки зрения было бы полезным, если бы партнерские структуры в государствах-членах координировали работу своих экспертов в области мира и развития, гуманитарных организаций и финансовых специалистов.

Национальная ответственность

23. Переходные процессы, в тех случаях, когда они осуществляются разумно и когда их критерием является заметное улучшение ключевых показателей стабильности и политического прогресса, дают возможность Организации Объединенных Наций и ключевым партнерам переориентировать свое присутствие и стратегию в целях оказания более эффективной поддержки национальным властям в достижении мира, обеспечении правосудия и создании эффективных учреждений. Поэтому Организация Объединенных Наций поддерживает активное участие правительств принимающих стран в планировании переходного

процесса, в частности принятие ими ответственности за осуществление тех или иных компонентов соответствующих планов, что позволяет закрепить достигнутые успехи. Такие усилия могут продвинуть вперед реализацию национального плана развития, опирающегося на рамочную программу Организации Объединенных Наций по сотрудничеству.

24. Обеспечение защиты является одним из элементов национальной ответственности, которые должны быть отражены в процессах планирования, особенно в контексте вывода миссии, наделенной мандатом в соответствии с главой VII Устава. Правительства принимающих стран несут главную ответственность за защиту гражданского населения, и недавние переходные процессы четко продемонстрировали важность взаимодействия Организации Объединенных Наций с правительствами принимающих стран в целях оказания им содействия в разработке, осуществлении и мониторинге национальных стратегий и планов на переходный период, в том числе стратегий и планов по защите гражданского населения, защите детей, предотвращению сексуального насилия в связи с конфликтом и реагированию на него, осуществлению прав человека, обеспечению верховенства права и доступа к правосудию, включая правосудие переходного периода и разоружение, демобилизацию и реинтеграцию, и проведению реформы сектора безопасности. Для обеспечения эффективности такой поддержки необходимо как можно раньше привлекать национальных и местных субъектов к совместному определению приоритетных областей деятельности, которые нуждаются в поддержке во время и после вывода миссии. Поэтому в течение жизненного цикла миссии необходимо уделять внимание укреплению национального потенциала в области планирования переходного процесса, а также определению направлений работы, необходимых для поддержания мира во время и после перехода.

Согласованность программ

25. Ранее планирование переходного процесса должно опираться на национальные приоритеты в области миростроительства, обмен мнениями между миссиями и страновыми группами о сферах, требующих особого внимания в контексте миростроительства, общесистемный анализ потенциала и достижение консенсуса по вопросу о том, как лучше всего организовать работу в общих сферах деятельности — через совместные программы, на основе разделения обязанностей, посредством совместного размещения или в рамках других модальностей. Вместе с тем подразделения системы Организации Объединенных Наций могут не обладать наилучшими возможностями или наиболее подходящими ресурсами для руководства конкретным видом деятельности. В связи с этим существует необходимость в привлечении других крупных игроков, включая международные финансовые учреждения, региональные и субрегиональные организации и двусторонние агентства по развитию, что позволит повысить согласованность международной помощи в переходный период.

26. В процессе подготовки «дорожной карты» или подробного плана переходного процесса необходимо увязывать соответствующие усилия с более широкими комплексными рамками планирования Организации Объединенных Наций, такими как комплексные стратегические рамочные программы или Рамочная программа Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития, чтобы свести к минимуму возможность дублирования. В Демократической Республике Конго согласование плана переходных мероприятий в МООНСДРК на 2021–2024 годы с Рамочной программой по сотрудничеству и текущей стратегией Фонда миростроительства, которые охватывают период 2020–2024 годов, показало себя полезным с точки зрения планирования переходного процесса. Такое согласование облегчает увязку потребностей и

задач в рамках планов с различными временными горизонтами и может помочь обеспечить надлежащее внимание к деятельности по сохранению мира и выделение на такую деятельность адекватного объема ресурсов в период после вывода миссии.

27. Если говорить об опыте системы Организации Объединенных Наций, то создание отделений по связям со штатами в Дарфуре представляет собой новую модель интеграции отдельных элементов завершающейся миссии со страновой группой, что помогло обеспечить согласованность программ и способствовало более плавной передаче институциональной памяти структурам-преемникам, обеспечивающим продолжение работы Организации Объединенных Наций в стране. Как отмечается в кратком докладе об уроках, извлеченных из опыта ЮНАМИД (S/2021/1099, приложение), сотрудники миссии в отделениях по связям со штатами, занимающиеся вопросами защиты гражданского населения, направляли работу по защите уязвимых групп, следили за ситуацией в критических в плане защиты населения очагах напряженности и оказывали поддержку партнерам страновой группы в планировании и координации усилий по примирению общин. Однако налаживание работы отделений по связям со штатами в Дарфуре не обошлось без трудностей, к числу которых относятся административные барьеры, ограничения, связанные с пандемией COVID-19, и различия в организационной культуре между сотрудниками миссии и страновой группы. В будущем вопрос о создании подобных подразделений и соответствующие планы будут рассматриваться на более ранних этапах жизненного цикла миссии, с тем чтобы у партнеров было время для установления доверительных отношений и постепенной подстройки методов работы. В идеале такие подразделения будут работать в полную силу уже к моменту начала осуществления плана переходного процесса и будут и впредь полноценно участвовать в более широкой деятельности в области политики и безопасности, осуществляемой завершающейся миссией, а не рассматриваться как параллельно действующий механизм.

Соображения, касающиеся ликвидации

28. Миссии и страновые группы все чаще рассматривают вопрос о передаче активов миссии как элемент долгосрочного процесса комплексного планирования. Процесс ликвидации активов может стать хорошей возможностью для рассмотрения наилучших путей обеспечения того, чтобы имущество Организации Объединенных Наций передавалось надлежащим государственным учреждениям и использовалось ими во благо населения и в соответствии с политической должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций, а также, когда это применимо, в соответствии с принципом «не навреди». Финансовые положения Организации Объединенных Наций включают положения о выбытии активов, касающиеся конкретно завершения деятельности операций по поддержанию мира, в то время как специальные политические миссии регулируются стандартными положениями, которые применяются ко всем другим видам деятельности Организации Объединенных Наций. Недавние переходные процессы привлекли внимание к некоторым проблемам, порождаемым такой практикой. Во-первых, отсутствие общих положений, применимых ко всем операциям в пользу мира, может вызвать путаницу как в завершающейся миссии, так и у потенциальных получателей активов. Во-вторых, приоритет, который отдается операциям по поддержанию мира как потенциальным получателям активов перед специальными политическими миссиями и другими учреждениями, усложняет процесс перехода, поскольку последующие миссии и страновые группы из-за этого не всегда получают оборудование, необходимое им для того, чтобы взять на себя часть программных

обязанностей уходящей миссии. В-третьих, тот факт, что при принятии решения о передаче активов миссии правительства и правительственные учреждения рассматриваются в качестве кандидатов на их получение в самую последнюю очередь, может идти вразрез с усилиями миссии по укреплению местных институтов и наращиванию потенциала в последние годы действия мандата миссии. Хотя Генеральная Ассамблея осведомлена об этих проблемах и может устранить некоторые из этих недостатков, Секретариат также работает над формированием такого организационного мышления, при котором выбытие имущества рассматривается как часть нормального процесса управления цепью снабжения, а не как отдельная задача, решение которой следует откладывать до завершения деятельности миссии.

В. Обеспечение переходного процесса ресурсами

29. Эффективный переходный процесс требует достаточных ресурсов, как финансовых, так и людских, в период как до, так и после завершения мандата миссии.

Финансирование

Предотвращение провала в финансировании

30. Генеральный секретарь неоднократно напоминал государствам-членам о необходимости смягчать эффект провала в финансировании — резкого сокращения финансирования деятельности в области миростроительства — после завершения операций по поддержанию мира. В Гаити в период действия двухлетнего переходного мандата МООНППГ Гаитянская национальная полиция получила только 2,4 процента от своего бюджета в размере 1,2 млрд долл. США, который предполагалось выделить на ее нужды в рамках стратегического плана развития на 2017–2021 годы. Увеличение объема ресурсов, выделяемого на развитие институтов верховенства права и сектора безопасности, которые бы учитывали в своей работе права человека и гендерные факторы, а также организаций гражданского общества, которые, как правило, начинают играть более активную роль в обеспечении стабильности после вывода миссии, является критически важным компонентом переходного процесса.

31. Несовпадение горизонтов планирования между планами переходных процессов, разрабатываемыми для миссий, и страновыми стратегиями, подготовленными участниками процесса развития, является одной из главных причин провала в финансировании. Планы переходных процессов должны отвечать реалистичным ожиданиям в отношении условий финансирования, при этом они должны четко и верно демонстрировать потребности страны в области миростроительства, с тем чтобы на их основе можно было сформировать общую концепцию решения оставшихся задач. В идеале для обеспечения причастности правительства принимающей страны ему следует на протяжении переходного процесса постепенно брать на себя все большую часть ответственности за координацию деятельности доноров. В Демократической Республике Конго Организация Объединенных Наций в партнерстве со Всемирным банком подготовила план обзора государственных расходов в секторе безопасности страны. Этот обзор, при подготовке которого за образец было взято аналогичное мероприятие, проведенное в поддержку осуществленного ранее переходного процесса Организации Объединенных Наций в Либерии, позволит наметить необходимые шаги, которые должны быть предприняты правительством и партнерами для обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости и экономической

доступности учреждений безопасности, особенно после завершения деятельности МООНСДРК.

32. В системе Организации Объединенных Наций существует несколько механизмов, которые могут способствовать смягчению проблемы резкого сокращения финансирования. На страновом уровне можно было бы создать совместные фонды, которые могут помочь мобилизовать ресурсы на проведение остаточных мероприятий, включенных в планы переходного процесса, так как после вывода миссии на это, как правило, выделяется недостаточно средств. На глобальном уровне важным инструментом является Фонд миростроительства, с помощью которого Организация может удовлетворять потребности в области миростроительства и содействовать предотвращению насильственных конфликтов. Поддержка переходных процессов является одним из важнейших направлений стратегии Фонда миростроительства на 2020–2024 годы, в которой планируется отводить на эти цели 35 процентов от общего объема его инвестиций.

33. Помимо Организации Объединенных Наций, в последние годы несколько международных финансовых учреждений также стали уделять больше внимания нестабильным и обусловленным конфликтами ситуациям, обеспечивая отправные точки для сотрудничества, в том числе в условиях переходных процессов в миссиях. Они также расширяют имеющийся в их распоряжении набор инструментов и механизмов, которые могут обеспечить финансирование осуществляемых под руководством государства программ по предотвращению конфликтов и обеспечению готовности к кризисам, реагированию на них и последующему восстановлению, а также предлагают кредиты на деятельность по усилению социальной защиты, улучшению управления и борьбе с коррупцией в условиях переходного периода. Например, Всемирный банк разработал Рамочную программу партнерства с Демократической Республикой Конго на 2022–2026 годы, которая предусматривает выделение значительного объема дополнительных ресурсов на устранение факторов, провоцирующих нестабильность и конфликты, и которая будет осуществляться в консультации с Организацией Объединенных Наций.

Согласование бюджетных механизмов в рамках всех операций в пользу мира

34. Независимая группа высокого уровня по операциям в пользу мира указала на трудности, создаваемые административными барьерами при переходе от одного типа операций в пользу мира к другому. В административном плане операции по поддержанию мира и специальные политические миссии различаются прежде всего механизмами финансирования; за исключением двух унаследованных миссий, финансируемых из бюджета по программам, бюджеты операций по поддержанию мира рассчитываются на основе шкалы взносов на операции по поддержанию мира и финансируются по линии отдельных специальных счетов. Что касается специальных политических миссий, то они финансируются из бюджета по программам. Различия в способах финансирования функций поддержки операций по поддержанию мира и функций поддержки специальных политических миссий в Центральных учреждениях сказываются на непрерывности поддержки, когда операцию по поддержанию мира сменяет специальная политическая миссия. Другие различия включают неспособность специальных политических миссий использовать уже имеющиеся ресурсы для финансирования развертывания на начальном этапе или расширения; эти проблемы были отмечены в докладе Генерального секретаря об анализе механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий за 2011 год (A/66/340). С другой стороны, операции по поддержанию мира имеют доступ к резервному фонду, который не использовался с 2014 года. Это затрудняет развертывание и начало работы специальных политических миссий и усугубляет и без того сложные

проблемы с ликвидностью, с которыми сталкивается Секретариат после утверждения новых миссий.

35. Миссии по поддержанию мира имеют доступ также к ресурсам, предназначенным для финансирования малозатратных краткосрочных проектов, которые могут улучшить восприятие миссии и ее мандата местным населением и укрепить доверие к мирному процессу, поддерживаемому Организацией Объединенных Наций. Поскольку переходные процессы в Организации Объединенных Наций отличаются высокой заметностью и потому могут вызвать значительную неуверенность и беспокойство у местного населения, очень важно обеспечить, чтобы полевые миссии имели достаточно средств для осуществления проектов по укреплению доверия, с тем чтобы заручиться поддержкой населения и улучшить восприятие им переходных процессов и нового формата присутствия Организации Объединенных Наций в стране.

36. В бюджеты операций по поддержанию мира, как правило, закладываются также ресурсы на финансирование программной деятельности. Хотя включение таких статей расходов в бюджеты специальных политических миссий нехарактерно, ЮНИТАМС удалось получить от Генеральной Ассамблеи 1 млн долл. США на программную деятельность по поддержке переходного процесса в рамках своего первоначального бюджета. Выделение ресурсов на программную деятельность не является панацеей, но учитывая тот факт, что такое финансирование доказало свою полезность с точки зрения выполнения мандатов операций по поддержанию мира, государствам-членам в соответствующих случаях следует рассматривать возможность включения таких расходных статей также и в бюджеты соответствующих специальных политических миссий. Вопреки распространенному представлению, потребности миссий к концу жизненного цикла могут не только не сократиться, но, наоборот, даже вырасти, поскольку в этот период миссии больше сосредоточены на реализации миростроительного компонента своих мандатов. Отделения по связям со штатами в Дарфуре, которые управлялись страновой группой Организации Объединенных Наций, но финансировались из бюджета ЮНАМИД, являют собой пример использования ресурсов, выделяемых по статье финансирования программной деятельности, для обеспечения согласованности программ миссий и страновых групп в переходный период. Используя ресурсы, выделенные на программную деятельность из бюджета ЮНАМИД, и позволяя учреждениям, фондам и программам пользоваться знаниями сотрудников миссии, размещенных совместно с ними, отделения способствовали сотрудничеству при осуществлении важнейших мероприятий, направленных на предотвращение возобновления конфликта, а также позволили учреждениям, фондам и программам нарастить свое присутствие и потенциал в Дарфуре.

Укомплектование штатов

37. Переходные процессы также приводят к появлению у миссий и страновых групп Организации Объединенных Наций огромного количества кадровых проблем, среди которых можно отметить сложности управления процессом сокращения штата, необходимость поддержания достаточной численности персонала для выполнения мандата в условиях запланированного и незапланированного ухода сотрудников, возникновение потребностей, связанных с операциями по завершению деятельности и ликвидации, и необходимость обеспечения достаточного потенциала в реорганизованном присутствии Организации Объединенных Наций.

Нехватка кадров и потенциала

38. Количество международных сотрудников, служащих в сокращаемых миссиях, значительно превышает количество вакансий в других подразделениях Секретариата, что затрудняет удержание талантливых сотрудников из таких миссий. Удержание сотрудников регулируется правилом о персонале 9.6 е), в котором определен порядок предпочтения сотрудников, оставляемых на службе в случае сокращения штатов, причем первое место отводится сотрудникам, имеющим постоянные контракты, а второе — сотрудникам, имеющим непрерывные контракты, с учетом наличия подходящих позиций, на которых их услуги могут быть эффективно использованы. Сокращаемые миссии могут испытывать нехватку персонала для выполнения ключевых функций, что обусловлено сложностью привлечения кандидатов на вакансии в сокращаемой или закрываемой миссии. Для решения этих проблем нехватки кадров миссии применяют несколько подходов. Для выполнения некоторых основных функций в переходный период миссии, испытывающие нехватку соответствующих кадров, могут задействовать постоянный потенциал или реестры экспертов, однако эти механизмы не могут обеспечить профильных специалистов для выполнения всех ключевых функций — так, они не включают, в частности, технических экспертов по гендерным вопросам. В некоторых случаях финансирование найма дополнительных экспертов в области планирования для закрытия повышенных потребностей в переходный период обеспечивается в рамках проекта «Переходные процессы Организации Объединенных Наций». Что касается всех остальных функций, то в целях восполнения нехватки кадров миссиям часто приходится обращаться к Центральным учреждениям и другим миссиям с просьбой прислать своих сотрудников в краткосрочную командировку. Для облегчения оказания такой помощи Секретариат создал реестры резервного потенциала, включающие перечни экспертов, способных выполнять некоторые ключевые функции. Однако принятая в Генеральной Ассамблее практика управления должностями создает значительные проблемы для закрытия кадровых пробелов в переходный период, даже если необходимый потенциал существует на бумаге. Ограничение периода прикомандирования сотрудников, рассматриваемых как находящиеся в поездке, сроком не более трех месяцев, закрепленное в резолюции 63/250 Ассамблеи, является одним из основных факторов, снижающих полезность таких командировок, поскольку этого времени, как правило, недостаточно для обеспечения необходимой преемственности и передачи институциональной памяти. Кроме того, использование временно откомандированных сотрудников, рассматриваемых как находящиеся в поездке, осложняется тем, что Ассамблея отрицательно смотрит на перераспределение средств между группами расходов.

39. Кроме того, Генеральная Ассамблея уже на начальном этапе развертывания ожидает увидеть в первоначальных бюджетах миссий полностью сформированные штатные расписания, несмотря на то что кадровые потребности в этот период могут быть неясны, а условия, необходимые для выполнения всех поставленных задач, могут еще отсутствовать. Такие задачи, как реформа сектора безопасности, обычно становятся более актуальными и масштабными на более поздних этапах цикла миссии, однако соответствующий политический аппетит, который позволил бы выделить для их выполнения достаточные ресурсы, на поздних этапах жизненного цикла миссии зачастую отсутствует, что приводит к упущенным возможностям. В целом, предоставление миссиям возможности более гибко подходить к удовлетворению непредсказуемых кадровых потребностей в переходный период, не выходя за пределы общей суммы ассигнований, утвержденной Ассамблеей, позволит им более эффективно выполнять планы переходного процесса без необходимости тратить драгоценное время и ресурсы на поиск альтернативных решений.

Сохранение потенциала в переходный период и после завершения миссии

40. Неизбежным результатом перехода в миссии — будь то вывод миротворческой операции или преобразование миссии по поддержанию мира в специальную политическую миссию — является увольнение многих набранных на национальной основе сотрудниками. Хотя в миссиях считается хорошей практикой организовывать ярмарки вакансий во время сокращения численности персонала, в силу размера штатного расписания миссий по поддержанию мира эти мероприятия позволяют обеспечить дальнейшее трудоустройство лишь ограниченного числа национальных сотрудников миссии. В то же время одной из общих целей многих недавно проводившихся операций по поддержанию мира было институциональное строительство и наращивание потенциала. Один из подходов, доказавших свою эффективность в прошлом, например в Тиморе-Лешти, заключается в работе с правительством принимающей страны и ключевыми партнерами в целях более систематического использования миссий для подготовки квалифицированных кадров для национальных, субнациональных или международных учреждений. В идеале это следует делать в течение всего жизненного цикла миссии, а не только непосредственно при завершении мандата.

С. Подготовка к прекращению действия мандата

41. Связанные с переходным процессом потребности сохраняются, а остаточная деятельность продолжается в течение еще ряда лет после прекращения действия мандата. В реальности фаза переходного процесса, следующая сразу за истечением мандата миссии, часто является наиболее критической. На начальном этапе переходного процесса и впоследствии необходимо приложить достаточные усилия, чтобы сохранить с трудом достигнутые результаты уходящей операции в пользу мира и обеспечить успех последующего присутствия. Завершение миссии до того, как страна встанет на устойчивый путь к миру, может привести к растрате прошлых инвестиций и подорвать достижения в области прав человека и развития среди местного населения, особенно среди уязвимых и маргинализированных групп, и в долгосрочной перспективе может ввергнуть международное сообщество в еще большие траты в случае возобновления конфликта. Кроме того, повседневная деятельность миссий влияет на местную экономику и окружающую среду, и это влияние будет ощущаться еще долгое время после вывода миссии.

Консолидация прогресса в сохранении мира

42. Операции в пользу мира нередко являются единственными присутствующими в стране или регионе структурами Организации Объединенных Наций, имеющими мандат и возможности для участия в политических процессах и содействия им. Такое присутствие важно не только с точки зрения защиты гражданского населения, но и с точки зрения взаимодействия с властями, гражданским обществом, населением и заинтересованными сторонами на субнациональном уровне и является важнейшим элементом обеспечения ситуационной осведомленности, контроля за ситуацией с правами человека и раннего оповещения, без чего деятельность в рамках всей системы становится невозможной. Кроме того, не следует сбрасывать со счетов способность компонентов поддержки миссии, включая авиационный потенциал и медицинские подразделения, содействовать работе множества других субъектов, включая страновую группу Организации Объединенных Наций, дипломатическое сообщество, международные и региональные организации и неправительственные организации.

43. Состав и потенциал страновых групп Организации Объединенных Наций существенно различаются, и не каждое учреждение, фонд или программа могут быть представлены в каждом страновом контексте. Страновая группа должна быть обеспечена оперативным потенциалом и финансовыми ресурсами, необходимыми для оказания дополнительной поддержки национальным и местным властям в той или иной конкретной тематической области. Вывод операции в пользу мира может привести к тому, что система Организации Объединенных Наций будет вынуждена изменить выполняемые ею функции или просить двусторонних или региональных партнеров взять на себя ведущую роль в поддержке соответствующих национальных и местных властей. В этой связи внешним партнерам понадобится оказывать помощь учреждениям, фондам и программам, занимающимся вопросами планирования перехода, и как можно раньше наладить соответствующее взаимодействие.

44. В течение последнего десятилетия применительно к ситуациям перехода Совет Безопасности в ряде случаев просил Секретариат разработать контрольные показатели для отслеживания прогресса страны и формулировать важнейшие минимальные требования в ключевых областях, предусмотренных мандатом миссии, для обоснования стратегии выхода миссии. Там, где это уместно, было бы целесообразно более четко и последовательно использовать контрольные показатели, учитывающие гендерные факторы, в частности проводить различие между основными контрольными показателями, связанными с прогрессом, достигнутым принимающими государствами в ключевых областях политики и безопасности, и другими, более контекстуальными контрольными показателями, что также может быть способом отслеживания прогресса — или его отсутствия — в области миростроительства на протяжении всего переходного процесса, даже после вывода миссии. Для обеспечения эффективности контрольных показателей как основания для принятия решения о возможном изменении формата присутствия Организации Объединенных Наций в стране очень важно в полной мере учитывать при расчете этих показателей прогресс в реализации приоритетных национальных реформ, обозначенных в стратегии выхода, а также, в соответствующих случаях, ухудшение политической ситуации и положения дел в области безопасности.

45. Прогресс в развитии инклюзивного, представительного, оперативно реагирующего и подотчетного сектора безопасности на всех уровнях имеет важное значение для миростроительства, не только с точки зрения обеспечения верховенства права, но и с точки зрения защиты населения. Следует отметить, что защита гражданского населения — это в первую очередь обязанность правительства страны. Недавние переходные процессы выявили немало поводов для беспокойства относительно фактической способности учреждений национального сектора безопасности выполнять эти обязанности, учитывая при этом принципы права человека и гендерные аспекты. Например, многие из рассмотренных показателей потенциала сектора безопасности ориентированы на количество, а не на качество, а показатели, связанные с распространением государственной власти, часто не отражают реальные механизмы управления безопасностью, существующие на местах, и потенциальные риски для гражданского населения⁵. Поскольку Организация Объединенных Наций не может обеспечивать физическую защиту после вывода военных и полицейских контингентов своих миссий, санкционированных в соответствии с главой VII Устава, важно,

⁵ В соответствии с резолюцией 2594 (2021) Совета Безопасности Секретариат проводит обзор соответствующих миссий по поддержанию мира на предмет выполнения мандатов на содействие восстановлению и распространению законной государственной власти и реформе сектора безопасности в целях извлечения уроков для планирования переходных процессов.

чтобы сроки перехода были определены на основе объективных оценок присутствия, потенциала, возможностей внутреннего управления и гражданского надзора учреждений сектора безопасности. Выводу военного и полицейского компонентов миссии должно предшествовать начало проведения устойчивых реформ сектора безопасности, способствующих повышению способности и готовности органов безопасности защищать гражданское население. В этом отношении не менее важно с самого начала консультироваться с местным населением и гражданским обществом и предоставлять им поддержку в целях укрепления их способности противостоять потенциальным угрозам безопасности, а также обеспечивать надлежащее планирование и финансирование процесса передачи функций и обязанностей, в особенности по защите гражданского населения, между элементами системы Организации Объединенных Наций и соответствующими структурами.

46. Общий вывод, который можно сделать по итогам анализа многих предыдущих переходных процессов в миссиях, заключается в необходимости избегать соблазна определять сроки перехода, отталкиваясь исключительно от избирательного процесса. Успешные выборы являются важным свидетельством наличия функционирующих институтов и демократических систем и могут ознаменовать поворотный момент для страны, а потому, казалось бы, представляют собой удобное время для вывода или реорганизации присутствия Организации Объединенных Наций. В то же время всегда существует риск роста напряженности в связи с выборами, и это необходимо учитывать при планировании переходного процесса. При этом, даже если выборы проходят гладко, смена правительства может привести к дефициту потенциала в ключевых государственных институтах и возможным изменениям в национальных приоритетах в области миростроительства. Поэтому, хотя национальные избирательные процессы и должны учитываться при составлении планов перехода, сроки осуществления тех или иных фаз переходного процесса не следует определять исключительно в привязке к выборам.

Обеспечение ответственного ухода из страны

47. Роль, которую играют компоненты поддержки миссии, как правило, понимается как вспомогательная по отношению к компонентам, непосредственно работающим над выполнением мандата. Вместе с тем растет признание того, что многие виды деятельности компонентов поддержки миссий на протяжении жизненного цикла миссии оказывают огромное воздействие на успех переходных процессов, поскольку они напрямую влияют на здоровье местной экономики и рабочей силы, а также на местную окружающую среду.

Влияние на местную экономику

48. Операции по поддержанию мира и крупные специальные политические миссии могут оказывать значительное влияние на местную экономику. Необходимость во вспомогательном обслуживании миссии может подстегнуть развитие местного частного сектора и расширить экономические возможности населения, в том числе женщин. Это включает не только развитие и восстановление местной физической инфраструктуры, но и закупки товаров и услуг, необходимых для работы миссии, у местных поставщиков. При этом следует иметь в виду не только то, у кого закупают миссии, но и то, что и как они закупают. Например, в ходе недавней ликвидации некоторых миссий некоторые виды оборудования или активов, закупленные для нужд миссий, такие как системы очистки воды и топливные склады, было нецелесообразно или экономически невыгодно демонтировать, при этом они не представляли особой практической ценности для

местного населения, поскольку для их обслуживания требовались запасные части и специальные знания, доступ к которым отсутствовал в этих районах.

Влияние на окружающую среду

49. Операции по поддержанию мира и крупные специальные политические миссии оказывают значительное влияние на окружающую среду; в частности, они являются значительными потребителями топлива, будь то для воздушных перевозок, наземного транспорта или производства электроэнергии. В системе Организации Объединенных Наций наибольший объем выбросов парниковых газов приходится на долю Секретариата, причем большая их часть генерируется операциями в пользу мира. Помимо выбросов углекислого газа, большое потребление топлива операциями в пользу мира способствует загрязнению воздуха и земли, создает возможности для краж и незаконного присвоения, а также может способствовать конкуренции за ресурсы и тем самым влиять на динамику местных конфликтов. В 2019 году Секретариат приступил к реализации десятилетнего плана действий в области климата, устанавливающего конкретные цели, которые должны быть достигнуты к 2025 и 2030 годам, в частности снижение абсолютного объема выбросов углекислого газа и выбросов на душу населения, снижение общего потребления электроэнергии и увеличение доли электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников.

50. Более широкое использование возобновляемых источников энергии в операциях в пользу мира может иметь и другие преимущества. Оно может способствовать повышению уровня безопасности за счет снижения потребности в автомобильном подвозе топлива и сокращения частоты поездок для пополнения запасов топлива в районах, где Организация Объединенных Наций часто подвергается нападениям. В местах, где отсутствует инфраструктура для производства возобновляемой энергии, Организация Объединенных Наций может использовать свою сильную рыночную позицию для установления партнерских отношений с другими организациями и коммерческими поставщиками в целях развития инфраструктуры производства энергии из возобновляемых источников. Помимо удовлетворения потребностей Организации Объединенных Наций в электроэнергии, эта инфраструктура будет приносить пользу местному населению еще долгое время после вывода миссии. Такой подход применяется в Сомали, где в 2020 году Организация Объединенных Наций заключила соглашение о закупке электроэнергии с коммерческим поставщиком возобновляемой энергии. Поскольку для разработки таких проектов требуется время, их планирование следует начинать задолго до начала переходных процессов в миссиях.

IV. Выводы

51. Когда принимающие страны достигают ощутимого прогресса в миростроительстве, у Организации Объединенных Наций появляется возможность скорректировать формат своего присутствия, с тем чтобы лучше содействовать реализации национальных приоритетов и укреплению национальных институтов, а также оказывать более эффективную поддержку организациям гражданского общества и местному населению в целях поддержания мира и предотвращения возобновления конфликта. Переходные процессы становятся проверкой на прочность для политических процессов и структур, поддерживаемых присутствием Организации Объединенных Наций: если национальные заинтересованные стороны не готовы взять на себя больше ответственности, инвестиции в сохранение мира, мобилизованные национальными властями и их международными партнерами на протяжении многих лет, могут быть потеряны. В эти критические для будущего страны моменты необходимо удвоить поддержку международным

сообществом национальных и местных усилий по предотвращению конфликтов, защите и поощрению прав человека и повышению устойчивости.

52. Процесс перехода не начинается с распоряжения о сокращении численности и не заканчивается с завершением действия мандата. Перед началом переходного процесса необходимо убедиться в наличии у национальных учреждений достаточного потенциала для выполнения своих обязанностей в различных областях — от гарантирования верховенства права до защиты гражданского населения и обеспечения полноценного и значимого участия женщин в работе политических институтов и в секторе безопасности, — а также в доверии населения к этим учреждениям, поскольку после начала вывода операции в пользу мира из страны изменить курс может оказаться невозможным. Поэтому переходные процессы должны инициироваться и осуществляться на основе объективных оценок политического климата и положения дел в области безопасности, а также способности национальных и местных институтов предотвратить возобновление конфликта или насилия и эффективно реагировать на соответствующие риски при соблюдении международных стандартов в области прав человека.

53. Государства-члены могут содействовать успеху переходных процессов путем выделения достаточного объема ресурсов для их планирования и осуществления, а также посредством удовлетворения потребностей в области миростроительства в период после завершения действия мандата. Это включает не только финансирование функций планирования и постоянного потенциала, но и принятие мер по предотвращению или смягчению последствий резкого сокращения финансирования после завершения операции в пользу мира. В докладе Генерального секретаря об инвестировании в предотвращение конфликтов и миростроительство (A/76/732) предлагаются меры по укреплению Фонда миростроительства, которые сделают его более способным содействовать достижению соответствующих целей. Финансирование по линии Фонда должно дополняться активизацией усилий по укреплению потенциала национальных партнеров в переходный период и углублением сотрудничества с международными финансовыми учреждениями и другими партнерами. Кроме того, государства-члены могут также пожелать пересмотреть некоторые правила в отношении управления персоналом, финансами и имуществом, которые могут иметь непреднамеренные последствия в виде осложнения выполнения планов переходных процессов.

54. Наконец, можно сделать еще больше для обеспечения слаженной работы всех заинтересованных сторон в переходный период. Система Организации Объединенных Наций будет продолжать совершенствовать подготовку и осуществление переходных процессов, и в этом ей могло бы помочь повышение согласованности указаний, которые даются государствами-членами в рамках Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и руководящих органов соответствующих учреждений, фондов и программ. Государства-члены также могли бы активно налаживать взаимодействие с внешними заинтересованными сторонами в целях повышения согласованности действий в поддержку переходных процессов и национальных приоритетов. В своей резолюции 2594 (2021) Совет признал важное значение усиления координации, повышения согласованности действий и укрепления сотрудничества между Советом и Комиссией по миростроительству. По сути, Комиссия, организуя встречи национальных субъектов с представителями органов Организации Объединенных Наций, региональных и субрегиональных организаций, гражданского общества и международных финансовых учреждений в целях выработки комплексного, стратегического и скоординированного подхода к удовлетворению долгосрочных потребностей в области миростроительства и сохранения мира, предоставляет платформу для поддержания международного внимания к данным вопросам и для обеспечения их надлежащего политического сопровождения.

55. Как показано в настоящем докладе, опыт недавно завершенных и текущих переходных процессов предоставляет многочисленные доказательства необходимости улучшения планирования таких процессов и обеспечения их надлежащими ресурсами, а также необходимости учета последствий для местного населения в период после завершения действия мандата. Для обеспечения максимально успешных преобразований в своих структурах, реорганизация которых в настоящее время находится на ранней стадии планирования, Организация Объединенных Наций продолжит совершенствовать свою практику в области планирования и осуществления переходных процессов, руководствуясь накопленным опытом. Я призываю государства-члены присоединиться к нашим усилиям на этом поприще и предпринять необходимые шаги для обеспечения того, чтобы достигнутые с таким трудом результаты операций в пользу мира были сохранены, а страны, в которых проводятся такие операции, встали на путь достижения прочного и всеобъемлющего мира и процветания.
