

**Совет Безопасности**

Distr.: General
28 March 2024
Russian
Original: English

**Письмо Генерального секретаря от 26 марта 2024 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь сослаться на резолюцию [2682 \(2023\)](#) Совета Безопасности, в которой Совет просил меня провести и представить ему независимый стратегический обзор Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ). Совет поставил следующие задачи: а) оценить текущие угрозы миру и безопасности Ирака, а также то, насколько задачи и приоритетные направления деятельности МООНСИ сохраняют свою актуальность; б) представить рекомендации по оптимизации мандата, структуры и штатного расписания МООНСИ; и с) провести оценку путей оказания поддержки правительству Ирака в укреплении эффективного регионального сотрудничества по вопросам, перечисленным в пункте 2 b) iv) упомянутой резолюции.

В октябре 2023 года возглавить процесс проведения независимого стратегического обзора я поручил Фолькеру Пертесу. В рамках процесса обзора он организовал широкие консультации с правительством Ирака, региональным правительством Курдистана, политическими партиями, представителями меньшинств, гражданским обществом, включая организации, представляющие интересы женщин и молодежи, членами Совета Безопасности и другими международными партнерами, независимыми экспертами, структурами Организации Объединенных Наций и, как это предусмотрено пунктом 4 резолюции [2107 \(2013\)](#), правительством Кувейта.

В этой связи настоящим препровождаю Совету Безопасности доклад, подготовленный г-ном Пертесом (см. приложение), и благодарю его за проведение обзора.

Благодарю также федеральное правительство Ирака, региональное правительство Курдистана, политических представителей, гражданское общество и всех международных партнеров и других участников за оказанное содействие и их вклад в проведение этого обзора. Выражаю также признательность сотрудникам Организации Объединенных Наций в Ираке за их преданность делу и усилия в поддержку страны и ее народа.

Буду признателен за доведение настоящего письма и приложения к нему до сведения членов Совета Безопасности.

Организация Объединенных Наций готова в надлежащем порядке работать с Советом Безопасности и правительством Ирака над выполнением рекомендаций и любых решений Совета в отношении мандата МООНСИ.

(Подпись) Антониу Гутерриш



Приложение

Доклад о независимом стратегическом обзоре Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	3
I. Введение.....	9
II. Ирак спустя два десятилетия после создания Миссии.....	11
A. Историческая справка.....	11
B. Текущие угрозы миру и безопасности Ирака	14
C. Другие текущие проблемы для стабильности Ирака	16
III. Актуальность задач и приоритетных направлений деятельности Миссии	19
A. Изменение мандата	19
B. Актуальность задач и приоритетных направлений деятельности Миссии	21
IV. Пути оптимизации мандата, структуры и штатного расписания Миссии	25
A. Предусмотренные мандатом функции и окончательная передача Миссией своих функций	25
B. Возможности для регионального сотрудничества	31
C. Структура и штатное расписание Миссии.....	31
V. Заключение.....	33

Резюме

В Ираке период с момента создания Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) в 2003 году характеризовался насилием, неопределенностью и структурными изменениями. Сегодня Ирак — это суверенное государство с функционирующими государственными институтами и консоциальной политической системой. В стране идут плюралистические политические процессы. Ее общественные и политические лидеры признают, что в новом Ираке должны соблюдаться основные принципы демократии, благого управления и прав человека.

Однако есть опасения относительно того, что достигнутый на сегодня прогресс может сойти на нет. Они связаны с событиями, произошедшими после выборов 2022 года, и подпитываются страхами в отношении того, что в текущей политической системе доминирующее положение может занять одна группа. Есть опасения, что недавняя эскалация ситуации в регионе может привести в Ираке к регрессу. Тем не менее иракцы надеются, что реализация амбициозной программы внутренних реформ и регионального сотрудничества, представленной премьер-министром Мохаммедом Шиа ас-Судани, увенчается успехом.

МООНСИ играет важную роль в деле обеспечения мира и безопасности в Ираке. Безусловно, и в политических кругах, и в иракском обществе существуют разные мнения относительно того, насколько актуальна деятельность Миссии в настоящее время и насколько она будет актуальна в будущем.

Текущие угрозы миру и безопасности Ирака

Правительство в разных его составах добилось успехов в создании дееспособных государственных институтов, однако угрозы миру и безопасности Ирака претерпели изменения. Эта страна расположена в нестабильном регионе, и время от времени ситуация в ней играла свою роль в дестабилизации положения.

Приняв к сведению различные мнения, аналитические материалы и оценки, а также ознакомившись с реальным положением дел на местах в нескольких регионах Ирака, я пришел к выводу, что на сегодняшний день стабильности страны угрожают главным образом три явления: а) неустойчивость институтов; б) появление вооруженных группировок; и с) вероятность появления новой ДАИШ или других форм терроризма и насильственного экстремизма. Эти угрозы усугубляются неопределенностью относительно последствий текущей эскалации ситуации в регионе для Ирака.

Иракская политическая система — по крайней мере за последние 18 месяцев — доказала, что способна преодолевать кризисы, не прибегая в столь значительной степени к насилию. Сложные отношения внутри конфессиональных и этнических групп и между ними регулируются формальными и неформальными институтами. Несмотря на усиливающееся давление, организации гражданского общества продолжают функционировать.

Однако есть опасения относительно того, что институты, управляющие политическими и социально-экономическими процессами в стране, все еще неустойчивы. Представители небольших групп, а также политические субъекты, которые позиционируют себя как находящиеся вне этноконфессиональной политики, опасаются, что институты в их нынешнем виде не смогут обеспечить стабильность в стране.

Сохраняется обеспокоенность по поводу того, что консociальная система разделения власти, которую международное сообщество помогло создать в Ираке, может также подрвать демократию и воспрепятствовать обеспечению благого управления. Хотя государственные должности распределяются между представителями этнических или конфессиональных групп, полномочия на принятие решений принадлежат в основном партиям шиитского Координационного механизма — политического блока, который в настоящее время обладает парламентским большинством. Используемый метод распределения должностей в правительстве и на государственной службе по принципу этнической и конфессиональной принадлежности (*мухассаса*) виныт в том, что он способствует укоренению практики политического покровительства, что, возможно, ограничивает возможности в плане подотчетности.

Сейчас большинство иракцев удовлетворены состоянием относительного мира. В то же время отсутствие монополии государства на законные средства применения силы в Ираке противоречит общепринятым представлениям о ключевом компоненте внутренней стабильности. Сообщается, что многие вооруженные группы, являющиеся частью государственной архитектуры безопасности, более лояльны отдельным политикам или политическим группам. Усилия по реформированию сектора безопасности распространяются не на все силовые структуры в Ираке. Такая ситуация в целом представляет значительную угрозу для стабильности страны.

ДАИШ утратила контроль над территорией. Однако группа по-прежнему сохраняет активно действующие ячейки по всему Ираку. Она совершает спорадические террористические акты. Хотя возрождение ДАИШ в ее прежней форме маловероятно, коренные причины насильственного экстремизма до сих пор существуют. Они продолжают угрожать миру и безопасности Ирака. К их числу относятся и неурегулированная ситуация с тысячами иракцев, имеющих реальные или предполагаемые связи с ДАИШ, и их семьями, находящимися как в Сирийской Арабской Республике, так и в Ираке. Тот факт, что большинство пропавших без вести или задержанных лиц — арабы-сунниты, может вызвать недовольство внутри этой группы. Продолжающийся кризис, который был вызван перемещением населения и от которого страдают сунниты и другие группы населения, в первую очередь в Вавилоне, Киркуке и Найнаве, усугубляет эту угрозу.

Ряд других проблем, которые в прошлом были причислены к угрозам миру и безопасности Ирака, могут продолжать представлять опасность для стабильности, если их проигнорировать. Хотя сами по себе и в краткосрочной или даже среднесрочной перспективе они вряд ли будут угрожать миру и безопасности страны, они могут усугубить конфликты, вызванные другими причинами. Сюда относятся, как я их называю в данном докладе, «невыполненные задачи», в частности касающиеся налаживания отношений между Багдадом и Эрбилем и пересмотра конституции, а также принятия мер в отношении деятельности внешних вооруженных субъектов в Ираке и новых структурных факторов, связанных в том числе с устойчивостью текущей экономической модели и последствиями изменения климата.

Актуальность деятельности Миссии

МООНСИ оказывает Ираку поддержку с 2003 года. Акцент в рамках ее мандата сместился с оказания гуманитарной помощи, реконструкции и восстановления государственных институтов на оказание посреднических услуг во внутренних спорах, защиту прав человека и обеспечение примирения, подготовку проекта конституции и ее пересмотр, решение региональных проблем и оказание по-

мощи в проведении выборов. С 2007 года ее мандат продлевается и формулируется на основе запросов правительства Ирака на ежегодной основе. Было предпринято несколько попыток скорректировать мандат и конфигурацию Миссии. Последняя независимая оценка была проведена в 2017 году.

МООНСИ является неизменным участником политической жизни в Ираке. Представители правительства, политических кругов, силовых структур и гражданского общества продолжают подчеркивать важность помощи Миссии в проведении выборов, а также в содействии преодолению политических, конфессиональных, социальных, геополитических и географических разногласий. Курдские партии, представители суннитов и более мелких групп пока не вполне доверяют политической системе страны. Они по-прежнему требуют присутствия внешнего гаранта их прав, а в некоторых случаях и безопасности. Они считают МООНСИ нейтральной третьей стороной, обеспечивающей международное присутствие. Кроме того, для ряда вопросов среднесрочного и долгосрочного характера, которые затрагивают политическую сферу и сферу развития, важны информационно-разъяснительная работа и поддержка со стороны старшего должностного лица Организации Объединенных Наций, и именно эти функции в настоящее время выполняет Специальный представитель Генерального секретаря по Ираку. Деятельность Миссии по наращиванию потенциала и защите прав человека по-прежнему повсеместно востребована. Наряду с этим Миссия продолжает оказывать материально-техническую поддержку, необходимую остальным структурам системы Организации Объединенных Наций в Ираке для выполнения большей части своей работы.

Во время моего визита в Ирак премьер-министр и его команда сообщили группе по независимому стратегическому обзору, что они высоко оценивают роль, которую играет МООНСИ. Вместе с тем они считают, что с учетом того, что ситуация в Ираке планомерно стабилизируется, Миссии следует завершить свою работу к 31 мая 2026 года. Правительство Ирака намерено реорганизовать свое взаимодействие с системой Организации Объединенных Наций и начать работать над вопросами развития и гуманитарными вопросами непосредственно с учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций. Эта деятельность должна координироваться через страновую группу Организации Объединенных Наций в Ираке, а не через миссию, санкционированную Советом Безопасности. В связи с этим правительство обратилось с просьбой скорректировать мандат МООНСИ и с 31 мая 2024 года ограничить его гуманитарными вопросами и вопросами развития, а позднее, 31 мая 2025 года, начать годовой процесс передачи остаточных функций Миссии страновой группе Организации Объединенных Наций в Ираке.

С учетом текущих угроз и вызовов миру и безопасности Ирака я пришел к выводу, что основные политические функции МООНСИ, в частности оказание добрых услуг и осуществление информационно-разъяснительной деятельности, сохраняют свою актуальность. Также не утрачивает своей актуальности и ее деятельность по наращиванию потенциала по таким аспектам, как помощь в проведении выборов, права человека и межсекторальные приоритеты Организации Объединенных Наций. Она способствует удовлетворению долгосрочных потребностей и, как ожидается, сохранит свою актуальность и после окончательной передачи Миссией своих функций. Они должны быть на поэтапной основе переданы страновой группе Организации Объединенных Наций в рамках общей реконфигурации присутствия Организации Объединенных Наций в Ираке. В целом МООНСИ в ее нынешнем виде представляется слишком большой. Мандат, при-

оритетные задачи, деятельность, структуру и штатное расписание Миссии необходимо оптимизировать, с тем чтобы они отвечали требованиям, продиктованным реальным положением дел в Ираке.

Резюме рекомендаций по оптимизации мандата, структуры и штатного расписания Миссии

Ни одна политическая миссия Организации Объединенных Наций не должна оставаться в той или иной стране навсегда. Длительное присутствие третьей стороны может воспрепятствовать поиску решений на местном уровне и обеспечению национальной ответственности. На реализацию «невыполненных задач», выявленных в ходе настоящего обзора, может уйти не одно десятилетие. Этот аргумент не должен использоваться в поддержку идеи «вечного присутствия» МООНСИ.

Сознавая, что иракские институты являются неустойчивыми, а геополитическая обстановка нестабильной, я считаю, что правительство Ирака должно быть способно взять на себя ответственность за консолидацию и обеспечение представленности множества высказываемых в Ираке мнений по вопросу о дальнейшей помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций в политической сфере.

Поэтому я рекомендую, чтобы МООНСИ начала передавать свои функции национальным институтам и страновой группе Организации Объединенных Наций на ответственной, упорядоченной и постепенной основе в рамках согласованных сроков. Я пришел к выводу, что двух лет, отведенных правительством для свертывания Миссии, должно быть достаточно для достижения дальнейшего прогресса и для того, чтобы заверить более скептически настроенных представителей иракских политических кругов и иракского общества в том, что окончательная передача функций МООНСИ не приведет к утрате демократических завоеваний и не создаст угрозы миру и безопасности.

Вполне естественно, что после двадцатилетнего пребывания Миссии в Ираке многие политические субъекты и представители гражданского общества страны видят в ней гарантию безопасного осуществления своих прав и свобод. Хотя некоторые субъекты, скорее всего, никогда не захотят, чтобы МООНСИ покинула страну, конкретные показатели успеха в реализации повестки дня текущего иракского правительства могли бы убедить их в том, что ответственная и упорядоченная передача Миссией своих функций не будет угрожать инклюзивности политической системы и прогрессу в области институционального и государственного строительства, достигнутому после восстановления суверенитета Ирака.

Одним из важных показателей могло бы стать проведение следующего раунда парламентских выборов с общепризнанными результатами и последующее мирное формирование правительства. Эти показатели могут включать также обеспечение функционирования заслуживающих доверия институтов для диалога и разрешения споров. Укрепить или создать такие институты можно, например, применительно к ситуации в Синджаре, разногласиям по вопросу о том, что раньше называлось оспариваемыми внутренними границами, диалогу между Эрбилем и Багдадом, диалогу между Эрбилем и Сулейманией, диалогу между федеральным правительством и мухафазами, процессам диалога с участием других групп населения, а также между гражданским обществом и властями. Еще один набор показателей может включать создание эффективных и независимых правозащитных механизмов и гарантии того, что Организация Объединенных Наций будет продолжать заниматься вопросами прав человека в стране после передачи МООНСИ своих функций, принятие давно обсуждаемого закона о нефти и газе,

обеспечивающего справедливое распределение доходов между регионами и мухафазами, а также пересмотр конституции.

В течение периода передачи функций, т.е. начиная с 31 мая 2024 года, приоритетные задачи Миссии можно оптимизировать за счет:

а) активизации партнерского взаимодействия между правительством и МООНСИ с целью постепенной передачи функций Миссии как третьей стороны национальным институтам. Совместные усилия в этой области могли бы помочь снять опасения групп меньшинств, а также женщин, молодежи и нерелигиозных политических организаций и организаций гражданского общества;

б) подготовки к процессу передачи страновой группе Организации Объединенных Наций тематического потенциала МООНСИ, касающегося выборов, прав человека, общественной информации и межсекторальных вопросов;

в) непрерывного содействия усилиям правительства на таких направлениях, как борьба с коррупцией, реформирование сектора безопасности, решение вопросов, связанных с изменением климата, и управление водными ресурсами.

Если такой подход окажется приемлемым, крайне желательно, чтобы Организация Объединенных Наций и правительство согласовали дорожную карту для МООНСИ и совместный механизм для надзора за процессом передачи функций. В дорожной карте можно было бы определить национальные институты и членов страновой группы Организации Объединенных Наций, которые будут выполнять конкретные остаточные функции МООНСИ. В главе IV настоящего доклада содержатся конкретные предложения для Совета Безопасности, которые могут помочь при оптимизации мандата МООНСИ.

Что касается регионального сотрудничества, то МООНСИ должна продолжать содействовать диалогу и быть готовой поддержать инициативы Ирака по углублению интеграции в регионе. В то же время возможности для регионального сотрудничества и готовность иракских и других региональных игроков использовать их расширились. С учетом важности регионального сотрудничества для мира и безопасности в Ираке и в регионе Залива в целом Организация Объединенных Наций могла бы обеспечить потенциал конкретно для поддержки инициатив регионального сотрудничества, в том числе через посредство создания регионального отделения.

Совету Безопасности необходимо будет решить, как он будет продолжать содействовать урегулированию оставшихся вопросов ирако-кувейтского досье после передачи Миссией своих функций. Варианты включают делегирование этих функций Департаменту по политическим вопросам и вопросам миростроительства, создание в Организации Объединенных Наций отдельной структуры и передачу этих функций региональному отделению для региона Залива, если такое отделение будет создано.

Кроме того, Совет Безопасности может рассмотреть вопрос о сокращении частоты представления докладов Генерального секретаря в течение периода передачи функций до двух раз в год. Увеличение интервалов между брифингами позволило бы лучше анализировать достигнутый прогресс.

Просьба о проведении независимого стратегического обзора — это первая обращенная к Генеральному секретарю просьба Совета Безопасности о проведении стресс-теста мандата Совета для Ирака с учетом текущих угроз миру и безопасности страны. Поэтому мои рекомендации носят стратегический характер. После достижения договоренности на этом уровне структуру и штатное расписание можно будет уточнить в ходе технических оценок.

Тем временем МООНСИ необходимо продемонстрировать, что работа началась, инициировав консультации с правительством Ирака и страновой группой Организации Объединенных Наций по вопросу о передаче остаточных функций. В отсутствие объективной формулы для определения численности основного персонала, необходимого для выполнения функций такой политической миссии, как МООНСИ, я рекомендую МООНСИ приступить к постепенному, но значительному сокращению масштабов своего присутствия, что также будет свидетельствовать о начале соответствующей работы.

Фолькер Пертес

I. Введение

1. В ответ на просьбу правительства Ирака о проведении независимой оценки Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ) Совет Безопасности просил Генерального секретаря провести и представить независимый стратегический обзор МООНСИ Совету не позднее 31 марта 2024 года.

2. В своей резолюции [2682 \(2023\)](#), принятой 30 мая 2023 года, Совет Безопасности просил Генерального секретаря провести обзор на основе консультаций с правительством Ирака, а также учреждениями Организации Объединенных Наций, государствами-членами, региональными организациями, независимыми экспертами, гражданским обществом, а также, как это предусмотрено пунктом 4 резолюции [2107 \(2013\)](#), правительством Кувейта. Совет поставил следующие задачи: а) оценить текущие угрозы миру и безопасности Ирака, а также то, насколько задачи и приоритетные направления деятельности МООНСИ сохраняют свою актуальность; б) представить рекомендации по оптимизации мандата, структуры и штатного расписания МООНСИ; и с) провести оценку путей оказания поддержки правительству Ирака в укреплении эффективного регионального сотрудничества по вопросам, перечисленным в пункте 2 b) iv) упомянутой резолюции.

3. До этого обзора Совет Безопасности просил Генерального секретаря в своей резолюции [2367 \(2017\)](#) провести независимую внешнюю оценку структуры и штатного расписания Миссии, соответствующих ресурсов и приоритетных задач, а также областей, в которых у нее есть сравнительные преимущества, и областей, в которых она может взаимодействовать с другими структурами системы Организации Объединенных Наций, добиваясь эффекта синергизма, с целью обеспечить, чтобы конфигурация Миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций позволяли им оптимальным и наиболее эффективным образом решать порученные им задачи. Секретариат Организации Объединенных Наций провел еще две оценки — в 2012 и 2015 годах, — в которых затрагивались вопросы, связанные с актуальностью деятельности МООНСИ и меняющимися потребностями в Ираке.

4. 13 октября 2023 года Генеральный секретарь объявил о моем назначении на должность заместителя Генерального секретаря с мандатом руководить процессом проведения независимого стратегического обзора. Старшим экспертом, который будет оказывать мне поддержку, был выбран Шухрат Сулайманов. Группа по обзору была сформирована в Нью-Йорке 16 октября. Обзор проводился на фоне продолжающегося кризиса и эскалации ситуации на Ближнем Востоке, которые затронули и Ирак.

5. После изучения соответствующих документов группа по независимому стратегическому обзору провела около 250 индивидуальных и групповых встреч. 16–27 октября 2023 года члены группы обсудили в Нью-Йорке ожидания и контекст проведения обзора со старшими должностными лицами и профильными экспертами Организации Объединенных Наций, а также с Постоянным представительством Ирака, членами Совета Безопасности и представителями государств региона. Отдельная дискуссия была проведена с представителями Кувейта, прибывшими в Нью-Йорк из Эль-Кувейта для участия в консультациях с группой по обзору.

6. 6–27 ноября члены группы находились с визитом в Ираке, где провели консультации с правительством Ирака, руководством Иракского Курдистана, лидерами политических партий и коалиций, губернаторами и мэрами, представителями гражданского общества, послами государств — членов Совета Безопасности,

дипломатическими представителями соседних стран, а также руководителями и сотрудниками структур Организации Объединенных Наций, работающих в Ираке. Было проведено шесть межучрежденческих тематических совещаний Организации Объединенных Наций по политическим и региональным вопросам, вопросам безопасности, прав человека, защиты, развития, изменения климата и координации. Помимо Багдада, встречи с иракскими коллегами и сотрудниками Организации Объединенных Наций состоялись в Эрбиле, Сулеймании, Мосуле, Киркуке, Эр-Рамади и Басре.

7. В период с декабря 2023 года по февраль 2024 года группа по обзору провела обсуждения с ведущими международными экспертами по ситуации в Ираке и на Ближнем Востоке. На протяжении всего обзора проводились консультации с другими профильными экспертами, включая бывших старших должностных лиц Организации Объединенных Наций. В этот период также состоялись дополнительные обсуждения с руководством Ирака, иракскими старшими должностными лицами и представителями государств-членов.

8. Участники дискуссий высказали широкий спектр мнений по вопросам, рассматривавшимся в рамках независимого стратегического обзора. По вопросу о текущих угрозах миру и безопасности Ирака мнения высказывались самые разные, начиная с того, что иракское правительство больше не нуждается в поддержке Организации Объединенных Наций в управлении страной, осуществлении демократического политического процесса и поддержании дружеских отношений с соседними странами, и заканчивая тем, что политическая система может измениться, а обеспечение безопасности остается проблемой как для иракцев, так и для соседних стран. Ряд участников отметили, что эти проблемы находятся в пределах нормы и свойственны многим странам, в которых миссий Организации Объединенных Наций, санкционированных Советом Безопасности, нет. Многие упомянули риски и угрозы, обусловленные или усугубляющиеся недавним обострением ситуации на Ближнем Востоке, и то, как это может подорвать достигнутый Ираком прогресс.

9. Столь же разнообразные мнения были высказаны и в отношении актуальности деятельности МООНСИ. Ряд участников заявили, что считают Миссию важной третьей стороной, присутствие которой обеспечивает безопасную реализацию политических прав и свобод для иракских граждан, политических субъектов и представителей гражданского общества. Некоторые говорили о МООНСИ как о важном голосе международного сообщества, способном привлечь внимание властей в Багдаде, Эрбиле и других регионах Ирака к острым и критически важным политическим и социально-экономическим проблемам и соответствующим проблемам в области прав человека. Другие же заявили, что, по их мнению, политический мандат Миссии в данный исторический момент способствует созданию в стране параллельных легитимных структур и препятствует развитию местных механизмов урегулирования конфликтов и обеспечения примирения.

10. Многие участники дискуссий отметили, что текущей иракской политической системе удалось устранить экзистенциальные угрозы, сохранив при этом суверенитет и территориальную целостность страны. Все участники отметили важную роль, которую МООНСИ играла в последние 20 беспокойных лет в Ираке. Сегодня Ирак вновь играет активную роль в регионе, стремясь внести свой вклад в поддержание международного мира и безопасности. Все участники заявили, что убеждены в эффективности руководства премьер-министра Мохаммеда Шиа ас-Судани.

11. Хотя итоги рассмотрения соответствующих документов, а также бесед, посвященных качественным аспектам, послужили основным источником информации и аналитических выкладок, содержащихся в настоящем докладе, группа по обзору также использовала систему анализа операций в пользу мира, о которой говорится в концептуальной записке Генерального секретаря под названием «Новая повестка дня для мира». Должное внимание было уделено геополитическому аспекту угроз миру и безопасности Ирака, а также необходимости того, чтобы суверенные государства выполняли свои обязанности по укреплению доверия между соседними странами и собственными жителями, предотвращению конфликтов и насилия, а также мирному урегулированию конфликтов в случае их возникновения.

II. Ирак спустя два десятилетия после создания Миссии

A. Историческая справка

12. В Ираке период с момента создания МООНСИ в 2003 году характеризовался насилием, неопределенностью и структурными изменениями. Организация Объединенных Наций неизменно оказывала стране поддержку. Многие сотрудники Организации Объединенных Наций пожертвовали своей жизнью, оказывая помощь народу Ирака.

13. Чтобы очертить контекст и определить четкую аналитическую базу для этого независимого стратегического обзора, стоит выделить основные события. В мае 2003 года после военной операции под руководством Соединенных Штатов Америки, в результате которой был свергнут Саддам Хусейн, для выполнения исполнительных, законодательных и судебных функций в Ираке была создана Коалиционная временная администрация. 28 июня 2004 года было сформировано временное правительство. Коалиционная временная администрация была распущена. В октябре 2005 года была принята новая конституция. Первые парламентские выборы в соответствии с новой конституцией состоялись в декабре 2005 года, и с тех пор парламентские выборы проводились еще четыре раза. В 2006 году в Ираке начался многолетний период, отмеченный политическим и межконфессиональным насилием. По мере того как политическая система продолжала развиваться, сменявшим друг друга правительствам удавалось локализовать и решать многочисленные проблемы в сфере безопасности и политики, причем все чаще своими силами.

14. В 2011 году, после восстановления относительной стабильности, вооруженные силы Соединенных Штатов были выведены. В 2014 году новым испытанием для Ирака стало появление ДАИШ. В самый свой активный период ДАИШ удерживала под своим контролем около трети территории Ирака, в том числе ключевые объекты инфраструктуры. В результате этого кризиса несколько миллионов иракцев оказались на положении внутренне перемещенных лиц, причем около 1,1 миллиона человек до сих пор не вернулись в свои дома. Текущее правительство заявило, что кризис, вызванный перемещением населения, должен быть урегулирован к середине 2024 года. Боевиками ДАИШ были совершены чудовищные преступления, вызвавшие всеобщее осуждение. Помимо этого, группа разрабатывала и применяла химическое оружие. В сентябре 2014 года для оказания иракским военным и курдским силам «пешмерга» поддержки в борьбе с ДАИШ в Ираке и Сирийской Арабской Республике была создана глобальная коалиция по борьбе с ДАИШ, возглавляемая Соединенными Штатами Америки. В то же время согласно фетве Великого аятоллы Али ас-Систани в Ираке для защиты страны от ДАИШ были созданы Силы народного ополчения.

15. Военное поражение ДАИШ в конце 2017 года привело к появлению нескольких новых тенденций, долгосрочное влияние которых на мир и безопасность Ирака еще предстоит увидеть. Оставшиеся боевики ДАИШ ушли в подполье и изредка совершают террористические акты. Тысячи мужчин — в основном суннитов, — имеющих реальные или предполагаемые связи с ДАИШ, были задержаны. Члены семей боевиков ДАИШ, в том числе дети, остаются в состоянии неопределенности в лагерях в Сирийской Арабской Республике и в программах реинтеграции в Ираке. Укрепились конфессиональные и этнические военизированные группы. Они были организованы под эгидой Сил народного ополчения, которые с 2016 года считаются частью аппарата государственной безопасности. По некоторым данным, численность бойцов Сил народного ополчения может превышать численность личного состава иракской армии.

16. Внешнее военное присутствие в Ираке также претерпело изменения. Сегодня в рамках глобальной коалиции по борьбе с ДАИШ силы Соединенных Штатов играют в основном консультационную и вспомогательную роль, располагая на местах гораздо меньшим количеством военнослужащих и сил и средств, чем в период с 2003 по 2011 год. Призывы к выводу этих сил усилились после убийства в 2020 году в Багдаде Касема Сулеймани, командовавшего иранским Корпусом стражей исламской революции, и заместителя руководителя Сил народного ополчения Абу Махди аль-Мухандиса. Недавно разразившийся на Ближнем Востоке кризис подорвал неофициальное перемирие, действовавшее между коалицией и иракскими группировками с мая 2022 года, и призывы к выводу американских войск вновь стали звучать громче, а также не прекращались симметричные нападения американских военных и иракских группировок. Турецкие вооруженные силы расширили свое присутствие и односторонние действия против Рабочей партии Курдистана в некоторых регионах на севере Ирака. Турция оправдывает свои военные действия в Ираке правом на самооборону в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций. Ирак выразил протест против турецких ударов и призвал к выводу турецких войск.

17. В ноябре 2023 года, когда члены группы по независимому стратегическому обзору находились с визитом в Ираке, он был относительно безопасным и плюралистичным. Была создана федеральная система управления. Передача власти через выборы с 2005 года является регулярным явлением. Иракские политические лидеры в целом приняли тот факт, что выборы и последующее формирование правительства на основании поданных голосов являются способом организации участия в процессе управления страной. Существовали формальные и неформальные механизмы разрешения конфликтов. Иракский Курдистан обладает автономией во многих сферах государственного управления и обеспечения безопасности. Группе по обзору удалось провести открытые и откровенные дискуссии с организациями гражданского общества.

18. Сам факт того, что группа по обзору смогла свободно встретиться с представителями различных политических групп, силовых структур и организаций гражданского общества во многих регионах Ирака и что все участники дискуссий говорили без видимых ограничений, свидетельствовал о демократических достижениях. По всей стране можно было видеть строительные площадки, перспективные рабочие места и улучшение качества услуг. Сложилось впечатление, что рядовые иракцы были больше озабочены экономическими перспективами и вопросами улучшения качества жизни, нежели страхом стать жертвой вооруженного насилия и не иметь возможности удовлетворить основные потребности своих семей.

19. В то же время положение дел, которое увидели члены группы по обзору, сложилось всего около 18 месяцев назад. Воспоминания о вооруженном насилии были еще свежи в памяти людей. Сообщения о спорадических вооруженных действиях, даже если речь шла уже о районах, расположенных вдали от населенных пунктов, продолжали появляться в новостных лентах. Было отмечено, что пространство для деятельности гражданского общества сужается, в том числе в Иракском Курдистане.

20. Правительство Ирака контролирует не все военные и силовые структуры, функционирующие в стране. При этом Ирак невольно стал местом размещения иностранных боевых групп, таких как Рабочая партия Курдистана, у которой имеются оперативные базы в северной части Ирака, над которой не имеет контроля ни федеральное правительство, ни региональное правительство Курдистана. Кроме того, отсутствие четкой структуры командования и управления Силами народного ополчения и силами «пешмерга» — несмотря на их законный статус — создает проблемы для правительства Ирака.

21. Политика современного Ирака регулируется консociальными механизмами разделения власти¹. Недостатки, связанные с такими механизмами, легко обнаруживаются. Политическое пространство страны было охарактеризовано как поляризованное и фрагментированное. Многие опасаются, что эти механизмы могут подорвать демократию и благое управление. Однако большинство политических субъектов, как представляется, эту систему в целом одобряют в силу ее способности обеспечить представленность всех групп этнически и конфессионально плюралистического населения страны в руководящих структурах.

22. Текущая политическая система Ирака продемонстрировала, что она способна справляться с внутренними и внешними кризисами. В ряде случаев средства, использовавшиеся для преодоления таких кризисов, считались репрессивными, по крайней мере в некоторых политических и общественных кругах. После того как в декабре 2017 года ДАИШ потерпела поражение, разразились три крупных политических кризиса, с которыми системе, как представляется, удалось справиться: а) протесты 2019 года и их жестокое подавление, приведшее к проведению досрочных выборов в 2021 году; б) затянувшийся процесс формирования правительства, из-за которого движение сторонников ас-Садра вышло из состава Совета представителей в 2021-2022 годах; и с) недавнее (ноябрь 2023 года) отстранение от должности спикера Совета представителей суннита Мохамеда аль-Хальбуси по решению Федерального верховного суда. Пока неясно, удастся ли разрешить последний из упомянутых кризисов политическим путем. Собеседники группы по обзору выразили опасения относительно того, что следующий спикер (должность зарезервирована за суннитами) будет фактически выбран доминирующими шиитскими политическими партиями, а не самими суннитами через их членов Совета представителей или партию Хальбуси «Такаддум». Это свидетельствует о предполагаемом дисбалансе и несправедливости политической системы.

23. Премьер-министр, как было отмечено группой по обзору, пользуется широкой поддержкой среди всех групп иракского общества. Его правительство приступило к реализации амбициозной программы внутренних реформ и регионального сотрудничества. 18 декабря 2023 года состоялись выборы в провинциальные советы. Они стали первыми с апреля 2013 года, а для мухафазы Киркук — первыми с 2003 года. К моменту завершения в середине февраля работы

¹ Консоциализм — это политическая система, в которой в состав правительства входят представители всех этнических и/или конфессиональных групп согласно имплицитной или эксплицитной формуле разделения власти.

над настоящим докладом в большинстве мухафаз были избраны новые губернаторы — впервые после роспуска провинциальных советов в 2019 году. Это стало еще одним испытанием, которое прошла иракская политическая система. При этом благодаря росту доходов от продажи нефти текущему правительству удалось принять бюджет на 2023–2025 годы в размере около 150 млрд долл. США в год. Это считается важным политическим достижением и должно позволить осуществлять более тщательное планирование и реализацию проектов в области оказания услуг и развития.

24. Правительство Ирака прилагает заметные усилия к тому, чтобы позиционировать страну как активного и конструктивного регионального игрока. Начало работы Багдадской конференции по сотрудничеству и партнерству в 2021 году, а также вклад в содействие реализации недавних инициатив по примирению, в том числе между Исламской Республикой Иран и Саудовской Аравией, свидетельствуют о возвращении страны на региональную арену. 27 мая 2023 года правительство Ирака запустило проект под названием «Дорога развития» — новый транспортно-инфраструктурный проект, благодаря которому будет налажено сообщение между странами Совета сотрудничества арабских государств Залива и Турцией и Европой через территорию Ирака. Был создан трехсторонний механизм с участием Египта, Иордании и Ирака. Проведение двадцать пятого Кубка наций Персидского залива в Басре в январе 2023 года символизировало возвращение Ирака в общее социальное пространство региона. Ирак все активнее участвует в глобальных усилиях в рамках повестки дня в области изменения климата. В то же время соседние с Ираком страны по-прежнему опасаются потенциальных территориальных амбиций некоторых его политических сил, о чем свидетельствуют реакция на решение Федерального верховного суда Ирака относительно ситуации в канале Хор-Абдалла, принятое в сентябре 2023 года, и продолжающиеся инциденты, связанные с безопасностью на границе.

25. Нападения иракских группировок на коалиционные силы и контрудары, квалифицируемые Соединенными Штатами как ответные, на момент завершения работы над настоящим докладом продолжались. В конце января 2024 года под эгидой Высшей военной комиссии Ирака и Соединенных Штатов между иракскими властями и Соединенными Штатами вновь начались переговоры о будущем коалиции и будущих двусторонних военных отношениях между Ираком и Соединенными Штатами. Есть опасения, что продолжающаяся эскалация ситуации в регионе может негативно сказаться на достижениях Ирака в области государственного строительства и обеспечения внутренней безопасности.

В. Текущие угрозы миру и безопасности Ирака

26. Угрозы миру и безопасности Ирака, упоминавшиеся в последние годы в резолюциях Совета Безопасности и докладах Генерального секретаря, по большей части своей актуальности не утратили. Группа по независимому стратегическому обзору проанализировала эти угрозы и другие проблемы в контексте достижений, которых добился Ирак. В современном Ираке не каждая проблема для социальных или политических процессов может быть квалифицирована как угроза миру и безопасности страны. Не все угрозы и проблемы имеют равные шансы материализоваться. И не все из них, которые материализуются, в корне подорвут суверенитет и территориальную целостность Ирака.

27. На самом деле некоторые из вызовов миру и стабильности, которые могут оказаться фатальными в других странах, в Ираке могут стать источниками стабильности, пусть даже временной. В частности, хотя Силы народного ополчения

и силы «пешмерга» не контролируются или не полностью контролируются центральными государственными институтами, эти формирования, без сомнения, предотвратили возрождение ДАИШ. Некоторые другие проблемы для социально-политической системы и отношений с соседними странами, если их не решить и если свою роль сыграют другие контекстуальные факторы, могут перерасти в угрозы внутренней и региональной стабильности.

28. Заслушав различные мнения, приняв к сведению аналитические материалы и оценки, а также ознакомившись с реальным положением дел на местах в нескольких регионах Ирака, я пришел к выводу о том, что на сегодняшний день стабильности страны угрожают главным образом три явления: а) неустойчивость институтов; б) появление вооруженных группировок; и с) вероятность появления новой ДАИШ или других форм терроризма и насильственного экстремизма. Эти угрозы усугубляются продолжающейся эскалацией ситуации в регионе.

Неустойчивость институтов

29. Хотя за последние годы иракским государственным институтам удалось урегулировать экзистенциальные кризисы, о чем говорится в пункте 22 выше, не занимающие господствующего положения группы и представители гражданского общества все еще не до конца уверены в том, что эти институты не распадутся и не будут работать в интересах только части иракского общества и лишь некоторых политических групп. Представители правящей коалиции сознают неустойчивость некоторых институтов. Без постоянных национальных усилий по укреплению государственных институтов и демократических процессов объективная и субъективная неустойчивость национальных или субнациональных институтов может стать серьезной угрозой миру и безопасности Ирака. Выход движения сторонников ас-Садр из Совета представителей, бойкотирование малыми политическими партиями парламентских выборов 2021 года, подавление силой протестов по поводу невозможности получить услуги, коррупции и политического сектантства в 2019 году, ссылки на правовые тексты «эпохи Саддама» в судебных решениях, продолжающаяся практика распределения государственных должностей по принципу этнической и конфессиональной принадлежности (*мухассаса*) и отстранение спикера парламента — суннита от должности, хотя и по решению суда, иракцы считают признаками сохраняющейся, если не углубляющейся, неустойчивости институтов, часто обусловленной институциональной предвзятостью, существующей внутри системы.

Появление вооруженных группировок

30. Хотя большинство иракцев в последние несколько лет живут в условиях относительного мира, отсутствие монополии государства на законные средства применения силы в Ираке вызывает беспокойство. Это также идет вразрез с общепринятым пониманием структурных элементов внутренней стабильности и безопасности. Текущие усилия по реформированию сектора безопасности не охватывают всех силовых структур в Ираке и не распространяются на те элементы, которые охвачены единой всеобъемлющей системой. Такая ситуация представляет значительную угрозу для стабильности страны.

Появление новой ДАИШ

31. Хотя ДАИШ больше не имеет контроля над территориями в стране, у группы по-прежнему имеются активные ячейки по всему Ираку. Она по-прежнему совершает спорадические террористические акты. Проблема усугубляется тем, что по-прежнему не урегулирован статус тысяч находящихся в лагерях в Сирийской Арабской Республике иракских семей, связанных с ДАИШ, а также

трудностями в процессе их возвращения и реинтеграции в Ираке. Десятки тысяч иракцев, у которых, согласно подозрениям, имеются связи с ДАИШ, по-прежнему находятся в заключении в Ираке или об их местоположении ничего не известно. Больше всего от этой ситуации страдают сунниты. Нельзя игнорировать вероятность того, что будет продолжаться высказываться недовольство, или того, что оно будет нарастать, порождая новые формы насильственного экстремизма.

32. С этой угрозой связаны кризисы, вызванные перемещением и исчезновением людей. Многие группы были вынуждены перемещаться несколько раз. Различные группы вовлечены в реальные или предполагаемые усилия по изменению демографического состава местного населения в районах, представляющих стратегическую важность для отдельных конфессиональных и этнических сообществ. Наиболее яркими примерами являются район Синджар в мухафазе Найнава и район Джурф-ас-Сахар/Джурф-ан-Наср в мухафазе Бабиль, а также другие населенные пункты в мухафазах Найнава и Киркук, где споры о внутренних границах на протяжении многих лет вели к росту напряженности в отношениях между местными сообществами и между федеральным правительством и региональным правительством Курдистана. Меньшинства, особенно в мухафазах Найнава и Киркук, по-прежнему страдают от последствий — порой непреднамеренных — демографических изменений.

С. Другие текущие проблемы для стабильности Ирака

33. Некоторые другие проблемы, упоминавшиеся в резолюциях Совета Безопасности и докладах Генерального секретаря как угрозы миру и безопасности в прошлом, могут по-прежнему представлять опасность для стабильности, если их игнорировать. Хотя сами по себе и в краткосрочной или даже среднесрочной перспективе они вряд ли будут угрожать миру и безопасности Ирака, они могут усугубить конфликты, обусловленные другими причинами. Выделяются три группы таких проблем: а) наличие «невыполненных задач» в области реализации взятых ранее обязательств и обещаний в политической сфере и сфере безопасности; б) деятельность внешних субъектов в Ираке; и с) появление новых структурных факторов, включая изменение климата, нехватку воды, демографические проблемы и сложности в плане экономического развития. В ходе бесед со старшими должностными лицами федерального правительства Ирака и регионального правительства Курдистана я с удовлетворением отметил, что все эти вопросы занимают важное место в их повестке дня.

«Невыполненные задачи»

34. Главным из вопросов, которые я отношу к категории «невыполненных задач», является вопрос об отношениях между Багдадом и Эрбилем. Хотя обе стороны выполняют свои обязательства в рамках существующих договоренностей о разделении полномочий и мерах безопасности, сохраняется напряженность в отношении степени автономии Курдистана в рамках федеральной системы Ирака, распределения доходов от продажи нефти, бюджетных вопросов, реализации статьи 140 конституции, призванной решить вопросы, касающиеся управления мухафазой Киркук и другими спорными районами, а также выполнения Синджарского соглашения.

35. Несмотря на то что по вопросам региональной автономии Демократическая партия Курдистана и Патриотический союз Курдистана в целом сходятся во взглядах, из-за трений в отношениях между этими партиями силы «пешмерга», лояльные им обеим, интегрированы в единую систему обеспечения безопасности до сих пор не во всех мухафазах Иракского Курдистана. Экономическая и

финансовая политика в регионе также интегрированы не полностью. Продолжаются усилия по урегулированию нерешенных вопросов в отношениях между Эрбилем и Сулейманией, а также между двумя ведущими курдскими партиями.

36. Открытые конституционные вопросы касаются в основном создания второй палаты парламента (Совета Федерации) и пересмотра конституции, который сам по себе неизбежно приведет к урегулированию других нерешенных дел. Правительство Ирака сообщило, что в парламенте предпринимаются усилия по пересмотру конституции, но на это требуется время.

37. Есть много других задач, которые еще не выполнены, но по-прежнему имеют важнейшее значение для государственного строительства. К их числу, помимо вышеупомянутых, относятся также проведение общенациональной переписи населения и решение вопроса о «законе о нефти и газе». Эти задачи остаются невыполненными не просто так. Некоторые из них требуют слишком сложного решения или большего единства целей. Другие могли утратить свою актуальность.

Деятельность внешних субъектов

38. Внешние, транснациональные или смешанные внешне-внутренние проблемы, которые могут перерасти в угрозы миру и безопасности Ирака, обусловлены трансграничным характером террористической деятельности, насильственного экстремизма и незаконного оборота наркотиков. Ситуация в соседней Сирийской Арабской Республике остается для Ирака источником множества проблем. Вопрос о присутствии и деятельности вооруженных сил Турции и возглавляемой Соединенными Штатами глобальной коалиции по борьбе с ДАИШ, несмотря на то что присутствие коалиции обеспечено по просьбе иракского правительства, продолжает вызывать разногласия. Ирак неоднократно выражал протест по поводу нанесения ударов по целям на территории Ирака со стороны Исламской Республики Иран, Турции и Соединенных Штатов. Хотя эти страны заявляют, что такие удары наносятся в порядке самообороны, Ирак считает их нарушением суверенитета. Понимая важность поддержания и развития отношений с соседними странами, Ирак призывает к решению двусторонних вопросов, касающихся безопасности, путем диалога. Присутствие иностранных боевых групп, таких как Рабочая партия Курдистана, продолжает угрожать стабильности Ирака и его отношениям с соседними странами.

Новые структурные факторы

39. Зависящие от нефти экономика Ирака, получение доходов и их распределение нельзя назвать угрозой. Но это, безусловно, ставит под вопрос устойчивость текущей социально-экономической и политико-экономической системы страны, на которой построен механизм *мухассасса*. Этот механизм предполагает распределение должностей в правительстве и на государственной службе по признаку этнической и конфессиональной принадлежности. Многие считают, что этот механизм способствует укоренению политического покровительства, а это, возможно, ограничивает в политической системе страны возможности подотчетности. За последние 20 лет система управления в Ираке изменилась к лучшему во многих аспектах. Вместе с тем порядок распределения доходов практически не претерпел изменений.

40. Внушает опасения экономическая статистика: около 90 процентов государственного бюджета составляют доходы от продажи нефти, которые в настоящее время рассчитываются исходя из минимальной цены 70 долл. США за баррель. Должности около 40 процентов всех работников, или около 4 миллионов иракцев, финансируются государством. Если считать по домохозяйствам, то источники средств к существованию 20 миллионов иракцев хотя бы частично зависят от

государственного бюджета. Хотя за последнее время было создано около 700 000 рабочих мест в государственных учреждениях, создание новых рабочих мест вряд ли будет соответствовать темпам роста населения.

41. Обнадеживает тот факт, что правительство взяло на себя обязательство диверсифицировать экономику за счет выделения около 40 млрд долл. США в год на инвестиции, в том числе в инфраструктуру, однако это, возможно, не решит усугубляющуюся проблему нищеты, поскольку показатели роста и экономические возможности не соответствуют показателям увеличения численности населения. Это может привести к нестабильности и дальнейшему росту миграции по экономическим причинам. Кроме того, более трети населения страны — это молодые люди в возрасте до 14 лет, что в ближайшие годы создаст дополнительную нагрузку на государственный бюджет, если текущая модель, при которой большинство выходящих на рынок труда людей будут рассчитывать на трудоустройство в государственном секторе, останется неизменной.

42. За последние 30 лет были рассмотрены многие из ключевых элементов ирако-кувейтского досье, включая прекращение выполнения Ираком обязательств по главе VII Устава в отношении этого досье после завершения выплаты компенсации за оккупацию Кувейта в 1990–1991 годах. Однако оставшиеся нерешенными вопросы будут и дальше подтачивать восстановленные отношения между этими двумя странами. Все еще не обнаружены останки 308 граждан Кувейта и третьих стран. Поиски оставшейся кувейтской собственности и архивов продолжаются. Трехсторонний орган, состоящий из представителей Ирака, Кувейта и Международного комитета Красного Креста, продолжает содействовать этим усилиям, хотя прогресс и идет медленно. Урегулирование всех нерешенных вопросов имеет огромное значение для Ирака и Кувейта.

43. Долгосрочные угрозы и усиливающие их вызовы миру и безопасности Ирака возникают также в связи с изменением климата. Ирак занимает пятое место в мире по климатической уязвимости, а также производит значительные объемы углекислого газа в результате факельного сжигания газа². Повышение температуры, уменьшение количества осадков и продолжающееся опустынивание — это лишь некоторые из видимых проявлений изменения климата в Ираке, которые вполне могут привести к нехватке продовольствия, волатильности цен и проблемам с качеством воды. Многие мухафазы уже пострадали от миграции, вызванной изменением климата, в основном из-за нехватки воды, загрязнения и засоления почвы³.

44. Правительство Ирака обеспокоено тем, что строительство плотин в странах, расположенных выше по течению (Турции и Исламской Республике Иран), может еще больше ограничить поступление воды в Ирак. Нехватка воды для ирригационных целей все чаще становится причиной межобщинных конфликтов. Эксперты призывают повысить эффективность использования воды в самом Ираке, особенно с учетом того, что Ирак пытается развивать свою сельскохозяйственную отрасль. В то время как Ирак, будучи страной, расположенной ниже по течению, предпочитает в решении вопросов водоснабжения и изменения кли-

² Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, «Глобальная экологическая перспектива –б: здоровая планета — здоровые люди» (2019 год).

См. <https://www.unep.org/ru/resources/shestayaya-globalnaya-ekologicheskaya-perspektiva>.

³ International Organization for Migration, “Migration, environment and climate change in Iraq” (2022). См. <https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/documents/Migration%20C%20Environment%20and%20Climate%20Change%20in%20Iraq.pdf>.

мата с соседними странами прибегать к помощи третьей стороны, страны, расположенные выше по течению, вполне ожидаемо высказались за то, чтобы продолжать регулировать эти вопросы на двусторонней основе.

III. Актуальность задач и приоритетных направлений деятельности Миссии

A. Изменение мандата

45. 22 мая 2003 года Совет Безопасности просил Генерального секретаря назначить Специального представителя по Ираку. Совет учредил МООНСИ 14 августа 2003 года, примерно через четыре месяца после начала военной операции под руководством Соединенных Штатов и менее чем за год до восстановления государственного суверенитета Ирака. 19 августа 2003 года в результате нападения на штаб-квартиру МООНСИ, располагавшуюся в здании гостиницы «Канал», погибли 22 человека, в том числе Специальный представитель Сержиу Виейра ди Меллу. Эти обстоятельства определили мандат и конфигурацию МООНСИ.

46. Первоначально мандат МООНСИ был направлен на восстановление и развитие государственных институтов Ирака. С 2007 года мандат продлевается и формулируется на ежегодной основе по просьбе правительства Ирака. Со временем добавляются новые темы, отражающие события на местах и межсекторальные приоритеты на повестке дня Ирака и Совета Безопасности. Текущий мандат МООНСИ по-прежнему затрагивает многие процессы государственного строительства, включая проведение выборов, пересмотр конституции, реформирование сектора безопасности, оказание социальных услуг, проведение экономической реформы, обеспечение верховенства права и управление.

47. Функция оказания добрых услуг, направленная на содействие примирению, диалогу и достижению консенсуса между иракцами, занимает центральное место в мандате Миссии с 2003 года. Руководитель Миссии и Специальный представитель содействовал урегулированию или усилиям по урегулированию нескольких возникавших повторно и намечавшихся меж- и внутриконфессиональных политических ситуаций. Сюда относятся разногласия по вопросу о том, что раньше называлось оспариваемыми внутренними границами, некоторые споры в контексте процессов формирования правительства и аспекты диалога между Эрбилем и Багдадом. Двумя из многочисленных примеров поддержки усилий Ирака по урегулированию сложных ситуаций регионального характера со стороны Миссии являются переселение жителей лагеря Ашраф в 2016 году и заключение между Ираном и Ираком соглашения об обеспечении безопасности в 2023 году.

48. На текущий момент деятельность Миссии сосредоточена на оказании добрых услуг, предоставлении помощи в проведении выборов, наблюдении за ситуацией с правами человека и наращивании потенциала в этой области, содействии выполнению межсекторальных приоритетных задач Организации Объединенных Наций, а также оказании материально-технической поддержки и поддержки с обеспечением безопасности для подавляющей части деятельности Организации Объединенных Наций в Ираке. МООНСИ представляет Совету Безопасности доклады об оставшихся аспектах ирако-кувейтского досье и

участвует в качестве наблюдателя в работе Трехсторонней комиссии в соответствии с резолюцией 2107 (2013)⁴. К числу межсекторальных мандатов Организации Объединенных Наций, реализации которых содействует МООНСИ, относятся вопросы, касающиеся женщин, мира и безопасности, защиты женщин, расширения прав и возможностей молодежи, детей в вооруженных конфликтах и изменения климата.

49. МООНСИ — это комплексная миссия, объединяющая 22 другие структуры Организации Объединенных Наций, работающие в Ираке, под единым руководством Специального представителя Генерального секретаря по Ираку⁵. Руководство осуществляется через одного из двух заместителей Специального представителя, в именно через координатора-резидента Организации Объединенных Наций. Приоритетные направления работы учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций определяются на основе Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития. В последней рамочной программе, рассчитанной на период 2020–2024 годов, основное внимание уделяется переходу от оказания гуманитарной помощи к содействию достижению целей в области устойчивого развития путем более активного проведения политических и законодательных реформ. Социальная сплоченность, экономика, управление, окружающая среда и устойчивые решения для внутренне перемещенных лиц были совместно определены Организацией Объединенных Наций и правительством Ирака в качестве стратегических приоритетов, которыми должна руководствоваться Организация Объединенных Наций в своей работе и вопросах сотрудничества.

50. По состоянию на ноябрь 2023 года в МООНСИ насчитывалось 238 международных сотрудников и 453 национальных сотрудника (общая утвержденная численность персонала для бюджета на 2023 год: 280 международных сотрудников, 494 национальных сотрудника и 2 добровольца Организации Объединенных Наций).

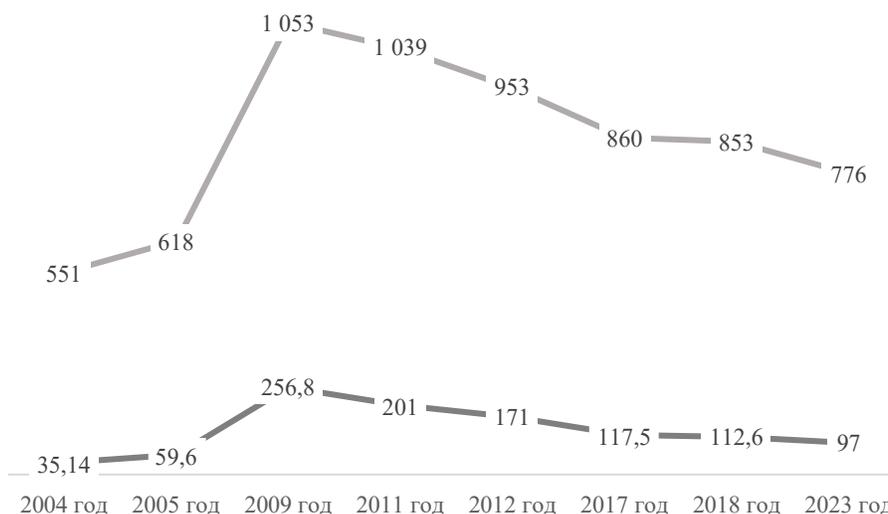
⁴ Трехсторонняя комиссия и ее Технический подкомитет работают под председательством Международного комитета Красного Креста и состоят из представителей Ирака, Кувейта, Саудовской Аравии, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Франции. Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку присоединилась в 2014 году в качестве наблюдателя.

⁵ В Ираке присутствуют следующие структуры Организации Объединенных Наций: Департамент по вопросам охраны и безопасности, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Международная организация по миграции, Международный торговый центр, Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, Управление по координации гуманитарных вопросов, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программа развития Организации Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, Следственная группа Организации Объединенных Наций по содействию привлечению к ответственности за преступления, совершенные ДАИШ/«Исламским государством Ирака и Леванта», Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирная продовольственная программа и Всемирная организация здравоохранения.

ных Наций). Результаты обзора мандата Миссии за последние 20 лет свидетельствуют о том, что, несмотря на то, что в мандат Миссии постоянно добавлялись новые элементы, в ней неоднократно проводились сокращение численности персонала и реструктуризация. Для сравнения: бюджет на 2009 год предусматривал 459 должностей международных сотрудников и 594 должности национальных сотрудников. В текущем бюджете Миссии также предусмотрены ассигнования на содержание 245 военнослужащих воинских контингентов из Фиджи и Непала в составе группы охраны, которая обеспечивает физическую защиту по периметру комплексов Организации Объединенных Наций в Багдаде и Киркуке. В ноябре 2023 года в других структурах Организации Объединенных Наций в Ираке насчитывалось 495 международных сотрудников и 1603 национальных сотрудника.

Рисунок

Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку: бюджет и укомплектование штата



Светло-серый цвет — число сотрудников МООНСИ (национальных и международных).
Темно-серый цвет — бюджет в млн. долл. США.

В. Актуальность задач и приоритетных направлений деятельности Миссии

51. По итогам консультаций с политическими и общественными лидерами в Ираке подтвердился вывод о том, что МООНСИ по-прежнему является неотъемлемой частью иракского политического ландшафта. Миссия играет важную роль в стране с 2003 года. На протяжении последних 20 лет для многих политических субъектов и представителей гражданского общества ее присутствие было константой.

52. Представители правительства, политических кругов, силовых структур и гражданского общества подчеркнули уникальную роль группы по обзору Миссии в содействии преодолению политических, конфессиональных, социальных, геополитических и географических разногласий. Многие продолжают считать МООНСИ нейтральной третьей стороной, обеспечивающей международное

присутствие. Многие из тех, кто одобряет роль Миссии в качестве третьей стороны, считают, что помощь в проведении выборов и деятельность в области прав человека представляют особую ценность.

53. Правительство Ирака неоднократно выражало Миссии признательность за усилия, которые она прилагала в течение последних 20 лет для создания и поддержки иракских институтов. Правительство сообщило группе по обзору, что оно хотело бы, чтобы МООНСИ завершила свою работу в Ираке в установленные сроки, а ее оставшиеся функции были переданы страновой группе Организации Объединенных Наций. Правительство хотело бы, чтобы Организация Объединенных Наций в Ираке сосредоточилась на гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и чтобы такая деятельность координировалась через страновую группу Организации Объединенных Наций, а не через миссию, санкционированную Советом Безопасности.

54. В ходе обсуждений с группой по обзору во время ее визита в Ирак премьер-министр и его команда отметили, что Миссии было бы целесообразно завершить работу 31 мая 2026 года. До этого — начиная с 31 мая 2024 года — правительство хотело бы, чтобы МООНСИ сосредоточилась на гуманитарных вопросах и вопросах развития и чтобы за период с 31 мая 2025 года по 31 мая 2026 года остаточные функции были переданы страновой группе Организации Объединенных Наций. Это, по словам правительства, поможет Ираку вернуться к «нормальному положению дел» в том, что касается сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций, и снимет с него клеймо небезопасной страны, нуждающейся во внешней помощи. Представители правительства подчеркнули, что Ирак достиг приемлемого уровня стабильности и безопасности и в достаточной степени улучшил отношения со своими региональными и международными партнерами.

55. Политические представители Иракского Курдистана, суннитов-арабов, небольших сообществ и гражданского общества по-прежнему испытывают опасения относительно стабильности иракских институтов и безопасности. Для них МООНСИ остается дополнительной гарантией их участия в процессе управления страной и реализации своих прав. Несколько участников дискуссий высказали мнение о том, что с учетом количества нерешенных политических вопросов обсуждение, касающееся оптимизации МООНСИ, в настоящее время должно быть посвящено вопросу о расширении присутствия Миссии, а не о его сокращении. Что касается оптимизации МООНСИ, то эти участники согласились с тем, что в 2023 году страна во многом отличается от той, какой она была в 2003 году. Они предложили сосредоточить внимание Миссии на текущих потребностях в плане гражданских, политических и социально-экономических прав и справедливого распределения доходов и власти.

56. Хотя функция МООНСИ по оказанию добрых услуг по-прежнему востребована (хотя и не всеми иракскими политическими силами), функция консультирования и оказания поддержки и помощи в решении задач, связанных с государственным строительством, больше не фигурирует в отношениях между правительством Ирака и Миссией. Несмотря на разногласия по поводу устойчивости и подотчетности некоторых иракских национальных институтов, МООНСИ завершила работу, которую могла проделать для поддержки государственного строительства. В действительности же ее роль в этой области уже давно ограничивается проведением информационно-разъяснительных мероприятий относительно различных аспектов устойчивого развития и благого управления. Проведение таких мероприятий действительно придало политический вес поддержке, оказываемой страновой группой Организации Объединенных Наций в наращивании потенциала отдельных государственных ведомств и организаций

гражданского общества в таких областях, как реформирование сектора безопасности, проведение судебной и законодательной реформ, обеспечение подотчетности, достижение примирения, борьба с коррупцией, оказание основных гражданских и социальных услуг, смягчение последствий изменения климата и проведение экономических реформ.

57. Между ролью Миссии, санкционированной Советом Безопасности, и тем, что в настоящее время возможно и необходимо в Ираке, есть несоответствие. Это несоответствие касается деятельности, связанной с государственным строительством, в частности масштабов и охвата такой деятельности и отчасти — содействия региональному диалогу по сложным вопросам, о которых говорится в резолюции [2682 \(2023\)](#)⁶.

58. Значительная часть иракских политических субъектов воспринимают это как некую форму опеки, которая прямо или косвенно ограничивает свободу действий и подрывает суверенитет Ирака. Некоторые иракские политики сетовали на то, что Ирак несправедливо выделяют среди других стран, поскольку его внутренние и суверенные процессы, включая формирование правительства и конституционные вопросы, являются предметом обсуждения в Совете Безопасности. В том, что касается отчетности и информационно-разъяснительной деятельности, то руководство Миссии придерживается норм и ценностей Организации Объединенных Наций, однако представители гражданского общества и правозащитники критикуют МООНСИ за то, что, по их мнению, она неэффективно защищает права человека и гражданское пространство. В то же время у властей может возникать ощущение, что Миссия встает на сторону протестных движений или оппозиционных сил.

59. Такие предположения и ожидания — справедливы они или нет — порождают беспокойство и недоверие. Эта ситуация, вероятно, уже привела к появлению нереалистичных ожиданий и предположений среди различных иракских политических сил, включая гражданское общество и представителей силовых структур, а также среди руководства и сотрудников МООНСИ, членов Совета Безопасности и внешних субъектов.

60. Обзор деятельности Миссии показал, что, когда речь идет о поддержке внутреннего политического процесса с устоявшимися институтами и представителями гражданского общества, существует хрупкий баланс между деятельностью, которая строится на предложении, и деятельностью, ориентированной на спрос. Хотя на ранних этапах оказания поддержки в восстановлении суверенитета и государственности Ирака подход, ориентированный на предложение, имел смысл, государственные институты уже давно способны сами определять свои собственные потребности.

61. С учетом приведенных выше результатов анализа прежних и текущих мандатов и деятельности МООНСИ я пришел к выводу, что МООНСИ продолжает выполнять четыре функции, которые актуальны для Ирака и сегодня: а) оказание добрых услуг; б) предоставление технической помощи в вопросах проведения выборов и прав человека в поддержку оказания добрых услуг; в) проведение информационно-разъяснительных мероприятий, посвященных сквозным манда-

⁶ Охрана границ, очистка местности от наземных мин, самодельных взрывных устройств и взрывоопасных пережитков войны, энергетика, торговля, окружающая среда, водные ресурсы, неблагоприятные последствия изменения климата, в частности те, которые способствуют опустыниванию и засухе, повышение устойчивости к потрясениям, инфраструктура, здравоохранение и беженцы (резолюция [2682 \(2023\)](#), п. 2 b) iv)).

там и ценностям Организации Объединенных Наций; и d) оказание логистической поддержки и поддержки в обеспечении безопасности для других присутствующих в Ираке структур Организации Объединенных Наций.

62. Функция оказания добрых услуг в Ираке сегодня предполагает создание и сохранение пространства для диалога. При низком уровне доверия, обусловленном многолетним конфликтом, эта роль также предусматривает разъяснение намерений заинтересованных сторон их партнерам путем решения проблемы неодинаковой информированности заинтересованных сторон через обеспечение постоянной коммуникации со всеми такими сторонами и между ними независимо от их значимости в политическом, финансовом или военном плане. Не занимающие господствующего положения группы населения и субъекты гражданского общества считают эти функции МООНСИ крайне важными для обеспечения того, чтобы их права и проблемы не были забыты или отодвинуты на второй план.

63. Все иракские стороны в разное время обращались к МООНСИ, чтобы воспользоваться этой важнейшей функцией, особенно во время политических кризисов и вооруженных конфликтов. Естественно, отдельные субъекты пытаются использовать присутствие международной миссии для увеличения собственного политического веса. В постконфликтных ситуациях это практически неизбежно. Однако эту проблему можно решить благодаря распространению четкой информации о неангажированности Миссии и ее функции по защите норм и ценностей Организации Объединенных Наций.

64. МООНСИ играет важную роль в отстаивании межсекторальных приоритетов Организации Объединенных Наций, установленных Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей. Эти приоритеты были актуальны до создания МООНСИ и останутся актуальными и после ее закрытия. Однако благодаря своему присутствию МООНСИ способствует созданию и поддержанию благоприятных политических условий для работы всей системы Организации Объединенных Наций и других национальных и международных субъектов, не в последнюю очередь в таких областях, как поощрение прав человека и основных свобод, обеспечение гендерного равенства, защита женщин и детей, борьба с коррупцией, реформирование сектора безопасности и решение проблем, связанных с изменением климата.

65. В рамках своей информационно-разъяснительной деятельности МООНСИ играет уникальную роль в обеспечении того, чтобы различные проблемы, препятствующие стабильности в Ираке, которые я отнес к категории «невыполненных задач», занимали видное место на повестке дня страны. Об этих приоритетных задачах говорится в пунктах 34–37 настоящего доклада. Представление Генеральным секретарем регулярных докладов Совету Безопасности также помогает продолжать уделять внимание сохраняющейся необходимости оказания поддержки Ираку в этих областях.

66. МООНСИ, в свое время сыгравшая решающую роль в становлении зарождающихся институтов, продолжает поддерживать функционирование Независимой высшей избирательной комиссии и различных правозащитных органов. На данном этапе, который отличается от фазы государственного строительства, МООНСИ оказывает весьма целенаправленную техническую поддержку этим органам, поскольку эффективность их работы продолжает расти. В отличие от добрых услуг, которые требуют постоянного дипломатического участия Специального представителя на высоком уровне, такую поддержку могут на более широкой основе оказывать непосредственно отдельные структуры Организации Объединенных Наций, а также двусторонние доноры. Вместе с тем эффективная

поддержка в таких областях требует от иракских властей твердой приверженности обеспечению того, чтобы политическое пространство, которое в настоящее время остается открытым благодаря МООНСИ и Совету Безопасности, было по-прежнему доступным и чтобы в отсутствие информационно-разъяснительной деятельности Организации Объединенных Наций на высоком уровне достигнутый прогресс не был сведен на нет.

67. И наконец, МООНСИ играет важнейшую роль в качестве основного механизма, обеспечивающего возможности для осуществления почти всей работы системы Организации Объединенных Наций в Ираке, поскольку Миссия обслуживает жилые и служебные помещения в комплексах в четырех узловых пунктах Организации Объединенных Наций и обеспечивает безопасность, транспортные услуги и материально-техническую поддержку для операций Организации Объединенных Наций. Хотя такая схема, при которой Миссия выступает в качестве поставщика, оказывающего услуги учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций на основе возмещения расходов, является экономически эффективной и крайне важной, она требует специальной поддержки в плане материально-технического обеспечения, безопасности, координации и протокола. Кроме того, МООНСИ предоставляет подавляющую часть оперативных ресурсов Кувейтскому объединенному бюро поддержки, которое оказывает поддержку 18 миссиям Организации Объединенных Наций. Согласно бюджетным документам на 2023 и 2024 годы, на вспомогательную деятельность МООНСИ (безопасность, поддержка Миссии, оперативные расходы и негражданский персонал) приходится около 72 процентов бюджета и персонала Миссии.

IV. Пути оптимизации мандата, структуры и штатного расписания Миссии

A. Предусмотренные мандатом функции и окончательная передача Миссией своих функций

68. Ни одна специальная политическая миссия Организации Объединенных Наций не должна оставаться в той или иной стране навсегда. На самом деле длительное присутствие третьей стороны может воспрепятствовать поиску решений на местном уровне и обеспечению национальной ответственности.

69. Результаты моего анализа текущих угроз миру и безопасности Ирака, изложенные выше, возможно, не идентичны итогам оценки самого правительства, но определенно совпадают с ними частично. При этом я убежден, что правительство уже должно быть способно выработать и консолидировать общую иракскую позицию на основе множества мнений, высказываемых в Ираке на национальном уровне в отношении дальнейшей помощи Организации Объединенных Наций в политической сфере; именно это оно и должно сделать. Поэтому я рекомендую, чтобы МООНСИ начала передавать свои функции национальным институтам и страновой группе Организации Объединенных Наций на ответственной, упорядоченной и постепенной основе в рамках согласованных сроков.

70. Принимая во внимание выводы, изложенные в предыдущих разделах доклада, а также различные позиции и мнения, высказанные по поводу дальнейшей судьбы МООНСИ, я рекомендую определить параметры мандата Миссии и ответственной передачи ее функций, установив для этого конкретные сроки и показатели. Введение только временных рамок чревато тем, что вся деятельность

МООНСИ будет заморожена, поскольку некоторые национальные и международные партнеры могут решить дождаться завершения срока действия мандата Миссии. Вместе с тем наличие конкретных сроков может помочь дисциплинировать национальных и международных участников или помочь им самодисциплинироваться в достижении их собственных целей без ненужных задержек. Показатели помогают обеспечить прозрачность в том, что касается достигнутых результатов. В то же время использование подходов, основанных только на показателях, чревато тем, что выполнение мандата будет увязано с целями, которые нереально достичь или трудно объективно измерить, не говоря уже о том, что найти соответствующий авторитетный орган для оценки политических показателей в суверенном государстве непросто.

71. Двухлетний переходный период, обозначенного правительством Ирака в его беседах с группой по независимому стратегическому обзору, может быть вполне достаточно для реконфигурации присутствия Организации Объединенных Наций в Ираке, если она будет осуществляться в духе сотрудничества между правительством, МООНСИ и страновой группой Организации Объединенных Наций. Правительство, конечно, имеет право просить, чтобы реконфигурация была завершена в более сжатые сроки. Однако это нежелательно. Помимо колоссальных трудностей с планированием и осуществлением передачи основных и вспомогательных функций страновой группе, внезапное, не постепенное сокращение численности персонала создаст атмосферу неопределенности и приведет к усилению недоверия между правительством и правящей коалицией с одной стороны и значительным числом общественных и политических субъектов, а также частью регионального и международного сообщества — с другой.

72. С учетом вышеизложенных соображений я рекомендую начать постепенную передачу Миссией своих функций после того, как в мае 2024 года Совет Безопасности примет решение о новом мандате, и поставить цель завершить этот процесс к концу мая 2026 года. Я также рекомендую принять ограниченное число конкретных показателей, благодаря чему можно было бы заверить иракские политические субъекты в том, что существующая политическая система является устойчивой и что они и дальше смогут принимать безопасное участие в ее работе независимо от присутствия Миссии.

73. Предлагаемые ниже показатели взяты из программы и списка приоритетных задач действующего правительства. Это условия, которые могут быть выполнены в течение двухлетнего срока. Повестка дня правительства сама по себе амбициозна, и ее успех зависит, в частности, от наличия достаточной политической воли у иракских политических сил. При этом с учетом нестабильности региональной и геополитической обстановки должна быть возможность быстро нарастить необходимый потенциал МООНСИ в случае ухудшения ситуации. На основании того, что я услышал от иракских участников дискуссии, представляющих широкий спектр политических взглядов, считаю, что выполнение этих условий или достижение значительного прогресса в их выполнении стало бы свидетельством того, что МООНСИ может в безопасной обстановке передать свои функции национальным институтам и страновой группе Организации Объединенных Наций, успешно развеяв любые сомнения. К числу таких условий относятся нижеследующие.

- Выборы в Совет представителей проходят в установленные сроки и мирно; результаты выборов признаются, и новое правительство формируется без масштабного применения насилия.
- Совет представителей проводит и — в идеале — завершает пересмотр конституции.

- Федеральная система и конституция считаются функциональными и обеспечивают, среди прочего, работу институтов для поддержания структурированного и регулярного диалога между Эрбилем и Багдадом, а также надежных и функционирующих механизмов для урегулирования внутриполитических или финансовых споров.
- Национальные органы по правам человека являются эффективными и независимыми, и Организация Объединенных Наций продолжает гарантированно и на устойчивой основе выполнять правозащитные функции после завершения работы Миссии.
- Достигнуто соглашение между Багдадом и иракскими регионами и мухафазами о справедливом распределении доходов от продажи нефти; этого можно добиться, приняв давно обсуждаемый «закон о нефти и газе».
- Во всех регионах Ирака создан общепринятый функциональный механизм для работы, связанной с пропавшими без вести и произвольно задержанными лицами.
- Продолжается достижение прогресса с обеспечением безопасности во всех районах Ирака. На это, в частности, указывает дальнейшая постепенная передача военными структурами функций по обеспечению безопасности в мухафазах полиции, что является одним из главных проектов на повестке дня министра внутренних дел.

74. Эти показатели являются безусловными. Однако значительный видимый прогресс в выполнении этих условий к началу 2026 года, то есть к моменту завершения очередного раунда парламентских выборов и формирования правительства, должен стать достаточной гарантией для иракских политических сил и субъектов гражданского общества, которые предпочли бы длительное присутствие МООНСИ, а также для международного сообщества, которому такой прогресс позволит убедиться в стабильности конституционного строя страны, функциональности ее институтов и способности государства смягчать угрозы и вызовы миру и безопасности страны. Он подчеркнул бы, что МООНСИ действительно успешно выполнила возложенные на нее функции. Существенный прогресс должен быть достигнут не Миссией, а иракскими субъектами, под национальной ответственностью и при поддержке МООНСИ и страновой группы Организации Объединенных Наций, а также других международных субъектов, если это потребуется. Если достаточного прогресса по этим показателям достигнуто не будет (хотя такого развития событий и не ожидается), правительство и Совет Безопасности могут пересмотреть решения о сроках передачи Миссией своих функций.

75. По итогам широких консультаций, проведенных группой по обзору, также подтвердилось общее мнение о том, что независимо от того, сколько проработает Миссия, ее мандат, структуру и штатное расписание необходимо существенно скорректировать, чтобы они отвечали текущим потребностям Ирака. По общему мнению, в 2023 году, в 2007 году, когда мандат был в последний раз существенно пересмотрен, и в 2003 году, когда была создана Миссия, эти потребности были неодинаковы.

76. Поэтому при пересмотре мандата Миссии на оставшийся срок его действия основное внимание можно было бы направить на вопросы реагирования на текущие угрозы и вызовы миру и безопасности Ирака. В настоящем обзоре выделены три угрозы миру и безопасности страны и три основных вызова ее стабильности. В приведенной ниже таблице содержится мое предложение о том, как Совет Безопасности мог бы активизировать мандат Миссии с учетом этих угроз и вызовов.

Таблица
Предложения по активизации мандата Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку с учетом текущих угроз и вызовов

Угрозы миру и безопасности

Ирака и вызовы его стабильности Предлагаемые действия в отношении мандата Миссии

Неустойчивость институтов	Переориентировать функцию оказания добрых услуг Миссии на работу в партнерстве с правительством Ирака по привлечению федеральных и региональных политических субъектов к консолидации национальных механизмов политического диалога, разрешению споров и регулированию кризисов, а также обеспечению примирения на общинном уровне; и продолжать оказывать помощь в проведении выборов и поощрять права человека
Появление вооруженных группировок	Поручить МООНСИ провести информационно-разъяснительную работу со всеми иракскими силовыми структурами, а также с соответствующими региональными и международными субъектами относительно содействия углублению и консолидации усилий по разработке и проведению реформы сектора безопасности в Ираке, благодаря которой будет создана мирная и безопасная обстановка для всех иракцев и страна сможет жить в мире с соседними странами и способствовать международному миру и безопасности
Появление новой ДАИШ	Поручить МООНСИ оказывать правительству Ирака поддержку в создании политических, социальных и экономических возможностей для всех групп населения, а также в создании механизмов примирения общин, устранении коренных причин насильственного экстремизма и решении вопросов, касающихся перемещенных и пропавших без вести лиц
«Невыполненные задачи»	Поручить МООНСИ взаимодействовать с правительством Ирака и оказывать поддержку соответствующим учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций в разработке — с использованием их опыта и возможностей — мероприятий в поддержку усилий, связанных с пересмотром конституции, включая создание Совета Федерации и налаживание отношений между Багдадом и Эрбилем в том, что касается бюджетных ассигнований и вопросов безопасности, в том числе путем принятия «закона о нефти и газе»

Региональные отношения и внешние субъекты	Вновь обратиться к Специальному представителю Генерального секретаря по Ираку с просьбой оказывать правительству Ирака поддержку в усилиях по содействию региональному сотрудничеству по вопросам, перечисленным в пункте 2 b) iv) резолюции 2682 (2023), изыскивая при этом дополнительные возможности для поддержки диалога и сотрудничества в регионе Залива
Новые факторы	Поручить МООНСИ взаимодействовать с правительством Ирака и страновой группой Организации Объединенных Наций с целью поддержать усилия правительства по диверсификации экономики, поощрению благого управления, смягчению климатических рисков и проблемы нехватки воды, а также борьбе с незаконной транснациональной деятельностью, включая незаконный оборот наркотиков

77. Если Совет Безопасности примет решение работать с этим предложением об оптимизации формулировок мандата Миссии, важно, чтобы все остальные проблемы, упоминающиеся в предыдущих ежегодных резолюциях, были выделены в преамбуле мандата. На мой взгляд, большинство из них связаны с «невыполненными задачами». Необходимо продолжать работу по смягчению и решению этих проблем.

78. В течение оставшегося срока работы Миссии Специальному представителю следует пересмотреть свои приоритеты на основе консультаций с правительством Ирака и в соответствии с оптимизированным мандатом, с тем чтобы они состояли в следующем:

а) активизировать партнерские отношения между правительством и МООНСИ, направленные на укрепление национальных институтов для ведения диалога и разрешения споров, с целью постепенной передачи функций, выполняемых Миссией как третьей стороной, этим институтам. Совместные усилия правительства и МООНСИ в этой области могли бы помочь снять опасения групп меньшинств, а также других основных участников, включая женщин, молодежь и нерелигиозные политические организации и организации гражданского общества. Функции, выполняемые третьей стороной, могут быть переданы только общепризнанным национальным институтам. Страновая группа Организации Объединенных Наций эту роль взять на себя не сможет;

б) организовать подготовку к процессу передачи страновой группе Организации Объединенных Наций функций МООНСИ, касающихся выборов, прав человека, общественной информации и межсекторальных тематических вопросов;

в) продолжать содействовать усилиям правительства на таких направлениях, как борьба с коррупцией, реформирование сектора безопасности, решение вопросов, связанных с изменением климата, и управление водными ресурсами, в отношении которых страновая группа Организации Объединенных Наций будет играть ведущую роль в программной деятельности в рамках Организации.

79. По всем перечисленным выше вопросам МООНСИ и страновая группа Организации Объединенных Наций должны работать в партнерстве с правительством

Ирака, региональным правительством Курдистана и другими соответствующими иракскими властями, а также с ключевыми национальными политическими субъектами и представителями гражданского общества над определением механизма ответственной, упорядоченной и постепенной передачи функций.

80. В том, что касается добрых услуг, МООНСИ должна сосредоточиться на поддержке усилий правительства по укреплению национальных механизмов разрешения споров, урегулирования кризисов и обеспечения примирения. В тех областях, где такая работа велась исключительно МООНСИ, правительство и МООНСИ должны договориться о совместных действиях по созданию надежных механизмов, за функционирование которых будет отвечать сам Ирак. Такие механизмы можно было бы укрепить или создать применительно к ситуации в Синджаре, вызывающему разногласия по вопросу о том, что раньше называлось оспариваемыми внутренними границами, диалогу между Эрбилем и Багдадом, диалогу между Эрбилем и Сулейманией, диалогу между федеральным правительством и мухафазами, а также механизмам диалога между гражданским обществом и национальными и местными властями.

81. Эти механизмы должны самостоятельно определять свою повестку дня и привлекать соответствующих национальных и международных участников для поддержки своих усилий. Среди недавних успешных примеров — усилия по преобразованию иракского национального комитета по мониторингу и представлению информации по вопросу о детях в условиях вооруженного конфликта в постоянный комитет по предотвращению нарушений прав ребенка. Комитет был создан в рамках реализации плана действий по прекращению и предотвращению вербовки и использования детей, согласованного между Организацией Объединенных Наций и Силами народного ополчения. Процесс преобразования комитета будет опираться непосредственно на совместные усилия Организации Объединенных Наций и правительства и приведет к институционализации защиты детей на национальном уровне. Следует уточнить, что МООНСИ уполномочена оказывать поддержку и помощь правительству Ирака, а не подменять или параллельно выполнять его основные функции.

82. Вопросы, по которым МООНСИ оказывает техническую и консультационную помощь конкретным правительственным ведомствам, могут быть подготовлены для последующей передачи учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций, иракским институтам или отдельным структурам Организации Объединенных Наций после того, как завершится срок действия мандата МООНСИ. Поэтому следует говорить о реконфигурации присутствия Организации Объединенных Наций в Ираке, а не о выводе или уходе МООНСИ. В число вопросов, в отношении которых страновая группа будет нести больше ответственности, могут входить оказание помощи в проведении выборов, права человека, в том числе расширение прав и возможностей женщин и обеспечение равенства, общественная информация и средства массовой информации. Успешное и ответственное завершение выполнения функций Миссии должно непременно включать в себя обеспечение после ухода Миссии функционального и эффективного потенциала Организации Объединенных Наций для поддержки правительства и народа Ирака в таких областях. Таким образом, после принятия Советом Безопасности очередного решения о мандате МООНСИ правительство Ирака и Организация Объединенных Наций должны начать консультации по дорожной карте процесса передачи Миссией своих функций, в которой будут определены конкретные потребности и гарантирован необходимый уровень сотрудничества в этих областях.

83. В течение всего срока своего существования МООНСИ должна продолжать оказывать поддержку в отношении ирако-кувейтского досье, а также провести

оценку относительно того, как соответствующую поддержку можно будет оказывать после передачи Миссией своих функций. Варианты могут включать делегирование таких функций Департаменту по политическим вопросам и вопросам миростроительства в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций или их передачу региональному отделению для региона Залива, если такое отделение будет создано.

84. Совет Безопасности может рассмотреть вопрос о сокращении частоты представления докладов Генерального секретаря Совету с трех раз в год до двух. Увеличение интервалов между брифингами позволило бы проводить более тщательный анализ успехов, достигнутых в тех областях деятельности Миссии, которые становятся все более ориентированными на решение долгосрочных задач.

85. Наконец, государства-члены могут договориться в будущем о создании новых механизмов, связанных с национальными и региональными стратегиями предотвращения, как это предлагается в концептуальной записке Генерального секретаря под названием «Новая повестка дня для мира». Такие механизмы могли бы обеспечить основу для выполнения остаточных долгосрочных функций в области предотвращения конфликтов, возложенных на специальные политические миссии, включая МООНСИ.

В. Возможности для регионального сотрудничества

86. Внутренняя стабильность в Ираке и региональные события тесно между собой связаны. Улучшение внутренней ситуации в Ираке является важным фактором региональной стабильности. Растущий интерес государств региона Залива к развитию сотрудничества и укреплению доверия также важен для стабильности самого Ирака. В то время как геополитическая напряженность, влияющая на региональное сотрудничество, сохраняется, появляются новые возможности для сотрудничества по вопросам, касающимся региональной безопасности, изменения климата, торговли, водных ресурсов, энергетики, культуры и спорта.

87. Учитывая историю отношений между странами региона, отмеченную потрясениями и конфликтами, сегодняшнее сближение в регионе Залива заслуживает всецелой поддержки со стороны Организации Объединенных Наций. Поскольку МООНСИ продолжает выступать за сотрудничество между государствами региона по вопросам, упомянутым в пункте 2 b) iv) резолюции 2682 (2023), я хотел бы также рекомендовать Организации Объединенных Наций создать специальную структуру для содействия укреплению связей между государствами региона Залива. Это соответствовало бы духу конкретных рекомендаций, содержащихся в Новой повестке дня для мира, в которых Организации Объединенных Наций предлагается оказывать государствам-членам помощь в создании региональных механизмов. С учетом опыта других регионов такой специальной структурой могло бы стать новое региональное отделение, содействующее региональному диалогу и укреплению доверия.

С. Структура и штатное расписание Миссии

88. Просьба о проведении настоящего независимого стратегического обзора — это первая обращенная к Генеральному секретарю просьба Совета Безопасности о проведении стресс-теста функций, возлагавшихся самим Советом на МООНСИ в Ираке на протяжении 20 лет, с учетом текущих потребностей страны и региона в области мира и безопасности. Поэтому мои рекомендации носят стратегический характер. После достижения договоренности относительно дальнейших

действий на стратегическом уровне организационную структуру, штатное расписание и потребности в ресурсах можно будет уточнить в ходе технических оценок.

89. Хотя технические оценки должны быть направлены на обеспечение ответственного сокращения численности основного и вспомогательного персонала Миссии, необходимо также продемонстрировать достигнутый прогресс, начав постепенное, но существенное сокращение присутствия МООНСИ. При анализе штатного расписания следует учитывать ограничения и возможности, связанные с мобильностью персонала в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, и положения, касающиеся отдыха и восстановления сил, для обеспечения постоянного присутствия.

90. Необходимо изучить альтернативные варианты оказания материально-технической и административной поддержки и поддержки в области безопасности, которая в настоящее время оказывается Миссией и необходима для обеспечения работы страновой группы Организации Объединенных Наций.

91. Имеющиеся в настоящее время силы и средства обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, включающие группу охраны, которая насчитывает в своем составе 245 человек, и 233 гражданских сотрудника Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами охраны, безопасности и личной охраны, а также массивные заграждения из Т-образных бетонных блоков и многочисленные бронированные транспортные средства — это атрибуты прошлого, событий, произошедших в гостинице «Канал», и наследие многолетнего периода, отмеченного спорадическими актами насилия и страхом перед децентрализованной системой национальной безопасности, а не отражение текущей обстановки в плане безопасности. Я рекомендую провести обзор сил и средств обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в Ираке с учетом как текущего присутствия МООНСИ и страновой группы Организации Объединенных Наций, так и ожидаемой передачи функций Миссии.

92. Что касается структуры Миссии, то, не предрешая итогов будущих технических обзоров, я считаю, что ее необходимо оптимизировать, с тем чтобы она в максимально возможной степени помогала Миссии выполнять ее ключевые функции. Текущая структура предусматривает постоянное добавление новых подразделений, подчиняющихся непосредственно руководителю Миссии, основными задачами которого должны быть оказание добрых услуг и осуществление информационно-разъяснительной деятельности, а не повседневное управление восемью подразделениями, входящими на текущий момент в состав Миссии, и деятельностью двух заместителей Специального представителя. Задачи заместителя, отвечающего за политические вопросы и оказание помощи в проведении выборов, и руководителя аппарата должны быть пересмотрены с целью снять соответствующие управленческие функции с руководителя Миссии.

93. МООНСИ рекомендуется пересмотреть конфигурацию своего присутствия в мухафазах с целью начать постепенное сокращение его масштабов и тем самым продемонстрировать прогресс, достигнутый в деле передачи ключевых функций национальным властям. Как предлагалось в предыдущих обзорах, Отдел поддержки развития следует объединить с Канцелярией координатора-резидента и произвести соответствующую корректировку конфигурации в целях удовлетворения потребностей координатора-резидента.

94. Как только будет достигнута договоренность о дальнейших действиях, правительство Ирака и Секретариат Организации Объединенных Наций, возможно,

пожелают договориться о создании совместного механизма, который будет осуществлять надзор за ответственной, упорядоченной и постепенной передачей функций МООНСИ, как об этом говорится выше.

V. Заключение

95. Характер угроз миру и безопасности Ирака изменился. Иракские институты нашли способы смягчить многие из угроз, возникших в прошлом. Некоторым из мер по смягчению таких угроз, в частности созданию Сил народного ополчения и распределению должностей в государственном секторе в соответствии с квотами с учетом этнической принадлежности (*мухассаса*), необходимо уделить внимание, с тем чтобы эта система не привела к возникновению новых угроз стабильности страны в будущем.

96. Правительство Ирака сообщило группе по независимому стратегическому обзору о своем намерении установить четкий двухлетний срок для окончательной передачи Миссией своих функций. МООНСИ находится в Ираке по просьбе правительства. Поэтому соответствующее намерение следует учесть в максимально возможной степени. В то же время, чтобы успокоить в Ираке тех, кто больше всего опасается ухода Миссии, я рекомендую использовать конкретные временные рамки в сочетании с подходом, основанным на показателях.

97. Существует несоответствие между возложенными на МООНСИ функциями, и тем, что она может сделать на местах. Она не может полностью устранить все существующие угрозы, тем более что они усугубляются эскалацией ситуации в регионе. Таким образом, чтобы согласовать с правительством Ирака конкретные сроки, необходимо уточнить мандат, приоритетные задачи и функции Миссии, чтобы сосредоточиться на том, что требуется в данном историческом контексте. По моим оценкам, присутствие третьей стороны сегодня наиболее актуально для поддержки усилий Ирака по укреплению национальных механизмов урегулирования конфликтов, разрешения кризисов и обеспечения примирения. МООНСИ также должна обеспечить непрерывность оказания технической помощи в проведении выборов и защите прав человека, которые считаются крайне важными для укрепления государственных институтов в долгосрочной перспективе.

98. Даже постоянное присутствие Миссии не означает и тем более не гарантирует, что все «невыполненные задачи», связанные с реализацией взятых ранее обязательств и обещаний в политической сфере и сфере безопасности будут решены. Сегодня ответственность за решение этих вопросов лежит на иракских институтах. Они способны добиться мира и стабильности как внутри страны, так и в отношениях с внешними субъектами. Организация Объединенных Наций должна продолжать оказывать поддержку Ираку, если от него поступит такая просьба.

99. Ни одна миссия Организации Объединенных Наций не должна оставаться в той или иной стране навсегда. Дилемма заключается в том, как не оставить Ирак без должной поддержки, преждевременно передав ему ключевые политические функции, и при этом позволить национальным лидерам взять на себя ответственность за будущее своей страны, в которой все группы населения будут чувствовать себя в безопасности и будут представлены в соответствующих процессах. Ирак прошел сложный путь, чтобы оказаться там, где он находится сегодня, и если нынешнее руководство считает, что ему больше не нужна поддержка Организации Объединенных Наций в политической сфере, то его следует поощрять к тому, чтобы взять на себя всю полноту ответственности за руководство Ираком в дальнейшем. Совет Безопасности мог бы предложить завершить выполнение нерешенных задач за оставшееся время существования Миссии.

100. Вместе с тем в надежде на то, что обзор будет использован для оптимизации деятельности МООНСИ, ниже приводится список адресных рекомендаций, которые могут помочь сориентироваться в настоящем докладе.

- Совету Безопасности:
 - начать ответственную, упорядоченную и постепенную передачу функций Миссии национальным институтам и страновой группе Организации Объединенных Наций на основе конкретных сроков и показателей (см. пп. 54, 55 и 69-74);
 - оптимизировать мандат Миссии на период передачи функций с учетом текущих угроз миру и безопасности Ирака (см. пп. 76 и 77);
 - сократить частоту брифингов МООНСИ до двух раз в год (см. п. 84).
- Правительству Ирака:
 - рассмотреть вопрос о том, может ли МООНСИ оказать Ираку поддержку в борьбе с текущими угрозами и вызовами (см. пп. 26–44) и каким образом она может это сделать с учетом предложения о пересмотре ее приоритетов (см. пп. 78–80) и ее сегодняшних функций (см. пп. 61–67);
 - провести консультации с Организацией Объединенных Наций и Советом Безопасности с целью определить остаточные функции, которые МООНСИ передаст национальным институтам, и сроки передачи таких функций (см. пп. 79–83);
 - создать с Организацией Объединенных Наций совместный механизм, который будет осуществлять надзор за передачей функций Миссии и реконфигурацией присутствия Организации Объединенных Наций в Ираке (см. п. 94).
- Генеральному секретарю:
 - поручить соответствующим департаментам провести анализ гражданского потенциала и сил и средств обеспечения безопасности, с тем чтобы представить предложение о целесообразном сокращении присутствия Миссии (см. пп. 89 и 91);
 - рассмотреть возможность создания специальной структуры для консолидации региональных инициатив и сотрудничества и содействия их реализации (см. п. 87).
- МООНСИ:
 - пересмотреть приоритетные задачи на основе консультаций с иракскими партнерами (см. пп. 78–83);
 - начать консультации с правительством Ирака и страновой группой Организации Объединенных Наций по вопросу о передаче Миссией своих остаточных функций, с тем чтобы продемонстрировать достигнутый прогресс (см. пп. 79 и 82);
 - оптимизировать организационную структуру Миссии (см. п. 92).

101. Я хотел бы поблагодарить правительство Ирака, региональное правительство Курдистана, политических лидеров, гражданское общество и МООНСИ за гостеприимство и поддержку, оказанную во время визита группы по независимому стратегическому обзору в Ирак. Хотел бы также поблагодарить всех участников, а также Департамент по политическим вопросам и вопросам миростроительства, другие структуры Организации Объединенных Наций и их сотрудников, членов Совета Безопасности и профильных экспертов за открытость, с которой они поделились со мной своими честными мнениями и знаниями.
