

**Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности**

Distr.: General
17 June 2015
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семидесятая сессия
Пункты 56, 57 и 123 первоначального перечня**

Совет Безопасности
Семидесятый год

**Всестороннее рассмотрение всего вопроса
об операциях по поддержанию мира во всех
их аспектах**

**Всестороннее рассмотрение вопроса о специальных
политических миссиях**

**Укрепление системы Организации Объединенных
Наций**

**Идентичные письма Генерального секретаря от 17 июня
2015 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи
и Председателя Совета Безопасности**

31 октября 2014 года я созвал Независимую группу высокого уровня по миротворческим операциям для проведения тщательного обзора текущих миротворческих операций Организации Объединенных Наций и намечающихся будущих потребностей. Я предложил этой Группе провести всестороннюю оценку того, как миротворческие операции Организации Объединенных Наций могли бы продолжать вносить свой вклад в предотвращение и урегулирование конфликтов и как улучшить их планирование и оснащение, чтобы ответить на вызовы завтрашнего дня. Я призвал Группу смело смотреть вперед и обеспечить учет самых различных мнений в ходе своего обзора.

Я попросил Жозе Рамуша Орту, бывшего главу государства Тимор-Лешти, возглавить Группу, а Амиру Хак стать заместителем Председателя. В Группу также вошли следующие видные деятели со всего мира: Жан Арно, Мари-Луиз Барикако, Абхиджит Гуха, Александр Ильичев, Хильде Ф. Йонсон, Радхика Кумарасвами, Иан Мартин, Юсуф Махмуд, Хенриетта Джой Абена Ньярко Менса-Бонсу, Флориану Пейшоту Виейра Нету, Б. Линн Пэскоу, Рима Салах, Ван Сюэсянь и Эндрю Хьюз.

* Переиздано по техническим причинам 13 июля 2015 года.
** A/70/50.



Был бы признателен, если доклад Группы, препровожденный мне в прилагаемом письме Председателя Группы от 16 июня 2015 года, будет доведен до сведения государств-членов. Я внимательно его изучу и представлю Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее свои предложения о том, как мы можем использовать результаты этой важной работы. Моя канцелярия будет отвечать за принятие мер по выполнению рекомендаций в тесном сотрудничестве со всеми ключевыми департаментами и заинтересованными сторонами. Мы видим свою задачу как минимум в том, чтобы обеспечить готовность Организации Объединенных Наций дать ответ на будущие вызовы в области мира и безопасности.

Многие рекомендации Группы касаются вопросов, целиком относящихся к кругу ведения Генерального секретаря, а другие требуют утверждения и поддержки Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности. Я рассчитываю на тесное сотрудничество с государствами-членами и другими ключевыми партнерами при рассмотрении доклада и определении того, как наилучшим образом выполнить содержащиеся в нем рекомендации.

(Подпись) **Пан Ги Мун**

Письмо Председателя Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям Организации Объединенных Наций от 16 июня 2015 года на имя Генерального секретаря

В октябре 2014 года Вы оказали нам честь, назначив нас членами Вашей Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям. Выполняя это поручение, мы на протяжении последних шести месяцев работали над тем, чтобы провести всеобъемлющую оценку состояния миротворческих операций Организации Объединенных Наций в свете новых потребностей и меняющихся вызовов, с которыми они сталкиваются. За прошедшее время Группа рассмотрела широкий круг вопросов, стоящих перед миссиями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями, включая меняющийся характер конфликтов, прогрессирующие мандаты, добрые услуги и проблемы миростроительства, управленческие и административные механизмы, планирование, партнерские связи, права человека и защита гражданских лиц, негражданский потенциал для миротворческих операций и эффективность деятельности.

Объединенные нашей приверженностью Организации и движимые Вашим призывом действовать смело и творчески, мы работали над тем, чтобы провести анализ и предложить рекомендации в отношении, как эти инструменты могут лучше поддерживать работу Организации по предотвращению конфликтов, достижению прочного политического урегулирования, защите гражданских лиц и поддержанию мира. Мы искали ответы на трудные вопросы, например, об использовании силы, по которым мнения членов Группы разделились. Мы стремились сбалансировать принципиальные позиции с практическими решениями, поскольку и те, и другие продвигают вперед преобразования.

Я польщен тем, что Вы назначили меня Председателем Группы, равно как и до сих пор благодарен за ранее предоставленную мне возможность служить Вашим Специальным представителем в Гвинее-Бисау. Это предоставило мне возможность хоть в малой степени вернуть долг Организации Объединенных Наций, которая поддержала народ Тимора-Лешти в трудные для нас годы. Организация Объединенных Наций является могущественной структурой, но ее проблемами также являются ее недостатки.

Даже когда Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане пыталась дать приют людям, бежавшим от насилия, слишком многие находились вне досягаемости миссии, и им пришлось рассчитывать на свое мужество и силы, чтобы выжить. В апреле 2014 года трехлетняя Някхат Пал шла четыре часа, ведя своего слепого отца в распределительный центр быстрого реагирования Детского фонда Организации Объединенных Наций — Всемирной продовольственной программы. Она слышала, что Организация Объединенных Наций делает прививки и раздает еду и воду. Някхат получила помощь, на которую рассчитывала, и вернулась в свою деревню, чтобы ждать возвращения своей пропавшей матери. Някхат смотрела на Организацию Объединенных Наций с надеждой. Ее упорство и храбрость были вознаграждены; ее история должна тронуть самые закаленные сердца, как она тронула мое. Но ее история также должна вызывать у нас стыд, поскольку мы все вместе не оправдали надежд народа Южного Судана. Несмотря на самоотверженные усилия некоторых, мы как международное сообщество не достигли цели и продолжаем тер-

петь неудачу, в частности в Бурунди, Ираке, Йемене, Ливии, Палестине, Сирии и Украине.

Мои коллеги по Группе и я согласились на это сложное задание, с тем чтобы внести вклад в становление более надежной, актуальной и легитимной Организации Объединенных Наций, которая эффективно предотвращает и прекращает конфликты, устанавливает и поддерживает мир, чтобы Ниахат и ее сверстники могли жить в условиях безопасности и свободы.

Для меня большая честь представить Вам доклад Группы, озаглавленный «Объединяя наши силы в интересах мира: политические решения, партнерские связи и люди».

Доклад и включенные в него рекомендации подготовлены на основе широкого процесса консультаций, проведенного в течение последних шести месяцев. Группа получила более 80 письменных представлений от государств-членов, региональных и других международных организаций, организаций гражданского общества, аналитических центров и подразделений Организации Объединенных Наций. Они имели очень высокое качество и значительно расширили информированность Группы, однако в рамках настоящего доклада невозможно отдать им должное и рассмотреть все поднятые в них вопросы. Поэтому Группа просила, чтобы Секретариат предусмотрел возможность ознакомления с ними по соответствующим каналам, если представившие их структуры на это согласны. Мы надеемся, что Секретариат примет их во внимание при рассмотрении вопроса об осуществлении рекомендаций нашего доклада и в других внутренних обзорах.

Кроме того, Группа провела региональные консультации в Азии, Африке, на Ближнем Востоке, в Европе и Латинской Америке, все из которых отмечены широким участием государств-членов, региональных и международных организаций гражданского общества и аналитических центров. Группа также приняла участие в тематических семинарах, посвященных защите гражданских лиц; применению силы; женщинам, миру и безопасности; и превентивной и посреднической деятельности и поддержанию мира. Чтобы из первых рук собрать информацию по вопросам, интересующим общины и правительства стран, принимающих миротворческие операции Организации Объединенных Наций, а также выслушать сотрудников, местных и других партнеров на местах члены Группы посетили три миротворческие операции: Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА); и Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА). Повсеместно Группа встречалась со многими Вашими специальными представителями, специальными посланниками, командующими силами и другими старшими руководителями миссий, а также с сотрудниками всех уровней в Центральном учреждении и на местах.

В Нью-Йорке Группа встречалась с постоянными представителями государств-членов, представителями Секретариата и учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, Совета Безопасности, Комитета по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации (Четвертый комитет), Комитета по административным и бюджетным вопросам (Пятый комитет) и Специального комитета по операциям по поддержанию мира (Коми-

тет 34). Группа также поддерживала тесные контакты с участниками экспертного исследования по резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности и членами Консультативной группы экспертов по обзору архитектуры миростроительства, чтобы обеспечить взаимодополняющий подход в наших соответствующих областях деятельности.

За эти прошедшие шесть месяцев мы отметили многочисленные примеры преданности и приверженности своему делу со стороны сотрудников и руководителей как в полевых миссиях, так и в Центральном учреждении. Мы выражаем нашу глубокую признательность и восхищение национальному и международному персоналу, гражданским сотрудникам, военнослужащим и полицейским миротворческих операций, а также их национальным и международным партнерам на местах, многие из которых ежедневно рискуют своей жизнью в некоторых из самых опасных мест в мире, служа делу мира, безопасности и свободы. Мы благодарны многим организациям гражданского общества и аналитическим центрам, которые встретились с нами и обогатили наши дискуссии, высказывая свои откровенные, разнообразные и конкретные мнения. Мы также весьма благодарны государствам-членам за финансовую и иную поддержку работы Группы. Мы выражаем особую благодарность Дании, Канаде, Нидерландам, Новой Зеландии, Норвегии, Тимору-Лешти, Финляндии, Франции и Швеции, а также Центру международного сотрудничества, Международному институту мира, Норвежскому институту по международным делам и Университету Организации Объединенных Наций.

Я хотел бы поблагодарить правительства Бангладеш, Бельгии, Бразилии, Египта и Эфиопии за организацию наших региональных консультаций. Группа благодарна за гостеприимство, оказанное нам правительствами принимающих стран во время посещения нами Китая, Индии, Нидерландов, Пакистана, Российской Федерации, Руанды, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Финляндии, Франции, Швейцарии, Эфиопии и Японии. Наконец, мы благодарим правительства Демократической Республики Конго, Мали и Сенегала и руководителей и персонал МИНУСМА, МООНСДРК, ЮНОВА и Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе за теплый прием и помощь в ходе наших посещений.

Когда мы приступали к своей работе, Вы призвали нас действовать смело и творчески; мы надеемся, что наш доклад отвечает этим ожиданиям. От имени членов Группы позвольте мне поблагодарить Вас за это почетное и ответственное дело, которое Вы нам доверили. Мы надеемся, что настоящий доклад будет способствовать появлению нового поколения миротворческих операций Организации Объединенных Наций, усиленных для ответа на сегодняшние и завтрашние вызовы.

Вместе с тем мы отдаем себе отчет в пределах возможностей Организации Объединенных Наций предвидеть и предотвращать все проявления напряженности и насилия и прекращать войны. Ожидания, естественно, высоки, особенно среди тех, кто наиболее нуждается в нашей коллективной воле, в готовности Организации Объединенных Наций действовать. Но мы также должны признать, что Организация Объединенных Наций не может быть везде и всегда, чтобы разрешить каждый конфликт в мире.

Я премного благодарен моим уважаемым коллегам Амире Хак, Жану Арно, Мари-Луиз Барикако, генерал-лейтенанту (в отставке) Абхиджиту Гухе, Радхике Кумарасвами, Александру Ильичеву, Хильде Ф. Йонсон, Иану Мартину, Юсуфу Махмуду, Хенриетте Менса-Бонсу, генерал-лейтенанту (в отставке) Флориану Пейшоту Виейру Нету, Б. Линн Пэскоу, Риме Салах, Вану Сюэсянь и Эндрю Хьюзу за их мудрость и преданность делу на протяжении всех этих долгих месяцев поездок, встреч, чтения материалов и написания доклада во всех регионах мира.

Мы очень разные люди, из всех регионов мира, с нашими собственными убеждениями, опытом и восприятием, но мы гармонично работали вместе, объединенные нашей твердой верой в Организацию Объединенных Наций, ее цели, идеалы и принципы. Я особенно благодарен Амире, которая в качестве заместителя Председателя делилась со мной своей большой мудростью и бесценными советами.

Я бесконечно благодарен и признателен неустанным, преданным делу и высокопрофессиональным сотрудникам секретариата Группы Беле Капур, Тамаре Аз-Зайят, Хэзер Белроуз, Полу Китингу, Морицу Майер-Эверту, Мадалене О'Доннелл, Суману Прадхану, Джессике Серрарис и Майку Юаньху Юиню, которые обеспечивали работу Группы. Эти сотрудники являются лучшими из лучших среди тех, кто служит Организации Объединенных Наций: преданные делу, работающие долгие часы и в выходные и праздничные дни. Я глубоко впечатлен качеством их работы; они очень компетентные международные гражданские служащие; они не служат никакому правительству или стране; они преданы исключительно принципам и ценностям, закрепленным в Уставе Организации Объединенных Наций.

(Подпись) Жозе Рамуш-Орта
Председатель Независимой группы высокого
уровня по миротворческим операциям

Для Ньякхат и других

В апреле 2014 года трехлетняя Ньякхат Пал шла четыре часа, ведя своего слепого отца и двух собак в распределительный центр быстрого реагирования Детского фонда Организации Объединенных Наций-Всемирной продовольственной программы (ЮНИСЕФ-ВПП) в Пагаке, штат Верхний Нил в Южном Судане. Когда Ньякхат узнала, что в этом центре Организация Объединенных Наций делают прививки, раздают еду, воду и санитарно-гигиенические средства, она поспешила туда.

Они шли эти четыре часа по труднопроходимой и опасной местности. В этом районе шли серьезные столкновения между оппозиционными силами и армией Южного Судана и были развернуты миротворцы Миссии Организации Объединенных Наций в Южном Судане для защиты гражданского населения и создания зоны безопасности. В конце путешествия Ньякхат получила то, за чем она приходила; ей была оказана спасительная помощь, а затем она отправилась назад в свою деревню — еще четыре часа пешком.

История Ньякхат лежит в основе того, ради чего 70 лет назад создавалась Организация Объединенных Наций: «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности». Но и сегодня история Ньякхат отражает то, за что выступает Организация Объединенных Наций, — а также ее недостатки.

Актуальность Организации будет определяться тем, насколько эффективно она будет реагировать на чаяния людей, сталкивающихся с большими трудностями, иногда в отдаленных и труднодоступных местах, и все же демонстрирующих огромную стойкость, гордость и храбрость.

Организация сохранит свою легитимность в той степени, в какой она будет выступать от имени тех, чьи голоса не слышны, выясняя их мнения и обеспечивая их полноценное участие.

Организация сохранит свой авторитет в случае, если ее руководители и сотрудники будут демонстрировать смелость, честность, сострадание и смирение и руководствоваться нормами, принципами и ценностями, на которых была основана Организация.

Для многих миротворческие операции — это не просто то, чем Организация Объединенных Наций занимается, а то, чем она является.

Работу Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям в течение прошедших шести месяцев определяло стремление беспристрастно взглянуть на миротворческие операции Организации Объединенных Наций, чтобы определить их актуальность и эффективность в условиях сегодняшнего и завтрашнего мира.

Мы надеемся, что содержащиеся в докладе выводы и рекомендации отвечают духу и букве мандата, возложенного на Группу Генеральным секретарем, и ожиданиям Ньякхат и других людей: Организация будет рядом с ними и будет им помогать.

**Доклад Независимой группы высокого уровня
по миротворческим операциям об объединении наших
сил в интересах мира: политика, партнерство и люди**

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	10
I. Определение контекста	21
II. Призыв к переменам	29
A. Основные изменения в проведении миротворческих операций	33
B. Предотвращение конфликтов и посреднические усилия в целях установления мира	38
C. Защита гражданского населения	47
D. Применение силы в целях установления мира и обеспечения защиты	55
E. Сохранение мира	62
III. Укрепление деятельности на местах	75
A. Постановка ясных задач и определение общей цели	75
B. Повышение оперативности, функциональных возможностей и эффективности персонала воинских и полицейских контингентов	83
C. Применение стратегии на практике	97
D. Укрепление основ: системы, структуры и ресурсы	124
IV. Объединим наши силы	136
Приложение	
Члены Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям	139

Резюме

**Миротворческие операции Организации Объединенных Наций
в изменившихся и меняющихся условиях**

В 1948 году молодая Организация Объединенных Наций приняла новаторское решение развернуть первую миссию по поддержанию мира и назначить первого высокопоставленного посредника. Почти 70 лет спустя миротворческие операции Организации Объединенных Наций, которые охватывают операции по поддержанию мира, специальные политические миссии, добрые услуги и посреднические инициативы, являются центральной частью усилий Организации по улучшению жизни людей во всем мире. Более 128 000 женщин и мужчин служат под голубым флагом почти в 40 миссиях на четырех континентах, занимаясь предотвращением конфликтов, посредничеством в мирных процессах, защитой гражданских лиц и поддержкой хрупких мирных процессов.

Миротворческие операции Организации Объединенных Наций оказались весьма гибким механизмом и внесли значительный вклад в успешное разрешение конфликтов и сокращение их числа в течение двух десятилетий. Однако сегодня появляются свидетельства тревожного обращения вспять некоторых элементов этой тенденции и широкая обеспокоенность по поводу того, что изменения в конфликтах могут превысить возможности реагирования на них с помощью миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Распространение связанного с насилием экстремизма в контексте затяжных местных или региональных конфликтов и растущее стремление людей к переменам вынуждают правительства и международную систему действовать. Поскольку миротворческие операции Организации Объединенных Наций сталкиваются с трудностями в достижении своих целей, необходимы перемены для адаптации их к новым обстоятельствам и для обеспечения их большей результативности и надлежащего использования в будущем.

Ряд нынешних миротворческих операций действуют в обстановке, где мира нет или слишком мало, чтобы его поддерживать. Во многих нынешних ситуациях их оперативные возможности и системы обеспечения напряжены до предела, а политическая поддержка зачастую минимальна. Четко прослеживается растущий разрыв между тем, что поручается миротворческим операциям Организации Объединенных Наций сегодня, и тем, что они могут сделать. Этот разрыв может и должен быть сужен, чтобы миротворческие операции Организации могли эффективно и адекватно реагировать на предстоящие вызовы. В условиях, когда существующие конфликты с трудом поддаются урегулированию и возникают новые, важно, чтобы миротворческие операции Организации Объединенных Наций совместно с региональными и другими партнерами задействовали свои соответствующие сравнительные преимущества и объединяли свои силы в интересах мира и безопасности.

Призыв к переменам

За прошедшее десятилетие миротворческие операции Организации Объединенных Наций во многих отношениях стали более профессиональными и результативными, однако сохраняются и значительные хронические проблемы. Ресурсов для усилий в области превентивной и посреднической деятельности не хватает, и Организация Объединенных Наций зачастую слишком медленно реагирует на возникающие кризисы. Слишком часто мандаты и миссии готовятся по шаблону, а не в целях поддержки отражающих конкретную ситуацию политических стратегий, и вместо активизации политических усилий используются технические и военные подходы. В условиях резкого увеличения в течение последнего десятилетия спроса на операции Организация не могла оперативно разворачивать достаточные силы по поддержанию мира и зачастую полагалась на военный и полицейский потенциал, не обеспеченный достаточными ресурсами. Резерв специалистов для быстрого развертывания весьма трудно сформировать, и силы Организации Объединенных Наций практически не имеют возможности обеспечить взаимодействие. Департаменты Секретариата и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций пытаются объединить свои усилия в условиях конкурирующих мандатов, порой противоречивых заданий и различных источников финансирования. Бюрократические процедуры Организации Объединенных Наций, рассчитанные на обстановку штаб-квартиры, ограничивают скорость, мобильность и гибкость действий на местах. Эти хронические проблемы являются значительными, но они могут и должны быть решены.

Четыре существенных изменения

Чтобы добиться реального прогресса и дать миротворческим операциям Организации Объединенных Наций возможность реализовать свой потенциал для достижения лучших результатов на местах, в подходы к планированию и проведению будущих миротворческих операций Организации Объединенных Наций следует внести четыре существенных изменения.

Политика должна определять подходы к планированию и проведению миротворческих операций

Прочный мир достигается с помощью не военных и технических мер, а через политические решения. Политические решения должны всегда определять подходы к планированию и развертыванию миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Когда продвижение к миру замедляется, Организация Объединенных Наций, и особенно государства-члены, должны помочь мобилизовать дополнительные политические усилия, чтобы продолжить мирный процесс.

Весь диапазон миротворческих операций Организации Объединенных Наций должен использоваться более гибко для реагирования на изменение потребностей на местах

Организация Объединенных Наций располагает уникально широким диапазоном миротворческих операций, который может быть задействован для реагирования на конкретные ситуации. И все же она часто сталкивается с трудностями с точки зрения планирования и оперативного развертывания миссий, хо-

рошо соответствующих местным условиям. Резкие различия между операциями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями должны уступить место преемственности реагирования и плавному переходу между различными этапами миссий. Организации Объединенных Наций следует использовать термин «миротворческие операции» для обозначения всего диапазона необходимого реагирования и направить ресурсы на укрепление исходного процесса анализа, выработки стратегии и планирования, что позволит выработать более успешную концепцию миссий. Установление последовательности и приоритетности решаемых задач позволит миссиям наращивать свою деятельность с течением времени, а не пытаться сделать все сразу и потерпеть неудачу.

В будущем потребуются более прочные и широкие партнерские связи в интересах мира и безопасности

Для реагирования на все более сложные кризисы завтрашнего дня потребуются более прочные глобальные и региональные партнерские связи в интересах мира и безопасности. С самого начала новой операции должна быть поставлена общая цель и проявлена решимость добиваться ее достижения, которая затем должна подтверждаться на протяжении всей операции через расширение сотрудничества и консультаций. Система Организации Объединенных Наций также должна более эффективно объединять свои усилия в интересах предотвращения конфликтов и установления мира. Все эти партнерские связи должны основываться на взаимном уважении и взаимной ответственности.

Секретариат Организации Объединенных Наций должен в большей степени ориентироваться на деятельность на местах, а в центре внимания миротворческих операций Организации Объединенных Наций должны находиться люди

Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций следует осознать особые и важные потребности полевых миссий, а персоналу миротворческих операций Организации Объединенных Наций следует с новой решимостью задействовать, обслуживать и защищать людей, которым они призваны помогать.

Новые подходы

Чтобы миротворческие операции Организации Объединенных Наций могли успешно играть свою важнейшую роль в упрочении международного мира и безопасности в предстоящие годы, необходимо внести значительные изменения по четырем важнейшим направлениям деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций и деятельности самой Организации.

Предотвращение конфликтов и посредничество должны вновь выйти на первый план

Предотвращение вооруженных конфликтов является, пожалуй, важнейшей ответственностью международного сообщества, но, несмотря на это, на эту деятельность выделялось недостаточно ресурсов. Десять лет назад на Всемирном саммите была подчеркнута необходимость «культуры предотвращения». С тех пор был внесен ряд изменений, но культура предотвращения не закрепились в Организации и ее государствах-членах. Государства-члены не предлагали доста-

точно усилий для устранения коренных причин конфликтов, а Организация Объединенных Наций была обычно не в состоянии справиться с возникающими кризисами на достаточно раннем этапе.

Организации Объединенных Наций следует заняться укреплением своего собственного потенциала в области превентивной и посреднической деятельности, а также своей способности помогать другим, особенно на национальном и региональном уровнях. Совету Безопасности при поддержке Секретариата следует стремиться играть свою роль в разрешении возникающих конфликтов на более ранних этапах и делать это беспристрастно. На глобальном уровне Организация Объединенных Наций должна добиться подтверждения международным сообществом его приверженности предотвращению конфликтов и мобилизации партнерских связей для поддержки политических решений. Ей следует найти пути задействования знаний и ресурсов не входящих в систему Организации Объединенных Наций сторон через гражданское общество — общинные, религиозные, молодежные и женские группы — и деловые круги во всем мире.

Защита гражданских лиц является одной из основных обязанностей Организации Объединенных Наций, но следует соотносить ожидания и возможности в этой области

Значительный прогресс был достигнут в развитии норм и механизмов защиты гражданских лиц. Однако на местах результаты неоднозначны, и в более сложных случаях разрыв между тем, что требуется, и тем, что могут обеспечить миротворческие операции, увеличился. За защиту гражданских лиц отвечают государства, а миротворческие операции Организации Объединенных Наций могут играть важную роль в поддержке усилий правительства по выполнению этой обязанности. В распоряжении миссий Организации Объединенных Наций и неправительственных субъектов имеются важные мирные и гражданские средства защиты гражданских лиц и работы с общинами.

Организация Объединенных Наций должна быть способна защищать гражданских лиц в условиях нависшей угрозы нападения и должна делать это активно и эффективно, но осознавая пределы своих возможностей. Мандаты по защите должны быть реалистичными и должны быть связаны с более широким политическим подходом. Чтобы ликвидировать разрыв между тем, что требуется от миссий в вопросах защиты гражданских лиц, и тем, что они могут обеспечить, необходимо внести улучшения в ряде областей: потенциал в области оценки и планирования, своевременная информация и оперативная связь, руководство и профессиональная подготовка, а также конкретизация мандатов.

Секретариату следует быть откровенным в своих представляемых Совету Безопасности оценках того, что требуется, чтобы отреагировать на угрозу для гражданских лиц. В свою очередь государства-члены должны выделять необходимые ресурсы и задействовать свое влияние и возможности для реагирования на угрозы в отношении гражданского населения. В случае кризисной ситуации, связанной с необходимостью обеспечения защиты, персонал Организации Объединенных Наций не может оставаться в стороне, когда гражданские лица находятся в опасности или гибнут. Они должны воспользоваться всеми доступными для них средствами, чтобы защитить гражданских лиц от нависшей угрозы нападения. В случае такого кризиса каждый миротворец, будь то военнослужащий, полицейский или гражданский сотрудник, должен выдержать этот экзамен.

Необходима ясность в отношении применения силы и роли миротворческих операций Организации Объединенных Наций и других сторон в урегулировании вооруженных конфликтов

В то время как некоторые миссии занимаются вопросами соблюдения соглашений о прекращении огня или выполнения мирных соглашений, другие действуют в обстановке отсутствия мира, который можно было бы поддерживать. Они стремятся сдержать или ограничить конфликт и сохранить перспективы возобновления мирного процесса. Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям считает, что в будущем Организация Объединенных Наций может столкнуться с большим, а не меньшим числом таких ситуаций. Ее нынешние концепции, инструменты и возможности в области установления мира не всегда соответствуют потребностям этих миссий. В таких ситуациях необходимо выработать новый подход к утверждению мандата и выделению ресурсов для таких миссий, а также установить пределы того, чего можно ожидать от Организации Объединенных Наций в таких условиях. Следует приложить все усилия по установлению минимальных условий для обеспечения жизнеспособности миссии и более реалистичного определения «успеха» в таких условиях.

Там, где вооруженный конфликт продолжается, миссиям будет трудно самоутвердиться, особенно в случаях, если они не считаются беспристрастными. Хотя прилагаются усилия по укреплению потенциала, операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира зачастую плохо приспособлены для деятельности в такой оперативной обстановке, и кто-то другой должен взять на себя ведущую роль. Группа считает, что существуют внешние ограничения деятельности операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, обусловленные их составом, характером и присущими им ограниченными возможностями. Операции по поддержанию мира являются лишь одним из инструментов, имеющихся в распоряжении Совета Безопасности, и они должны выполнять ограниченный диапазон функций. В этой связи Группа считает, что войска Организации Объединенных Наций не должны проводить военные операции по борьбе с терроризмом. Крайнюю осторожность следует проявлять, поручая им силовые действия, чтобы ослабить, нейтрализовать или победить установленного противника. Такие операции должны проводиться в виде исключения, должны быть ограниченными во времени и должны осуществляться с полным пониманием рисков и ответственности за миссию Организации Объединенных Наций в целом. Когда в наступательных боевых действиях параллельно участвуют другие силы, операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира важно сохранять четкое разделение труда и различия в выполняемой роли.

Группа выслушала множество мнений об основных принципах деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Группа убеждена в их важности с точки зрения руководства успешными операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Тем не менее эти принципы следует интерпретировать творчески и гибко в свете новых проблем, и они никогда не должны служить оправданием для отказа от защиты гражданских лиц или принятия активных мер по защите миссии.

Для поддержания мира необходима политическая бдительность

Мирные процессы не заканчиваются с подписанием мирного договора или проведением выборов. Международное сообщество должно на высоком политическом уровне продолжать поддерживать национальные усилия по углублению и расширению процессов вовлечения и примирения всех сторон, а также по устранению первопричин конфликта. Миротворческие операции, как и другие стороны, должны работать над устранением недостатков в усилиях по оказанию странам, затронутым конфликтами, помощи в поддержании мира, включая ориентированные на спрос шаблоны и чрезмерно технократический упор на столицах и элитах, и опасности непреднамеренного усугубления разногласий. Также важное значение для предотвращения возобновления конфликта имеет твердая поддержка примирения и преодоления последствий.

Миротворческие операции должны сыграть ключевую роль в мобилизации политической поддержки для проведения реформ и выделения ресурсов в целях устранения критических пробелов в потенциале государств, а также в поддержке других сторон для восстановления источников средств к существованию в пострадавших от конфликтов странах. Взаимодействие с пострадавшими общинами должно способствовать укреплению доверия к политическим процессам и ответственным государственным структурам. Миссии должны в первую очередь сосредоточиться на формировании политической воли и возможностей для участия других сторон в решении важных задач, связанных с поддержанием мира.

При организующей и координирующей роли Организации Объединенных Наций при поступлении соответствующей просьбы особое внимание следует уделять сектору безопасности с учетом его потенциальной роли с точки зрения нарушения мира во многих странах. Для улучшения поддержки процесса становления и реформирования национальной полиции необходимо внести значительные изменения в подходы к полицейской деятельности. Эти усилия должны быть привязаны ко всей «цепочке системы отправления правосудия», обеспечивая комплексный подход с учетом потенциала в области прав человека и верховенства права. В области поддержания мира система Организации Объединенных Наций должна преодолеть структурные и другие препятствия для налаживания совместной работы, в том числе за счет более инновационных вариантов обеспечения ресурсами. Миссии должны работать в тесном сотрудничестве со своими национальными коллегами и Организацией Объединенных Наций и региональными партнерами, чтобы обеспечить наименьшие осложнения на этапе перехода и сворачивания их деятельности.

Укрепление деятельности на местах и упрочение основ

Подходы, изложенные выше, должны опираться на важные изменения в подходах к планированию и проведению более эффективных миротворческих операций.

Постановка ясных задач и определение общей цели

Очень важно, чтобы Организация Объединенных Наций разрабатывала более реалистичные и учитывающие конкретные условия стратегии. Они должны быть основаны на улучшенных процессах проведения анализа, выработки стратегии и организации планирования. Осуществимые мандаты могут быть сформулированы по итогам конструктивных и эффективных консультаций меж-

ду Советом Безопасности, Секретариатом, региональными субъектами и, когда требуется военный и полицейский персонал, странами, предоставляющими соответствующие контингенты. Группа считает, что использование двухэтапного процесса формулирования мандата должно стать обычной практикой. Последовательное утверждение мандатов поможет сформировать более гибкую структуру миссий с более четкими и ориентированными на приоритеты мандатами. Группа считает, что давно пора официально закрепить механизм привлечения стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, и Секретариата к выработке подлинно общего и реалистичного понимания мандата и необходимых для осуществления миссии потенциалов и стандартов.

Повышение оперативности, функциональных возможностей и эффективности персонала воинских и полицейских контингентов

Организация Объединенных Наций и ее партнеры должны устранить значительные препятствия на пути быстрого развертывания в ответ на кризисы. Это должно включать создание более надежной основы для формирования резервного потенциала экстренного реагирования, который Совет Безопасности мог бы задействовать в ответ на будущие кризисы, а также скромного потенциала быстрого реагирования Организации Объединенных Наций для первоначального развертывания миссий и их укрепления в случае кризиса. В течение десятилетия Организация Объединенных Наций в сложных условиях обеспечивала высокий уровень развертывания. В настоящее время опробуется новый стратегический подход к комплектованию сил, который следует поддержать более активными политическими усилиями, включая более широкие консультации с текущими и потенциальными участниками, а также более широкую готовность предоставлять войска. Эти усилия должны сопровождаться внутренними изменениями в том, как Организация Объединенных Наций мобилизует, развертывает и обеспечивает свой военный и полицейский персонал. Необходимы инновационные подходы для создания специализированных возможностей и выработки такого подхода к материально-технической поддержке, который ориентирован на обеспечение большей тактической мобильности. На основе существующих инициатив необходимо выработать более полный среднесрочный план для определения возможностей и повышения эффективности деятельности наряду с укреплением глобального партнерства в области профессиональной подготовки для удовлетворения первоочередных потребностей в этой области.

Укрепление глобальных и региональных партнерских связей

Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль в разработке концепции прочных глобальных и региональных партнерских связей в интересах мира и безопасности, с тем чтобы Совет Безопасности мог опираться на более устойчивую и эффективную структуру участников деятельности по реагированию на будущие угрозы. С этой целью Организации Объединенных Наций следует в будущем не только работать вместе с региональными организациями, но и дать им возможность разделить это бремя в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. В частности, Организация Объединенных Наций должна углубить стратегические партнерские связи с Африканским союзом и на индивидуальной основе обеспечивать необходимую поддержку — в том числе за счет более предсказуемого финансирования — операций по поддержанию мира Африканского союза, когда это санкционировано Советом Безо-

пасности, даже несмотря на то, что Африканский союз наращивает свой собственный потенциал и ресурсы для этой цели.

Применение стратегии на практике

Организации Объединенных Наций еще предстоит реализовать на практике многие из своих политических обязательств, включая совершенствование отбора, подготовки и обеспечения подотчетности старших руководителей миссий в рамках процессов отбора с учетом профессиональных качеств и увеличение доли женщин на руководящих должностях. Группа предлагает ряд способов более эффективного учета проблематики женщин, мира и безопасности и прав человека на всем протяжении деятельности миссии и при решении всех предусмотренных мандатом задач, в том числе путем укрепления системы поддержки и консультирования и обеспечения подотчетности за учет гендерной проблематики и прав человека на уровне старших руководителей миссий, а также реализации инициативы Генерального секретаря «Права человека прежде всего». В нынешних более небезопасных условиях решающее значение имеет совершенствование систем обеспечения безопасности, охраны и кризисного управления и повышение медицинских стандартов, а также обеспечение ответственного регулирования в будущем вопросов возмещения и выплаты пособий в случае смерти. Влияние и положительное присутствие миссий также должны быть усилены за счет более эффективного распространения информации как в глобальном масштабе, так и на местах и укрепления приверженности Организации вопросам учета экологического воздействия. Организация Объединенных Наций должна обеспечить эффективное задействование соответствующих технологий для поддержки своих миротворческих операций.

Взаимодействие с принимающими странами и местными общинами

Такое взаимодействие следует все чаще рассматривать в качестве ключевого фактора успеха миссии. Переходя от простых консультаций с местным населением к активному вовлечению его в свою работу, миссии могут отслеживать ситуацию и реагировать на то, как местное население воспринимает отдачу от миротворческих операций. Это помогает миссии убедиться в том, что она не наносит никакого вреда. Постоянное участие общины также помогает миссии выработать более совершенные стратегии защиты, чтобы обеспечить более эффективную роль миссии в улучшении жизни людей, для обслуживания и защиты которых она была развернута.

Решение проблемы злоупотреблений и усиление подотчетности

Спустя десять лет после того, как Организация Объединенных Наций приступила к систематическому решению проблемы сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств в операциях по поддержанию мира, эта проблема сохраняется к нетерпимому стыду Организации, ее персонала и стран, которые предоставляют миротворцев, виновных в таких злоупотреблениях. Нельзя допустить, чтобы прискорбные действия отдельных людей порочили репутацию Организации, ее сотрудников и стран, предоставляющих ей воинские и полицейские контингенты. Все заинтересованы в том, чтобы укрепить подотчетность и обеспечить торжество справедливости. Гражданский персонал не обладает иммунитетом в случаях сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств. Предоставляющие войска страны должны активно расследовать и в су-

дебном порядке преследовать случаи нарушений со стороны национального персонала. Генеральный секретарь должен сообщить о принятых или не принятых отдельными государствами-членами мерах после поступления заслуживающих доверия обвинений в сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательствах. Организация Объединенных Наций должна обеспечить, чтобы конкретные жертвы сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств получали компенсацию за ущерб, причиненный им персоналом Организации Объединенных Наций.

Совершенствование систем поддержки для повышения оперативности реагирования и подотчетности миротворческих операций

Мнения, высказываемые на местах, были однозначными: административные процедуры Организации Объединенных Наций, в частности в области людских ресурсов, не отвечают потребностям миссий и их мандатам. Бюджеты миротворческих операций более чем в четыре раза превышают бюджет остальных подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций и 55 процентов всех сотрудников Секретариата служат в миротворческих операциях, причем большинство из них находятся в местах службы с трудными условиями. И, тем не менее, полевые операции Организации Объединенных Наций встроены в административную систему, которая рассматривает их потребности как «исключения» из ориентированных на Центральные учреждения политики, административных процедур и практики. Полномочия должны делегироваться тем, кто несет ответственность за выполнение мандата, а политика и процедуры в области оказания поддержки должны быть пересмотрены, чтобы обеспечить более эффективное и результативное осуществление полевых операций. Административная система, в большей степени ориентированная на деятельность на местах, должна быть подкреплена твердыми гарантиями ответственного и подотчетного управления ресурсами.

Поддержка инноваций и важных потребностей в ресурсах

Группа призывает государства-члены поддержать процесс реформирования системы обеспечения ресурсами миротворческих операций Организации Объединенных Наций и изучить дополнительные возможности для повышения эффективности и результативности деятельности всех миссий, в том числе через региональный подход к оказанию поддержки. Группа поддерживает более стратегический и ориентированный на результаты акцент при составлении бюджета и надзоре за его исполнением и считает, что реализация таких инноваций, как региональный подход к оказанию поддержки и новые подходы к выполнению мандатов через финансирование программ, должна быть продолжена. Для повышения эффективности превентивной и посреднической деятельности Организации Объединенных Наций, а также политических миссий на местах настоятельно необходимо добиться прогресса в упрочении механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий Организации Объединенных Наций. В этой связи Группа призывает Генеральную Ассамблею поддержать предложения, высказанные Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам в 2011 году.

Совершенствование системы руководства, управления и проведения реформ в Центральном учреждении

Нынешние структуры Секретариата, на которые возложена задача поддержки усилий Организации Объединенных Наций в интересах мира и безопасности, порой сдерживают усилия по эффективному планированию миротворческих операций Организации Объединенных Наций из-за отсутствия должного стратегического руководства, координации и акцента на политические решения. Предыдущие попытки решить эти проблемы с помощью координации или других средств не помогли добиться значимых перемен. Группа считает, что статус-кво должен быть изменен. Генеральному секретарю следует подготовить варианты изменения архитектуры Секретариата в области поддержания мира и безопасности, с тем чтобы укрепить руководство и управление и отказаться от разрозненных подходов подразделений в Центральном учреждении для обеспечения более эффективной и ориентированной на места поддержки миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Генеральному секретарю следует рассмотреть вопрос о создании должности еще одного первого заместителя Генерального секретаря, ответственного за вопросы мира и безопасности; создать, в рамках имеющихся в Секретариате ресурсов, компонент анализа и планирования в поддержку миротворческих операций Организации Объединенных Наций; и подготовить предложение о едином «счете миротворческих операций» для финансирования всех миротворческих операций и соответствующей деятельности по их вспомогательному обслуживанию в будущем.

Объединим наши силы

Организация Объединенных Наций должна объединить свои силы, что охватывает политику, партнерство и людей, для решения предстоящих задач. Миротворческие операции должны основываться на политических стратегиях. Важное значение для будущего успеха в условиях затяжных и новых кризисов будут иметь партнерские связи. И люди должны постоянно находиться в центре внимания миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

Многие из препятствий на пути улучшения миротворческих операций носят политический характер и могут быть устранены при наличии политической воли к поиску компромисса и ответа на застарелые проблемы. Это должно сопровождаться готовностью разрешить более гибкое управление ресурсами, чтобы скудные бюджетные ресурсы использовались для достижения результатов в быстро меняющейся обстановке. Во времена финансовых ограничений Группа тщательно продумала свои рекомендации, чтобы их выполнение не создало дополнительных неоправданных издержек для системы. Она убеждена в том, что в случае продуманной последовательности действий любые инвестиции будут компенсироваться уменьшением расходов за счет сокращения численности персонала миссий. Улучшение процессов анализа, выработки стратегии и организации планирования, укрепление превентивной и посреднической деятельности, использование более стратегических подходов к комплектованию сил и улучшение инструментов быстрого реагирования являются важными скромными инвестициями, которые могут привести к вмешательству на более раннем этапе и более целенаправленным и осуществимым мандатам и более эффективным миссиям.

При поддержке со стороны государств-членов миротворческие операции Организации Объединенных Наций и их партнеры смогут более эффективно действовать от имени международного сообщества. В предстоящем десятилетии Организация Объединенных Наций должна справиться со своими важными обязанностями по достижению важнейших целей в области предотвращения конфликтов и посредничества в установлении мира, защиты гражданских лиц и поддержания мира. Она также должна поставить общие цели, призвать к действиям и подготовить дорожные карты для формирования более прочных глобальных и региональных партнерских связей на будущее. Кризисы завтрашнего дня будут сложными и потребуют структур, а на самом деле комплекса структур, способных реагировать оперативно и эффективно, когда они больше всего необходимы.

Это, в свою очередь, потребует от государств-членов непоколебимой приверженности целям укрепления Организации для более эффективного претворения в жизнь общепризнанных принципов и идеалов Устава и реагирования на потребности людей — женщин, мужчин, детей, чья жизнь находится под угрозой или разрушена в результате вооруженного конфликта. Именно для достижения этих целей мы, Организация Объединенных Наций, должны объединить свои силы, чтобы улучшить будущие миротворческие операции Организации Объединенных Наций.

«Мы часто слышим, что Организация Объединенных Наций добилась успеха здесь или потерпела неудачу там. Что мы имеем в виду? Мы говорим о целях Устава? Они являются выражением разделяемых всеми идеалов, которые не могут нас подвести, хотя мы, увы, сами часто их подводим. Или же мы думаем об институтах Организации Объединенных Наций? Они являются нашими инструментами. Мы их создали. Мы их используем. Это наша обязанность исправить любые недостатки, которые в них могут быть. Это наша обязанность исправить любые ошибки в нашем их использовании».

Даг Хаммаршельд, Нью-Йорк, май 1956 года

I. Определение контекста

1. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций являются уникальным инструментом для поддержания международного мира и безопасности. При продуманном и решительном использовании и когда персонал Организации Объединенных Наций действует с безупречной честностью и профессионализмом миротворческие операции Организации Объединенных Наций могут оправдать ожидания тех, чья жизнь разорена вооруженными конфликтами, и помочь Организации в достижении целей Устава Организации Объединенных Наций.
2. В 1948 году молодая Организация Объединенных Наций предприняла новаторские усилия по развертыванию первой миссии по поддержанию мира и назначению первого высокопоставленного посредника в качестве временного решения конкретных проблем. Почти семьдесят лет спустя миротворческие операции Организации Объединенных Наций, включая операции по поддержанию мира и специальные политические миссии, а также добрые услуги и посреднические инициативы, являются центральным компонентом усилий Организации в области поддержания и безопасности. Государства-члены все чаще прибегают к этим инструментам для устранения меняющихся угроз международному миру и безопасности. За последние четверть века миллионы преданных делу женщин и мужчин были развернуты по всему миру под голубым флагом на службе мира.
3. Организация Объединенных Наций сегодня является крупнейшим поставщиком услуг международных миротворческих операций с более чем 128 000 гражданских, военных и полицейских сотрудников в 39 миссиях на четырех континентах, и посланники Организации Объединенных Наций неустанно работают над предотвращением или урегулированием вооруженных конфликтов¹.
4. В свете растущего спроса на миротворческие операции Организация приложила значительные усилия для их укрепления и адаптации к новым и меняющимся ролям. Пятнадцать лет назад доклад Группы по операциям Организа-

¹ Эта цифра включает 16 операций по поддержанию мира и 23 политических миссии. Она не включает группы по санкциям, группы контроля и тематические специальные политические миссии. Эта информация, а также все статистические данные, касающиеся количества миссий, численности персонала и бюджета, были предоставлены Секретариатом Организации Объединенных Наций.

ции Объединенных Наций в пользу мира под председательством Лахдара Брахими (A/55/305-S/2000/809) помог мобилизовать политическую, организационную и финансовую поддержку реформы.

5. Тем не менее, многие из этих операций и их персонал сталкиваются с серьезными проблемами. Они действуют в сложных конфликтных ситуациях и зачастую в опасных условиях. Слишком часто они не располагают необходимыми возможностями для выполнения своих мандатов, а в некоторых случаях им приходится действовать в условиях, когда отсутствует основополагающий мирный процесс. В такой ситуации миротворческим операциям трудно достичь своих целей.

6. С учетом этих проблем Генеральный секретарь поручил провести этот независимый анализ. После всесторонних консультаций с широким кругом заинтересованных сторон по всему миру Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям предлагает ряд рекомендаций, выполнение которых призвано обеспечить, чтобы миротворческие операции Организации Объединенных Наций могли лучше удовлетворять текущие и будущие потребности в области мира и безопасности и ожидания людей, которым они служат.

Контекст

7. С начала 1990-х годов число и интенсивность вооруженных конфликтов сократились. Во многом это достигнуто благодаря мирному урегулированию конфликтов в сочетании с усилиями по поддержанию мира на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Организация Объединенных Наций сыграла решающую роль в поддержке этой позитивной тенденции с помощью своих миротворческих операций, а также в рамках деятельности своих более широких компонентов в области политики, прав человека и развития.

8. Несмотря на общее укрепление мира за последнюю четверть века в последние три года отмечается обращение вспять недавних позитивных тенденций, и конфликты вновь ширятся. Наиболее тревожным является то, что за последние несколько лет возросло число гражданских войн и впервые за десятилетие возросло число нападений на гражданских лиц со стороны правительств и вооруженных групп². Это увеличение усугубляется распространением связанного с насилием экстремизма, что может способствовать росту терроризма³. Более 50 миллионов изгнанных из своих домов людей, что является историческим максимумом, стали сегодня внутренне перемещенными лицами или беженцами за рубежом, что ложится значительным бременем на принимающие страны и серьезно сказывается на возможностях реагирования гуманитарных учреждений⁴.

9. Помимо неизбежных убийств, гражданские лица, оказавшиеся в центре сегодняшних вооруженных конфликтов, становятся жертвами ужасаю-

² Все связанные с конфликтами данные в настоящем докладе взяты из материалов и информации, доступных на сайте Программы данных о конфликтах университета Упсалы по адресу: http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset.

³ В резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности отмечается, что насильственный экстремизм может служить питательной средой для терроризма, и именно в этом контексте данный термин используется в настоящем докладе.

⁴ Цифры доступны по адресу: www.unhcr.org.

ших злоупотреблений. Сексуальное насилие остается весьма распространенной тактикой ведения современной войны. Женщины и девочки становятся жертвами массовых похищений, а также принудительного обращения в другую веру, замужества и сексуального рабства. Мужчин и мальчиков все чаще заставляют воевать под угрозой внесудебной казни. Только в 2014 году более 3000 детей были насильственно завербованы вооруженными силами, и истинное число может быть значительно выше, как следует из доклада Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах (A/68/878–S/2014/339).

10. Многие из сегодняшних вооруженных конфликтов более трудноразрешимы и в меньшей степени поддаются политическому урегулированию. Многие из них являются результатом давних затяжных конфликтов, перемежающихся эпизодическими рецидивами массового насилия. Эти конфликты также показывают, что различия между межгосударственными и внутригосударственными конфликтами размываются, а прямая дорога к миру отсутствует.

11. Характер конфликтов обусловлен комплексными взаимосвязями на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях и для их решения требуется более выверенный подход. Транснациональные преступные сообщества, занимающиеся незаконным оборотом наркотиков, оружия, людей и денег, внедрились во многие конфликты, используя и подпитывая их финансовыми средствами и оружием. Теперь их влияние распространяется на континенты, и их добычей становятся более уязвимые затронутые конфликтом или постконфликтные государства, где они укоренились в результате коррупции, извлечения необоснованных выгод и истребления конкурентов.

12. Рост числа насильственных экстремистских и террористических групп представляет собой особенно пагубную угрозу для международного мира и безопасности. Использование ими шокирующего насилия, искаженной, но мощной религиозной символики и абсолютизма бросает серьезный вызов миру. В некоторых случаях их максималистские цели прямо угрожают самому существованию национальных государств. Эти группы боевиков пользуются местным недовольством для продвижения своих радикальных транснациональных планов и с помощью сегодняшней глобальной системой связи распространяют информацию и перемещают деньги, боевиков и оружие между государствами и конфликтными зонами.

13. В то же время многие конфликты вызваны плохим управлением, когда государство оказывается в плену элит, которые монополизируют рычаги власти для обогащения и опираются на аппарат служб безопасности, чтобы оградить свое правление от социальных и политических вызовов. Когда мирные протесты и усилия по предотвращению конфликтов не приводят к компромиссу, наступает очередь насилия, которое на своем пути открывает исторические раны, ужесточает различия между религиозными или этническими идентичностями, вызывает региональные сложности и, порой, обострение международного соперничества.

14. В этих условиях усилия по сохранению мира не дают результата отчасти из-за неспособности создать открытые политические механизмы, справедливо распределить ресурсы и правильно учесть этническое и религиозное разнообразие. В большинстве случаев не удается эффективно устранить первопричины и движущие силы конфликта. В некоторых контекстах посредничества и пере-

говоров оказалось недостаточно перед лицом абсолютистских позиций, занимаемых экстремистскими группами, презирающими компромиссные решения. Затяжные, возобновляющиеся или новые конфликты, медленный политический прогресс и частые неудачи мирных переговоров, усугубляемые отсутствием «дивидендов мира» на местах, породили чувство безысходности и разочарование переговорным процессом. И все же, недавние и нынешние военные ответы приводили лишь к краткосрочному и, в некоторых случаях, мимолетному или иллюзорному успеху и одновременно еще более усугубляли некоторые из обид, лежащих в основе конфликта.

15. Заглядывая в будущее, можно отметить, что развитие гражданского общества и крепнущий глас народа дают мощный импульс распространению демократии и прав человека по всему миру. Рост мировой экономики обеспечил беспрецедентные уровни богатства и избавил миллионы людей от нищеты. Кроме того, распространение технологий, особенно социальных медиа сетей, делает граждан мира ближе друг к другу и демонстрирует им неделимость свобод человека, укрепляет их готовность решать глобальные проблемы вместе.

16. В то же время многие из сегодняшних тенденций, чреватых конфликтами, скорее всего, усилятся. Центр геополитического влияния сдвигается. Во многих странах борьба за участие в политической жизни и уважение прав человека ставит статус-кво под сомнение. Во многих из самых густонаселенных и молодых стран мира наблюдаются опасные перекосы между чаяниями и возможностями бедноты. Экономическое неравенство растет как внутри государств, так и между ними, и создает почву для возникновения политических трений. В более широком контексте быстро растущее население обуславливает все более высокий спрос на продовольственные, энергетические и водные ресурсы, что требует новых подходов к распоряжению этими скудными ресурсами и их распределению. Изменение климатических условий и чрезмерное использование земельных ресурсов и водных путей еще больше усугубят напряженность и увеличат число потенциальных горячих точек.

Расположение миротворческих операций Организации Объединенных Наций

17. Ссылаясь на преамбулу Устава Организации Объединенных Наций, Группа считает, что, «объединяя наши силы» для поддержания международного мира и безопасности, Организация Объединенных Наций сможет лучше реагировать на переменчивые сценарии, ожидающие нас впереди. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций могут вносить и вносят важный, а порой и решающий вклад в предотвращение и урегулирование конфликтов, но они не могут и не должны заниматься реагированием на все угрозы.

18. Термин «миротворческие операции Организации Объединенных Наций», используемый в настоящем докладе, охватывает широкий набор инструментов, находящихся в распоряжении Секретариата Организации Объединенных Наций. Эти инструменты варьируются от специальных посланников и посредников; политических миссий, включая миссии по миростроительству; региональных отделений превентивной дипломатии; миссий по наблюдению как за прекращением огня, так и проведением выборов; до небольших, специализированных технических миссий, таких как миссии по оказанию поддержки в

проведении выборов; как крупных, так и небольших междисциплинарных операций, использующих гражданский, военный и полицейский персонал для поддержки осуществления мирного процесса и даже включающих переходные органы власти с функциями управления; а также передовых миссий по планированию. Все эти миссии используют специалистов, предоставленных Секретариатом, включая специалистов по посредничеству и проведению выборов, а также экспертов по правам человека, верховенству права и гендерным, полицейским и военным вопросам.

19. Организация Объединенных Наций развертывала совместные миссии с региональными организациями и обеспечивала материально-техническую поддержку военных операций Африканского союза. Организацией Объединенных Наций также создавались новаторские миссии, например, совместно с Организацией по запрещению химического оружия в Сирийской Арабской Республике. Недавняя региональная миссия по реагированию на кризис, связанный с Эболой, хотя и носила гуманитарный характер, является еще одним примером сложных полевых операций, проводимых Организацией Объединенных Наций сегодня.

20. Все более широкое использование миротворческих операций Организации Объединенных Наций привело к рекордно высокому уровню их развертывания. Организация Объединенных Наций проводит 16 миротворческих операций на местах. Численность военнослужащих и полицейских с 2000 года более чем утроилась с 34 000 до 106 000 человек, а гражданский персонал в миротворческих операциях в настоящее время насчитывает более 19 000 человек. Организация Объединенных Наций также оказывает материально-техническую поддержку более чем 20 000 сотрудников Африканского союза. Современные миссии длятся в среднем в три раза дольше, чем их предшественники, что отражает сложную оперативную обстановку и медленный прогресс в политических процессах, которые они должны поддерживать. Увеличились размеры, возросло число и расширились обязанности небольших гражданских политических миссий: в настоящее время действуют 23 политических миссии с более чем 3000 сотрудников, включая 10 специальных посланников и их команды. Кроме того, имеется 13 групп по санкциям и групп по наблюдению, которые также финансируются как политические миссии⁵.

21. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций оказались действенным и экономически эффективным инструментом при наличии политической приверженности к миру. За последнее десятилетие Организация Объединенных Наций поддержала относительно успешные мирные процессы и политические переходные периоды, в том числе в Непале, Сьерра-Леоне и Тиморе-Лешти. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций в Гаити, Гвинее-Бисау, Кот-д'Ивуаре и Либерии поддерживали усилия этих стран в течение беспокойного, но в целом успешного переходного периода. Эти миссии, находящиеся в настоящее время на различных этапах сворачивания, пытаются найти ответ на вопрос о том, сколько поддержки достаточно для сохранения мира, который они помогли установить, и как перейти к более подходящим формам помощи на долгосрочную перспективу.

⁵ Информация, предоставленная Секретариатом Организации Объединенных Наций.

22. Однако результаты некоторых других миссий были менее позитивными. Миссии заканчивались, когда правительство отменяло свое согласие на их присутствие или когда иссякало терпение Совета Безопасности. В некоторых случаях свернутым миссиям приходилось затем возвращаться из-за возобновления конфликта. Небольшие миссии по наблюдению за прекращением огня, создававшиеся ранее, длятся десятилетиями без видимых перспектив сворачивания. Отсутствие серьезного прогресса в урегулировании вызвавших их к жизни и длящихся десятилетиями политических ситуаций ставят вопрос о том, не следует ли их прекратить.

Более сложные задания

23. Сегодня многим современным миссиям Организации Объединенных Наций приходится действовать в более сложных политических контекстах и трудных оперативных условиях. Десять лет назад развертывание многих миротворческих операций происходило после окончания военных действий и подписания всеобъемлющего мирного соглашения. Сегодня все большее число миссий действует в отдаленных местах и суровой обстановке, где политического согласия не существует или усилия по его достижению или восстановлению не увенчались успехом. Они сталкиваются с продолжающимися военными действиями и со сторонами, которые не желают вести переговоры или иным образом подрывают усилия миссии, поощряя или вводя ограничения на их способность действовать. Эта проблема усложняется в разы в крупных странах с неразвитой инфраструктурой, где миссиям Организации Объединенных Наций гораздо труднее сделать свое присутствие ощутимым. Схемы снабжения в крупных, не имеющих выхода к морю странах с подчас небезопасными условиями деятельности зачастую растянуты и легко могут быть нарушены.

24. Несколько миссий действует в таких условиях. Например, миссия Организации Объединенных Наций, развернутая в Мали, пытается сохранить эффективное присутствие в зоне конфликта, и ее миротворцы регулярно становятся объектом смертоносных нападений со стороны экстремистских групп. В Демократической Республике Конго миссия в течение 16 лет пыталась сдерживать региональные и общинные конфликты, и недавно ей был предоставлен мандат на проведение наступательных операций. В Дарфуре смешанная миссия Африканского союза-Организации Объединенных Наций решает лишь малую часть первоначально поставленных перед нею задач, ограничиваясь узкими функциями мониторинга конфликта, патрулирования лагерей и стимулирования местных усилий по налаживанию диалога. В Южном Судане амбициозная программа поддержки нового независимого государства рухнула из-за начала гражданской войны, и миссия была вынуждена перейти к менее активной повестке дня, занимаясь в основном защитой гражданских лиц, в том числе десятков тысяч людей, укрывшихся в помещениях Организации Объединенных Наций. В каждом из этих случаев Организация Объединенных Наций и ее партнеры не смогли мобилизовать политические усилия, необходимые для поиска путей урегулирования решения этих конфликтов, что в конечном итоге способствовало бы выработке ответственной стратегии выхода для этих миссий.

25. Безвыходные ситуации в Йемене, Ливии и Сирийской Арабской Республике показывают пределы превентивных и посреднических усилий при отсутствии решительной и единой позиции международного сообщества и в услови-

ях поляризации региональных интересов. Политические миссии Организации Объединенных Наций, работающие параллельно с международными силами безопасности, предприняли шаги по организации переходного периода в Афганистане и Сомали. Между тем в Ираке страна вновь погрузилась в ужасы конфликта. Ближневосточный мирный процесс, несмотря на участие Организации Объединенных Наций, застопорился.

26. Во все более опасных условиях персонал миссий Организации Объединенных Наций подвергается нападениям и угрозам в ряде миссий, включая Афганистан, Демократическую Республику Конго, Ирак, Мали и Сомали. С 2013 года миссии Организации Объединенных Наций были вынуждены провести эвакуацию или крупные перемещения в Йемене, Ливии, Сирийской Арабской Республике и Центральноафриканской Республике. Возросшие инвестиции в контрмеры по защите помогают отчасти восстановить определенную свободу передвижения и действий. Миссии Организации Объединенных Наций, как и все другие стороны, пытающиеся работать в таких условиях, часто ограничиваются решением ограниченного набора важнейших задач.

27. Ожидания же продолжают расти, в частности, в отношении способности миссий Организации Объединенных Наций обеспечить защиту гражданского населения на обширных территориях, где они проводят свои операции. Хотя миротворческие операции Организации Объединенных Наций подчас действуют решительно, чтобы устранить или сдержать такие угрозы или обеспечить безопасность гражданских лиц, в других случаях они не смогли продемонстрировать достаточную решимость и принять адекватные меры для устранения угрозы гражданским лицам.

28. Помимо тех проблем, с которыми миссии Организации Объединенных Наций сталкиваются в политической области, оперативной деятельности и сфере безопасности, огромный ущерб жертвам, а также репутации миротворческих операций Организации Объединенных Наций и самой Организации наносят случаи сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств со стороны некоторых представителей персонала Организации Объединенных Наций, несмотря на новые системы в области поведения и дисциплины и политику абсолютной нетерпимости.

Недавние усилия по укреплению миротворческих операций

29. В течение более десяти лет Генеральный секретарь, Секретариат и государства — члены Организации Объединенных Наций прилагают усилия по укреплению миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Хотя спрос на операции постоянно растет, для решения сохраняющихся проблем были реализованы многие рекомендации, предложенные по результатам предыдущих обзоров. Они включали предоставление на ранних этапах операциям по поддержанию мира полномочий на принятие финансовых обязательств, запасов материальных средств и постоянного полицейского компонента; укрепление верховенства права и связанного с этим потенциала; и создание потенциала в области поиска политических решений, налаживания партнерских связей и извлечения уроков и изучения опыта в области защиты гражданских лиц и гендерных вопросов. Также была усилена поддержка в области посредничества и проведения выборов. Были назначены специальные представители Генерального секретаря для защиты прав детей, пострадавших в результа-

те вооруженных конфликтов, и борьбы с сексуальным насилием в условиях конфликта. Была создана новая архитектура миростроительства, в том числе фонд миростроительства. Были созданы региональные отделения превентивной дипломатии в Центральной и Западной Африке и Центральной Азии и специализированное посредническое подразделение в Центральных учреждениях. Для улучшения поддержки глобального портфеля полевых операций был создан специальный департамент полевой поддержки. В Департаменте операций по поддержанию мира в Центральных учреждениях создавались объединенные оперативные группы, в рамках которых комплексно решались вопросы политической, оперативной и материально-технической поддержки миссий. Было согласовано давно ожидавшееся повышение ставок возмещения расходов на военнослужащих.

30. Однако в других областях, включая создание постоянных военных структур, сокращение сроков развертывания, повышение эффективности анализа, планирования и объединения усилий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, прогресс был не столь значителен. Амбициозные мандаты не всегда подкреплялись достаточными ресурсами, и Совет Безопасности не всегда получал откровенные оценки, необходимые ему для принятия более обоснованных решений. Со странами, предоставляющими войска, до сих пор не проводится достаточно консультаций по разработке и обновлению мандатов, что порой препятствует их выполнению, равно как и развертывание войск без достаточного или соответствующего оборудования и имущества. В то время как миссиям по поддержанию мира предоставлялись ресурсы в области вспомогательной поддержки в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, рекомендации по улучшению финансирования и поддержки специальных политических миссий, предложенные в 2011 году, еще не рассмотрены Генеральной Ассамблеей. Предотвращение конфликтов, хотя и является одним из ключевых направлений деятельности Организации, по-прежнему сталкивается с серьезной нехваткой ресурсов. Посредники Организации Объединенных Наций не всегда пользуются достаточной или единодушной международной политической поддержкой, что подрывает миротворческие усилия. Наконец, системе Организации Объединенных Наций еще предстоит объединить свои силы и реализовать свой потенциал, чтобы вместе добиваться лучших результатов.

31. После принятия резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности в 2000 году и последующих резолюций Секретариат и миротворческие операции Организации Объединенных Наций добились определенного прогресса в продвижении повестки дня по тематике женщин, мира и безопасности. Эта повестка предусматривает более широкое вовлечение женщин в превентивные и посреднические усилия, возглавляемые специальными посланниками, и отражение гендерных аспектов в политике и стратегиях в таких областях, как помощь в проведении выборов и защита гражданских лиц. Советники по вопросам защиты женщин обеспечивают лучшие результаты в области контроля, анализа и отчетности по связанному с конфликтами сексуальному насилию, и дезаггированные по признаку пола данные включаются в доклады Совету Безопасности. Генеральный секретарь назначил больше женщин главами миссий Организации Объединенных Наций. Хотя это важная программа пользуется широким признанием в течение уже 15 лет, должное понимание потенциальных последствий как учета гендерной проблематики, так и расширения участия женщин в

политической и общественной жизни на всех уровнях, и особенно на уровне руководства, до сих пор отсутствует.

32. Группа отмечает многочисленные усилия, предпринимавшиеся Секретариатом и государствами-членами для укрепления миротворческих операций Организации Объединенных Наций в течение последних 15 лет, включая многочисленные новаторские инициативы, реализуемые в настоящее время. В настоящем докладе группа рекомендует наращивать эти усилия.

II. Призыв к переменам

33. Широкие консультации Группы с государствами-членами, региональными организациями, гражданским обществом, аналитическими центрами и в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом подтвердили мнение о том, что Организация Объединенных Наций располагает реальными нормативными, политическими и оперативными возможностями, которые позволяют ей продолжать играть важнейшую роль в области глобального мира и безопасности.

34. Организация Объединенных Наций благодаря своему универсальному членству располагает исключительным глобальным доступом к знаниям и опыту; она может задействовать финансовые, людские и прочие ресурсы, чтобы разворачивать и поддерживать миротворческие операции в любой части мира. Организация Объединенных Наций имеет непревзойденные организаторские полномочия и возможности объединить различные интересы для достижения общих целей, подняться выше подчас противоречивых региональных интересов и разработать и реализовать беспристрастные стратегии, которые могут привести к политическим решениям. Организация Объединенных Наций способна объединить всесторонние подходы — с точки зрения политики, безопасности, развития и прав человека — с возможностью поддерживать их реализацию на местах в течение продолжительного периода.

35. Однако консультации показали, что в других отношениях возможности Организации Объединенных Наций серьезно ограничены. Универсальная легитимность Организации Объединенных Наций является одним из ее важнейших преимуществ; в то же время некоторые государства-члены прежде всего беспокоит, что вовлеченность Организации Объединенных Наций может привести к интернационализации внутренних проблем. Организация Объединенных Наций зачастую вмешивается в конфликт на более позднем этапе, когда другие варианты уже исчерпаны. Ее превентивные и посреднические усилия постоянно сталкиваются с острой нехваткой ресурсов. Кроме того, Организация демонстрирует системные пробелы. Слишком часто она утверждает стандартные мандаты и миссии вместо разработки политических стратегий с учетом конкретной ситуации. Ее усилия по комплектованию сил сталкиваются с трудностями в плане недостаточно оперативного развертывания необходимых сил на местах, и она располагает недостаточными военными и полицейскими ресурсами с ограниченным или отсутствующим потенциалом взаимодействия и слабой системой командования и управления. Резерв для быстрого развертывания таких специалистов, как авиаторы, медицинские специалисты и инженеры, трудно мобилизовать до направления пехотных подразделений. Департаментам Секретариата и учреждениям, фондам и программам Организации Объединен-

ных Наций еще предстоит согласовать четкое распределение труда, и они пытаются объединить свои усилия в условиях конкурирующих мандатов, порой противоречивых заданий и различных источников финансирования. Бюрократические процедуры Организации Объединенных Наций, рассчитанные на обстановку штаб-квартиры, ограничивают скорость, мобильность и гибкость действий на местах.

36. Правительства и низовые организации Востока и Запада и глобального Юга и глобального Севера прямо указывали Группе на настоятельную необходимость перемен. Эти проблемы должны быть решены. Доверие к Организации Объединенных Наций и ее легитимность и актуальность в ближайшие годы будут зависеть от ее способности задействовать свои сильные стороны, устранить свои недостатки и помочь другим реализовать их собственный потенциал для достижения и поддержания мира и безопасности. Проблема кризиса доверия, вызванная разрывом между амбициозными мандатами миротворческих операций и связанными с ними высокими ожиданиями, с одной стороны, и проблемами на местах, а порой и неэффективной деятельностью некоторых миссий, с другой, должна быть решена. Организации Объединенных Наций следует обратить внимание на пробелы в своих политических подходах к затяжным конфликтам, которые продолжают причинять страдания большому числу людей. Организации Объединенных Наций следует сохранить, а в некоторых случаях и восстановить свою роль беспристрастной стороны в некоторых регионах и зонах конфликтов, без чего ее способность направлять политические процессы и вести переговоры ограничена.

37. Организации Объединенных Наций необходимо внести четыре существенных изменения в проведение своих миротворческих операций, чтобы лучше реагировать на вызовы будущего:

а) *Политика должна играть главенствующую роль.* Политические решения должны всегда лежать в основе планирования и развертывания миротворческих операций Организации Объединенных Наций и политический процесс необходимо поддерживать.

б) *Весь диапазон миротворческих операций Организации Объединенных Наций должен использоваться более гибко для реагирования на изменение потребностей на местах.* Миротворческие операции следует использовать в качестве набора инструментов и адаптировать его с учетом изменения ситуации. Этого можно добиться за счет улучшения анализа и стратегии, более точной оценки и планирования, отражающих приоритеты мандатов и более гибкой административной системы, ориентированной на потребности на местах.

в) *Необходимо наладить более прочные и широкие партнерские связи в интересах мира и безопасности на будущее.* Организация Объединенных Наций должна использовать свое положение в центре партнерских связей с государствами-членами и региональными организациями, с тем чтобы быстрее и эффективнее реагировать на кризисы, опираясь на понимание взаимной ответственности и явные сравнительные преимущества. Система Организации Объединенных Наций и миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны также шире опираться на партнерские связи, в том числе за счет более предметных консультаций с партнерами и странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты.

d) *Секретариат Организации Объединенных Наций должен в большей степени ориентироваться на деятельность на местах, а в центре внимания миротворческих операций Организации Объединенных Наций должны находиться люди.* Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке следует признать особые и важные потребности полевых миссий, а персоналу миротворческих операций Организации Объединенных Наций следует с новой решимостью вовлекать, обслуживать и защищать людей, которым они должны помогать.

38. Группа считает, что в четырех основных областях деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций необходимы решительные и далеко идущие изменения. В каждой из них Организация Объединенных Наций нуждается в большей ясности цели, реализме в отношении имеющихся ограничений, приверженности к партнерским связям и решимости добиваться лучших результатов.

a) *Предотвращение конфликтов и посредничество должны быть возвращены на первый план:* Организация Объединенных Наций не приложила достаточно усилий для устранения коренных причин конфликтов. Она должна делать это в партнерстве с другими сторонами, а также укреплять свой собственный потенциал в области превентивной деятельности, в том числе с помощью всеохватного и справедливого развития.

b) *Защита гражданских лиц является одной из основных обязанностей Организации Объединенных Наций, но следует соотносить ожидания и возможности в этой области.* Организация Объединенных Наций должна активно выполнять свои обязательства по защите гражданских лиц. Организация Объединенных Наций должна усилить выполнение своих обязанностей по защите и надлежащим образом задействовать весь имеющийся гражданский, военный и полицейский потенциал.

c) *Организация Объединенных Наций обеспечивает защиту и урегулирование конфликтов в более враждебной обстановке, и необходима ясность в отношении применения силы.* Новые условия проведения операций требуют гораздо большей ясности в отношении того, когда и как, на каких условиях и руководствуясь какими принципами Организация Объединенных Наций и ее партнеры будут использовать силу.

d) *Для поддержания мира должны быть извлечены уроки и выработаны новые подходы, чтобы предотвратить возобновление конфликта.* Организации Объединенных Наций и ее партнерам следует поддерживать политическое взаимодействие, содействовать всеобщему социальному и экономическому развитию, преодолевать системные пробелы и расширять вовлечение общин с важной ролью женщин и молодежи.

39. Наконец, ни одно из описанных выше изменений не может быть реализовано, если не будут внесены коренные изменения в наделение миротворческих операций Организации Объединенных Наций потенциалом для более эффективных действий на местах.

a) *Постановка ясных задач и определение общей цели.* Для этого необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций вырабатывала реалистичные политические стратегии, опираясь на более совершенный процесс анализа,

планирования и формулирования мандатов в рамках предметных и эффективных консультаций с участниками.

б) *Повышение оперативности, функциональных возможностей и эффективности персонала воинских и полицейских контингентов.* Организация Объединенных Наций и ее партнеры должны устранить препятствия на пути быстрого развертывания в ответ на кризисы. Более стратегический подход к комплектованию сил должен быть поддержан политическими усилиями. Важное значение имеют расширенные консультации с участниками, инновационные подходы к задействованию специальных возможностей и механизм повышения эффективности деятельности.

с) *Взаимодействие с принимающими странами и местными общинами, чтобы гарантировать успех миссии.* Взаимодействие должно способствовать налаживанию более широких и открытых для участия мирных процессов. Тесное сотрудничество с местными общинами позволяет миссиям отслеживать восприятие местным населением воздействия миротворческих операций, обеспечивать отсутствие негативных последствий деятельности миссии, а также разрабатывать более эффективные стратегии защиты, чтобы миссия могла добиться лучших результатов в улучшении жизни людей, которых она призвана обслуживать и защищать.

д) *Применение стратегии на практике.* Несмотря на убедительную риторику, Организации Объединенных Наций еще предстоит решить некоторые основополагающие проблемы в области укрепления партнерских связей; улучшения руководства за счет полного учета проблематики женщин, мира и безопасности и прав человека на протяжении всего срока осуществления миссий и в рамках всех возложенных на них задач; выполнения обязательств в отношении абсолютной нетерпимости к сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам; совершенствования систем обеспечения охраны и безопасности и управления кризисными ситуациями в современных более опасных условиях; улучшения коммуникации на глобальном и местном уровнях; и укрепления приверженности сокращению воздействия на окружающую среду и улучшению задействования технологий.

е) *Задействование систем, структур и ресурсов для поддержки операций на местах и создания условий для преобразований.* Политика, процедуры и полномочия Организации Объединенных Наций в области административной поддержки должны быть пересмотрены, чтобы обеспечивать эффективность операций на местах с учетом каждой конкретной ситуации и добиваться своевременных результатов. Структуры в Центральном учреждении должны быть изменены, чтобы поддержать эту более четко ориентированную на места повестку дня. Ресурсное обеспечение полевых операций должно помочь вновь сосредоточиться на результатах, что уже давно не удается Организации, а также предоставить ресурсы, необходимые для более надежного развертывания, обеспечения и поддержки политических усилий на местах.

40. Требуемые изменения являются значительными, и для их реализации потребуется время. Государствам-членам необходимо будет подтвердить свою готовность взять на себя часть общего бремени поддержки миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Принцип коллективного несения бремени требует всеобщей готовности задействовать в максимально возможной степени все свои политические, людские и финансовые ресурсы.

41. Должна быть вновь проявлена приверженность цели достижения консенсуса в отношении будущих направлений и потребностей миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Это требует от тех, кто работает в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности, готовности выйти из дипломатических окопов последнего десятилетия и ответить на вопрос о том, как лучше бороться с современными угрозами и как укрепить миротворческие операции Организации Объединенных Наций на будущее. Это потребует духа подлинного сотрудничества и вовлечения всех сторон в процесс выработки общей цели и решимости действовать. На смену старым и спорным аргументам должна прийти новая готовность сделать миротворческие операции Организации Объединенных Наций более открытыми, эффективными и, в конечном счете, актуальными с точки зрения удовлетворения потребностей государств-членов и людей, страдающих в затронутых конфликтами странах.

42. Всматриваясь в будущее, Секретариату Организации Объединенных Наций следует отдавать себе отчет в необходимости проведения дополнительных преобразований. Мир продолжает меняться, и меняться должна и Организация Объединенных Наций. Завтрашнюю Организацию Объединенных Наций будут судить не по качеству ее конференций или резолюций, а по качеству ее действий в ответ на призыв государств-членов и их народов избавить их от бедствий войны, которая продолжает угрожать миллионам женщин, мужчин и детей в реальном мире. Для многих миротворческие операции и являются Организацией Объединенных Наций. Поэтому наша задача заключается в том, чтобы постоянно их улучшать на благо народов, которым они служат.

A. Основные изменения в проведении миротворческих операций

1. Главенство политики

43. Прочный мир достигается с помощью не военных и технических мер, а политических решений. Главенство политических решений должно быть отличительной чертой подхода Организации Объединенных Наций к урегулированию конфликта с помощью посредничества, наблюдения за прекращением огня, содействия осуществлению реализации мирных соглашений, регулирования насильственных конфликтов и долгосрочных усилий по поддержанию мира.

44. Организация Объединенных Наций должна быть привержена открытому и беспристрастному диалогу со всеми сторонами, государствами и негосударственными субъектами. В ситуациях вооруженного конфликта она должна использовать все возможности, чтобы найти альтернативу насилию, свести к минимуму страдания гражданского населения и содействовать уважению всеми сторонами прав человека местного населения и самих комбатантов, независимо от их политической, этнической, религиозной или военной принадлежности.

45. В ряде ситуаций Организации Объединенных Наций сегодня не удастся обеспечить эффективное задействование своих политических, военных и других инструментов для урегулирования конфликтов там, где политические процессы еще не начаты или не завершены и где региональные трения продолжают играть определенную роль. Группа считает, что в таких ситуациях следует приложить все усилия, чтобы положить конец насилию политическими сред-

ствами. Организации Объединенных Наций следует стремиться преодолеть разногласия между сторонами конфликта, предложить решения, учитывающие их законные интересы и беспокойности и интересы общества в целом, и стремиться к долгосрочному урегулированию и национальному примирению.

46. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций следует разворачивать как часть жизнеспособного процесса, направленного на достижение такого урегулирования. Они должны задумываться и планироваться в поддержку политических решений, с тем чтобы реагировать на меняющиеся условия на месте. Политические стратегии, которые лежат в основе миротворческих операций, должны пользоваться единодушной поддержкой Совета Безопасности, региональных организаций и других сторон, заинтересованных в прекращении конфликта.

47. Всякий раз, когда Организация Объединенных Наций проводит миротворческую операцию на месте, она должна возглавлять политические усилия или играть в них ведущую роль до начала мирного процесса и в его ходе, а также после достижения соглашения. Без такой важной роли в поддержке мирного процесса успех миссии Организации Объединенных Наций может быть поставлен под угрозу. В любой ситуации, связанной с миротворческой операцией Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь должен назначать посредника, который может быть его/ее специальным представителем или специальным посланником, уполномоченным возглавлять мирный процесс или играть в нем ведущую роль. В рамках взаимодействия с региональными организациями, которое, вероятно, будет все более частым в будущем, важно выработать общее видение, подход и концепцию. В таких ситуациях можно рассмотреть вопрос о совместном представителе, и во всех случаях посланник Организации Объединенных Наций и его/ее региональные коллеги должны тесно сотрудничать.

48. В конечном счете, главенство политики обеспечивают национальные субъекты. Организация Объединенных Наций и другие международные субъекты могут лишь поддерживать национальную приверженность к миру и содействовать ей. Основные усилия любой миротворческой операции должны быть направлены на сосредоточение международного внимания, влияния и ресурсов на поддержку национальных участников, чтобы те могли сделать смелый выбор, необходимый для восстановления мира, устранить лежащие в основе конфликтов факторы и удовлетворить законные чаяния широких слоев населения, а не только малочисленной элиты.

2. Диапазон миротворческих операций

49. Организация Объединенных Наций должна наращивать свой потенциал для принятия надлежащих и эффективных оперативных мер для поддержки и продолжения политических усилий. Несмотря на разнообразие оперативных инструментов, разработанных Организацией Объединенных Наций в течение последних шести десятилетий, эти инструменты не использовались с достаточной гибкостью. Споры о бюрократических границах, бюджетные ограничения и терминологические дебаты постепенно заслонили истинную цель предпринимаемых усилий — проводить наиболее действенные и должным образом скомпонованные миротворческие операции, чтобы содействовать предотвращению и урегулированию вооруженных конфликтов и поддержанию мира.

50. Организация Объединенных Наций должна более гибко проводить «заказные», а не «шаблонные» миссии. Такие термины, как «специальные политические миссии» и «операции по поддержанию мира», укоренились в умонастроениях и бюрократии Организации Объединенных Наций, но они не должны ограничивать способность Организации более гибко реагировать на потребности на местах. Группа считает, что Генеральному секретарю и государствам-членам следует использовать термин «миротворческие операции Организации Объединенных Наций» для всего диапазона миссий и инициатив Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности, а также задействовать более гибкие инструменты и средства, например небольшие группы экспертов и советников по вопросам мира и развития, направляемые совместно с Программой развития Организации Объединенных Наций и Департаментом по политическим вопросам для поддержки национальных правительств и страновых групп Организации Объединенных Наций.

51. Гибко используя свой широкий диапазон инструментов, Организация Объединенных Наций может определить, какой подход лучше подходит для урегулирования данного конфликта и выработки политической стратегии. Присутствие миротворческих операций Организации Объединенных Наций должно со временем меняться, и анализ конкретной ситуации должен лежать в основе разработки стратегии, планирования и постановки задач. Этот подход должен охватывать более взвешенный анализ сложных движущих сил конфликта и содействовать плавному переходу между различными конфигурациями Организации Объединенных Наций на местах, включая переход от страновых групп Организации Объединенных Наций и к ним. С учетом ситуации на месте следует рассматривать вопрос о новых инструментах, включая малые миссии, которые являются менее дорогостоящими и легче разворачиваемыми, чем более крупные шаблонные миссии.

52. Многие конфликты имеют транснациональные корни и последствия. При рассмотрении динамики конфликта в рамках анализа, разработки стратегии, планирования и постановки задач миссии следует полностью учитывать региональный аспект и разрабатывать региональные, а также национальные политические стратегии реагирования. Это потребует расширения сотрудничества между соседними миссиями Организации Объединенных Наций и более широкого использования региональных посланников, региональных отделений и, возможно, других региональных миротворческих операций.

3. Глобальное и региональное партнерство в интересах мира и безопасности

53. Группа полностью поддерживает недавнее заявление Генерального секретаря о том, что «мы вступили в эру партнерского миротворчества» (см. S/2015/229). Это справедливо для всех аспектов международной повестки дня в области мира и безопасности. С новой убежденностью Организация Объединенных Наций и региональные организации должны мобилизовать свои сравнительные преимущества в ответ на возникающие кризисы, продолжая поддерживать в то же время урегулирование затяжных кризисов. Для создания надежного глобально-регионального механизма решения этих проблем с помощью ответственных и принципиальных стратегических партнерских связей необходима смелая новая повестка дня.

54. Организация Объединенных Наций сегодня находится в центре подвижной сети международных, региональных и национальных потенциалов предупреждения и урегулирования конфликтов и поддержания мира. На каждый кризис дается поспешный и ситуативный ответ. В неустойчивом будущем Совет Безопасности должен иметь возможность полагаться на более надежный механизм для быстрого и эффективного международного реагирования в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Требуется дальновидный подход, долгосрочные обязательства и ресурсы, чтобы объединить потенциал реагирования Организации Объединенных Наций, региональных организаций и национальных правительств. Генеральный секретарь должен обеспечить поддержку такого дальновидного подхода, Совету Безопасности следует обратиться к руководящим органам региональных организаций, а государствам-членам следует решить вопрос о ресурсах и снять другие ограничения, которые могут сдерживать усилия по созданию в будущем более надежного глобально-регионального механизма в области мира и безопасности, в частности в плане резервных соглашений.

55. Региональные и субрегиональные организации становятся все более заметными элементами глобальной структуры обеспечения мира и безопасности, как это предусматривалось при написании главы VIII Устава Организации Объединенных Наций 70 лет назад. Для региональных и субрегиональных структур характерны долгосрочные взаимоотношения, глубина понимания проблем и готовность, а зачастую и решимость действовать. Тем не менее они также приносят интересы, некоторые из которых несут потенциальные риски с точки зрения беспристрастного урегулирования конфликтов. Одним из важнейших аспектов планирования и развертывания всех миротворческих операций Организации Объединенных Наций в будущем будет учет региональных аспектов конфликта и сотрудничество с региональными партнерами.

56. В будущем в контексте более активных глобальных и региональных партнерских связей Организация Объединенных Наций должна взять на себя двойную роль одного из партнеров, принимающего политические и оперативные меры наряду с другими партнерами, а также стороны, создающей для других возможности играть все более заметные роли и помогающей им в этом.

57. Африканский союз и его субрегиональные партнеры, в частности, стали играть все более активную оперативную роль. Будь то в предотвращении конфликтов или в реагировании на них, региональные партнерские связи Организации Объединенных Наций в Африке необходимо активизировать и сделать более предсказуемыми с помощью механизмов сотрудничества и оптимизации использования ограниченных ресурсов. Организация Объединенных Наций и Африканский союз должны стремиться к общим подходам через общие оценки, надежные механизмы консультаций для принятия решений и инструменты проведения совместного планирования и операций в течение всего конфликтного цикла. Эти партнерские связи необходимо углублять и расширять. Организации Объединенных Наций следует принять решительные меры по вложению средств и поддержке усилий для обеспечения успеха Африканского союза как партнера в решении общих проблем.

58. Наконец, существуют партнерские связи внутри Организации. Организация Объединенных Наций должна найти новые и творческие способы использования сравнительных преимуществ всей системы, чтобы добиваться лучших

результатов на комплексной основе. Сами миротворческие операции Организации Объединенных Наций являются политическими партнерствами, отражающими политическую волю и возможности международного сообщества реагировать на кризисы. Миротворческие операции являются выражением различных интересов и обеспокоенностей: Совета Безопасности, региональных соседей, а в случае миссий по поддержанию мира — стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты. Совет Безопасности, страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, и Секретариат должны начать с выработки общего понимания ситуации, постановки общей политической цели и достижения ясности в отношении уровня решимости и объема ресурсов, необходимых для поиска и поддержки политического решения. Общая цель и решимость должны постоянно подкрепляться содержательными и всесторонними консультациями на протяжении всей деятельности миссии.

4. Секретариат Организации Объединенных Наций должен в большей степени ориентироваться на деятельность на местах, и в центре внимания миротворческих операций Организации Объединенных Наций должны находиться люди

59. Секретариат Организации Объединенных Наций в настоящее время поддерживает деятельность миротворческих операций на местах, насчитывающих примерно 106 000 военнослужащих и полицейских, а также почти 22 000 гражданских сотрудников, что составляет более 55 процентов всех гражданских сотрудников Секретариата. Бюджеты операций по поддержанию мира в четыре раза больше, чем вместе взятые бюджеты остальной части Секретариата. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций являются наиболее заметным и связанным с высоким риском компонентом работы Секретариата, и они проводятся в самых трудных для работы и жизни местах в мире. Провал миротворческих операций может стоить многих жизней, а репутация Организации в глазах общественности зависит от ее способности помочь покончить с войнами и поддержать мир. И все же Секретариат Организации Объединенных Наций пока не заточен на деятельность на местах и не обеспечивает создания для нее необходимых условий. Центральные учреждения Организации Объединенных Наций должны кардинально пересмотреть свою административную практику и подходы, чтобы сосредоточиться на том, как сделать операции Организации Объединенных Наций на местах более оперативными, результативными и эффективными и обеспечить, чтобы они добились результатов с соблюдением норм и правил Организации.

60. Одинаково важный сдвиг необходим в умонастроениях тех, кто служит в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций. Принципы Устава Организации Объединенных Наций являются величайшим преимуществом Организации Объединенных Наций, которое не должно быть упущено из-за неспособности действовать беспристрастно. Сотрудники Организации Объединенных Наций, будь они гражданскими, военными или полицейскими, национальными или международными, должны быть привержены целям и принципам Организации Объединенных Наций, а также должны стремиться помочь улучшить жизнь людей в затронутых конфликтами странах, которым им поручено служить. Это требует, чтобы персонал Организации Объединенных Наций на местах взаимодействовал с людьми и общинами, которым его просили помочь, и учитывал их интересы. Прежние традиции «людей на белых

внедорожниках» должны уступить место более человечному облику тех, для кого приоритетом является более тесное взаимодействие с местным населением, чтобы лучше понять его проблемы, потребности и чаяния.

61. Группа рекомендует положить в основу пересмотра будущих подходов и деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций четыре существенных изменения:

а) миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны быть частью более широкой стратегии поддержки политического процесса. При развертывании всех миротворческих операций Организация Объединенных Наций должна направлять политический процесс или играть в нем ведущую роль;

б) миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны реагировать на ситуацию на местах и добиваться более плавного перехода между разными этапами своего присутствия. Организация должна рассматривать «миротворческие операции Организации Объединенных Наций» в качестве единого диапазона миссий и других инициатив в области мира и безопасности, а также лучше интегрировать свои усилия для достижения этой цели;

в) Организация Объединенных Наций должна выработать концепцию укрепления глобального и регионального партнерства в интересах мира и безопасности с Организацией Объединенных Наций в качестве лидера усилий по поиску беспристрастных политических решений, создающего возможности для участия других сторон. Концептуальные рамки партнерских связей должны включать механизмы для наращивания потенциала и распределения ответственности, а также средства обеспечения контроля и подотчетности;

г) Организация Объединенных Наций должна стать организацией, в большей степени ориентированной на деятельность на местах, а в центре внимания ее миротворческих операций должны находиться люди. Для этого необходимо модернизировать подходы и структуры, чтобы система Организации Объединенных Наций могла гибко и более эффективно действовать на местах. Это требует более активного взаимодействия с общинами, чтобы помочь улучшить выполнение мандатов.

В. Предотвращение конфликтов и посреднические усилия в целях установления мира

62. Национальные, региональные и международные усилия и ресурсы следует направлять прежде всего на то, чтобы не допустить войны, а не на ее прекращение. Мы знаем, что благодаря предотвращению конфликтов удается сохранить жизни людей и избежать социального, экономического и материального ущерба. В ходе консультаций, проводившихся на четырех континентах, членам Группы говорили о том, что, бесспорно, уже на ранних этапах необходимо выделять достаточные ресурсы для того, чтобы предотвратить возникновение вооруженного конфликта. Такие ресурсы позволили бы избежать необходимости инвестировать в конечном итоге гораздо более крупные средства в организацию работы скорой помощи и классификацию пострадавших по степени по-

ражения уже после того, как будут потеряны жизни многих тысяч людей, даже сотен тысяч людей, а на войну будут истрачены миллиарды долларов.

63. Тем не менее в ходе усилий, направленных на предотвращение конфликтов, с трудом удается обратить внимание на настоятельную политическую необходимость в принятии соответствующих мер; эти усилия остаются также в положении «бедных родственников» по отношению к хорошо финансируемым миротворческим операциям, которые развертываются в период вооруженных конфликтов и после их завершения. Когда превентивная стратегия не приносит результата, механизмы, призванные реагировать на кризисы и вооруженные конфликты, в частности те, которые занимаются осуществлением гуманитарной деятельности и проведением миротворческих операций Организации Объединенных Наций, испытывают огромную нагрузку и работают на пределе своих возможностей.

64. На Всемирном саммите 2005 года и во многих других случаях государства-члены подчеркивали необходимость в развитии «культуры превентивной деятельности». Этой культуре еще предстоит материализоваться: рекомендации и резолюции в большинстве случаев остаются невыполненными. Не оправдываются и связанные с созданием Комиссии по миростроительству ожидания относительно того, что она будет уделять превентивной деятельности пристальное внимание.

65. В деле предотвращения вооруженных конфликтов не хватает принятия реальных коллективных мер. В отличие от посреднических усилий и деятельности по поддержанию мира, где благодаря многолетнему международному опыту извлечен ряд важных уроков и установлены основополагающие принципы, в области предотвращения вооруженных конфликтов используется несистемный подход, ориентированный на учет множества разрозненных и не связанных между собой факторов, в том числе в сфере дипломатии, политики, развития и экономики. Этот опыт не используют в целях укрепления международных усилий в области предотвращения конфликтов. Проще говоря, в деле предотвращения конфликтов международное сообщество демонстрирует несостоятельность своих усилий.

Укрепление коллективной решимости добиться повышения эффективности превентивных мер

66. В настоящее время наблюдается повышение интереса к обеспечению коллективных усилий в деле предотвращения конфликтов либо принятию мер к их урегулированию на ранних этапах. О растущем интересе свидетельствует постоянное расширение состава Группы «Друзья посредничества» в Организации Объединенных Наций. Многие региональные организации создают механизмы раннего предупреждения и придерживаются более активного подхода к налаживанию взаимодействия с Организацией Объединенных Наций и друг с другом в этой области. Все чаще в различных регионах отмечается совпадение взглядов относительно политических, экономических, социальных, культурных и экологических факторов, стимулирующих конфликты. В ряде стран, недавно переживших конфликт, создаются местные и национальные механизмы предотвращения насильственных конфликтов, в том числе благодаря обращению к общественным, религиозным и местным лидерам с призывом обеспечить сохранение социальной сплоченности.

67. Группа рекомендует Генеральному секретарю обратиться с предложением вновь заявить о приверженности делу предотвращения конфликтов в двадцать первом столетии. Чтобы оказаться успешным, такое предложение должно выходить за рамки Организации Объединенных Наций и охватывать не только ее государства-члены. В сотрудничестве с региональными организациями и уже существующими объединениями государств-членов, такими как Группа двадцати⁶, и Группа «7 плюс»⁷, Организация Объединенных Наций должна создать широкую коалицию — международный форум по превентивной деятельности — для определения и мобилизации инновационных подходов и потенциала в целях предотвращения зарождающихся конфликтов. Деятельность этой коалиции должна в значительной степени опираться на потенциал и разнообразный опыт правительств; организаций гражданского общества, в том числе молодежи и женщин, религиозных и других общественных деятелей; и глобального бизнес-сообщества в целях создания в будущем потенциала, позволяющего более эффективно предотвращать бедствия войны. Она должна использовать их сильные стороны в ходе внедрения новых подходов к мобилизации ресурсов и усилий, в том числе посредством задействования новых средств массовой информации.

Укрепление деятельности Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов и ее посреднических усилий

68. С самых первых дней существования Организации Объединенных Наций одним из ключевых элементов в деле предотвращения и урегулирования конфликтов в рамках превентивной дипломатии было предоставление Генеральным секретарем «добрых услуг». За последние полтора десятилетия эти услуги заметно активизировались и расширились. Сменявшие друг друга генеральные секретари, их посланники и старшие должностные лица Секретариата пытались оказывать посреднические услуги практически во всех крупных вооруженных конфликтах, которыми занималась Организация Объединенных Наций, и стремились не допустить эскалации потенциальных конфликтов.

69. Особенно эффективным новшеством в последние годы стало создание региональных политических отделений Организации Объединенных Наций, которые служат форпостами для осуществления превентивной дипломатии и посредничества. Региональные отделения играют эффективную, хотя и незаметную посредническую роль в разрешении возникающих или зарождающихся конфликтов. Тесно и постоянно взаимодействуя с государствами-членами в

⁶ По своему составу Группа двадцати представляет собой агломерат крупнейших развитых стран мира и стран с формирующейся рыночной экономикой, на долю которых приходится примерно две трети населения планеты, 85 процентов общемирового валового внутреннего продукта и свыше 75 процентов объема мировой торговли. В состав Группы двадцати входят Австралия, Аргентина, Бразилия, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Канада, Китай, Мексика, Республика Корея, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Франция, Южная Африка и Япония, а также Европейский союз (см. <https://g20.org>).

⁷ В состав Группы «7 плюс» входят 18 затронутых конфликтами государств: Афганистан, Бурунди, Гаити, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Йемен, Коморские Острова, Кот-д'Ивуар, Либерия, Папуа — Новая Гвинея, Сан-Томе и Принсипи, Соломоновы Острова, Сомали, Сьерра-Леоне, Того, Центральноафриканская Республика и Чад (см. www.g7plus.org).

своих регионах и с региональными и субрегиональными организациями, они доказывают свою способность устранять транснациональные и региональные противоречия, лежащие в основе конфликтов, и содействовать поиску возможных решений. Опираясь на опыт работы региональных отделений в Западной Африке, Центральной Африке и Центральной Азии, Генеральному секретарю следует совместно с государствами-членами заняться созданием новых региональных отделений. Одной из приоритетных задач станет создание отделения в регионе Северной Африки и Западной Азии с учетом того, что факторы, обуславливающие возникновение конфликтов в этом регионе, носят взаимосвязанный и транснациональный характер. Другой позитивной тенденцией в последние годы стало укрепление сотрудничества между посредниками Организации Объединенных Наций и их партнерами в различных регионах мира. Группа поддержки посредничества, включая ее персонал и резервные кадровые ресурсы, является эффективным инструментом для предоставления в случае необходимости политической и технической поддержки, связанной с оказанием посреднических услуг, и для обмена передовым опытом и соответствующими знаниями в целях повышения посреднического потенциала других сторон.

70. Значительная часть усилий Организации Объединенных Наций в области превентивной дипломатии не должна бросаться в глаза, и если эти усилия оказываются успешными, то заслуги могут быть приписаны другим, особенно в случае взаимодействия с соответствующими сторонами и регионом в ходе предпринимаемых на ранних этапах осторожных попыток предупредить возникновение вооруженного конфликта. Настоятельная необходимость действовать без лишней огласки ведет к недопониманию масштабов работы Генерального секретаря, его специальных посланников и других старших должностных лиц и коллективных усилий Организации Объединенных Наций, направленных на содействие миру и предотвращение войны. Это способствует также серьезному хроническому недофинансированию превентивной деятельности. В настоящее время Секретариату приходится заниматься одновременно мониторингом и анализом возникающих и сохраняющихся кризисных ситуаций и вместе с тем оказывать поддержку все большему числу политических миссий, не имеющих возможности использовать свой собственный специальный механизм поддержки.

71. Группа считает недопустимым отсутствие прогнозируемого финансирования основных функций в поддержку превентивной и посреднической деятельности в Группе поддержки посредничества, а также таких механизмов, как Резервная группа экспертов по вопросам посредничества, которая полностью финансируется за счет добровольных взносов нескольких доноров. По сути дела, на долю добровольного финансирования приходится значительная часть финансовых ресурсов Департамента по политическим вопросам, выделяемых на цели осуществления некоторых из этих основных функций. В 2014 году свыше 30 процентов общего объема ресурсов Департамента в Центральном учреждении составили добровольные взносы. Основные функции Организации Объединенных Наций в поддержку превентивной и посреднической деятельности, такие как мониторинг и анализ, поддержка «добрых услуг» Генерального секретаря и поддержка посредничества, должны финансироваться из регулярного бюджета. За последнее десятилетие Департамент по политическим вопросам 40 раз оказывал помощь в проведении выборов при содействии девяти миссий по поддержанию мира. В течение последних пяти лет Департа-

мент по политическим вопросам оказал также посредническую помощь пяти миссиям по поддержанию мира. Кроме того, отсутствует прогнозируемое финансирование мер по оказанию поддержки в проведении выборов и осуществлении посреднической деятельности в странах, принимающих миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, поскольку Департамент по политическим вопросам Секретариата не имеет доступа к вспомогательному счету для операций по поддержанию мира, для того чтобы обеспечить поддержку этих видов деятельности.

Обеспечение участия на ранних этапах

72. Несмотря на предусмотренные в статье 34 Устава Организации Объединенных Наций⁸ свои полномочия вовлекаться в тот или иной спор на его ранних этапах, Совет Безопасности не часто задействуется в урегулировании возникающих конфликтов. Напротив, Совет Безопасности уделяет основное внимание рассмотрению вопроса о вооруженных конфликтах и чрезвычайных ситуациях уже после того, как они произошли, предоставляя возможность заниматься деятельностью Организации Объединенных Наций в области превентивной дипломатии Секретариату в координации с другими сторонами. Группа считает, что Совет Безопасности должен активизировать свои усилия по мониторингу возникающих проблем и расширить свой диалог с Секретариатом по вопросу о том, как лучше всего обеспечить поддержку превентивных мер и посреднических усилий. Важное значение для устранения возникающих угроз имело бы вовлечение Совета Безопасности на более ранних этапах, включая проведение интерактивных диалогов в формате неофициальных встреч и посещение беспокойных районов. Необходимо активизировать и укрепить такие механизмы регионального формата, как, например, Специальная рабочая группа Совета Безопасности по предупреждению и разрешению конфликтов в Африке. Совету Безопасности и Генеральному секретарю следует тесно консультироваться с региональными заинтересованными сторонами для понимания и предупреждения возможных споров и для подготовки к принятию оперативных мер реагирования в партнерстве с другими сторонами.

73. Важным инструментом информирования Совета Безопасности о возникающих кризисах являются проводимые для него Секретариатом неофициальные обзорные брифинги⁹. Однако эти брифинги не получили всеобщего признания частично из-за болезненного политического реагирования со стороны некоторых государств-членов. Такое болезненное реагирование и противодействие вовлечению Организации Объединенных Наций на ранних этапах не должны мешать Генеральному секретарю доводить до сведения Совета Безопасности результаты анализа, проводимого на ранних этапах, и беспристрастные рекомендации по вопросам, которые могут угрожать поддержанию международно-

⁸ Статья 34 Устава Организации Объединенных Наций гласит: «Совет Безопасности уполномочивается расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор, для определения того, не может ли продолжение этого спора или ситуации угрожать поддержанию международного мира и безопасности».

⁹ Заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Департамент по политическим вопросам Секретариата, в неофициальном порядке информирует Совет Безопасности о вопросах, касающихся мира и безопасности, а также о вопросах, которые потенциально могут повлиять на повестку дня Совета Безопасности.

го мира и безопасности, как это предусмотрено в статье 99 Устава Организации Объединенных Наций¹⁰.

Взаимодействие с другими сторонами и оказание им поддержки

74. Превентивная деятельность прежде всего является обязанностью самих государств. Во многих странах и регионах создан потенциал для урегулирования конфликтов, в том числе на низовом и общинном уровнях. Важную роль в превентивной деятельности играют практические методы достижения всеохватного и справедливого развития, и во многих случаях национальные субъекты сотрудничают с международными партнерами по процессу развития, включая страновую группу Организации Объединенных Наций, в целях осуществления планов всеохватного национального развития. С учетом их длительного присутствия на местах такие страновые группы должны иметь все возможности для того, чтобы наблюдать за ухудшением условий, которое может привести к возникновению насильственных конфликтов, и поддерживать принятие мер оперативного реагирования, которые в лучшем случае могут предотвратить конфликт или по крайней мере замедлить его усугубление, пока изучается возможность принятия альтернативных мер.

75. Очевидно, что руководство страновой группы Организации Объединенных Наций должно обладать необходимыми навыками, опытом и потенциалом в области предотвращения конфликтов и пользоваться, когда это необходимо, эффективной и согласованной поддержкой со стороны Центральных учреждений. По просьбе правительств соответствующих стран Генеральный секретарь способствует укреплению национальных мер в области предотвращения конфликтов и посредничества, в том числе путем обеспечения незаметного политического взаимодействия и использования, в частности, услуг экспертов по вопросам сотрудничества и советников по вопросам мира и развития для оказания помощи соответствующим государствам-членам в предотвращении эскалации зарождающегося кризиса. Другой обнадеживающей тенденцией в плане оказания содействия государствам-членам в решении некоторых их проблем в области предотвращения конфликтов, которую необходимо продолжать развивать, является расширение практики развертывания советников по вопросам мира и развития в составе страновых групп Организации Объединенных Наций.

76. В дополнение к имеющемуся у нее набору инструментов Организация Объединенных Наций должна обладать способностью развертывать небольшие группы для оказания помощи правительствам стран и страновым группам Организации Объединенных Наций в урегулировании возникающих конфликтных ситуаций с опорой на успешный опыт привлечения советников по вопросам мира и развития и с учетом предложения о создании «легких групп» в рамках инициативы «Права человека прежде всего». Такие группы будут развертываться с согласия правительства принимающей страны и под эгидой Генерального секретаря. В их состав должен входить персонал, обладающий опытом, необходимым для решения соответствующих задач. Аналогичные группы могли бы обеспечить плавную обратную передачу функций от миссий Организа-

¹⁰ Статья 99 Устава Организации Объединенных Наций гласит: «Генеральный секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности».

ции Объединенных Наций страновым группам Организации Объединенных Наций. Такое содействие в рамках выполнения одной из основных обязанностей Организации Объединенных Наций по оказанию политической поддержки и обеспечению взаимодействия в целях предоставления правительствам помощи должно опираться на надежное финансирование за счет начисленных взносов в регулярный бюджет.

77. Группа отмечает усилия по поощрению и защите прав человека в качестве одной из мер по предотвращению конфликтов и недопущению их возобновления. В целях создания национального потенциала в области предотвращения нарушений прав человека, а также укрепления потенциала организаций гражданского общества и общин в области принятия мер раннего предупреждения и реагирования Секретариат организует широкое техническое сотрудничество. Группа решительно поддерживает план действий Генерального секретаря в рамках инициативы «Права человека прежде всего», в том числе укрепление превентивной деятельности и усилия по обеспечению того, чтобы Организация Объединенных Наций принимала все возможные меры для защиты населения во время конфликтов. В рамках этой инициативы всей системе Организации Объединенных Наций, в том числе Секретариату, учреждениям, фондам и программам, предлагается в тесном взаимодействии друг с другом выявлять ранние признаки возможного конфликта, придерживаться общего подхода к анализу стратегии, добиваться координации действий Центральных учреждений и отделений на местах в целях уделения первоочередного внимания вопросам прав человека в ходе осуществления политической превентивной деятельности и оказания добрых услуг и принимать затем меры по выполнению возложенных на Организацию Объединенных Наций обязанностей. И эта инициатива прежде всего направлена на обеспечение того, чтобы Организация Объединенных Наций выделяла или развертывала кадровые ресурсы в необходимом объеме и чтобы старшее руководящее звено несло ответственность за принятие мер реагирования.

78. В последние годы региональные организации и неправительственные организации расширяют свой потенциал посреднической и превентивной деятельности. Стороны в конфликте получают важную возможность обратиться к этим партнерам за помощью в поисках урегулирования и в организации переговоров на основе посредничества. В условиях взаимодействия со множеством субъектов Организация Объединенных Наций должна играть важную роль в деле распространения передового опыта и обмена им в рамках поддержки усилий других субъектов по организации переговорного процесса и посредничества. Преимущества Организации Объединенных Наций в области посредничества обусловлены ее длительным и богатым опытом, ее беспристрастностью, универсальностью ее членского состава и возможностями доступа к широкому кругу экспертных знаний. Такая поддержка должна предоставляться участникам переговоров и их посредникам независимо от того, какая именно организация направляет их, в том числе участникам национальных и региональных посреднических усилий. Необходимо значительно увеличить объем ресурсов Секретариата, выделяемых для обеспечения поддержки посреднических усилий, включая резервные кадровые ресурсы в области поддержки посредничества, обладающие специальными экспертными знаниями, и обеспечить их полное финансирование из регулярного бюджета.

79. Посредники Организации Объединенных Наций должны взаимодействовать с соответствующими субъектами в стране и регионах, которых это касается, включая представителей общественности, религиозных лидеров и организации гражданского общества, представляющие женщин, молодежь и другие слои населения. Организация Объединенных Наций должна выступать за включение в посреднические процессы женщин. Специальные посланники и специальные представители Генерального секретаря должны последовательно и систематически добиваться проведения консультаций с лидерами женщин и теми, кто представляет различные слои общества, с тем чтобы понять и учесть их интересы и заручиться их возможным участием в политическом процессе. Они должны добиваться, чтобы высказанные женщинами мнения были надлежащим образом отражены в их собственных политических стратегиях, и убеждать соответствующие стороны в необходимости включения женщин в состав их делегаций. Они должны, когда это необходимо, стимулировать разработку программ развития потенциала в интересах женщин, с тем чтобы женщины могли реально участвовать в мирных переговорах и в процессах принятия решений. Они должны поощрять стороны в конфликте к тому, чтобы включать в мирные соглашения конкретные вопросы, связанные с участием женщин в деятельности по смягчению последствий и предотвращению конфликтов, по восстановлению и примирению, а также в принятии мер по обеспечению защиты.

80. Возникновение и распространение насильственного экстремизма усугубляют и без того сложные угрозы, с которыми сталкиваются государства, общества, общины и миротворческие операции Организации Объединенных Наций, включая ее посредников. Многие из таких экстремистских групп, прибегающих к насилию, возникают на почве выражаемого местным населением недовольства и в результате других проявлений неэффективности системы управления. Появление некоторых из этих субъектов создает проблемы для Организации Объединенных Наций и ее государств-членов и подвергает, в частности, сомнению утверждение о том, что всегда есть возможность найти точки соприкосновения с той или иной вооруженной группой. Поэтому необходимо укреплять и эффективно использовать огромный потенциал Организации Объединенных Наций в области предотвращения конфликтов, включая предстоящий план действий Генерального секретаря по предотвращению насильственного экстремизма, в целях оказания помощи государствам-членам и общинам, пострадавшим от проявления такого экстремизма. Необходимость борьбы с насильственным экстремизмом диктует потребность в том, чтобы Организация Объединенных Наций активизировала свое сотрудничество со многими национальными и международными организациями гражданского общества, в частности с профессиональными организациями, предпринимающими эффективные усилия в этой сложной сфере деятельности.

81. В отношении предотвращения конфликтов и посреднических усилий в целях установления мира Группа рекомендует:

а) Генеральному секретарю созвать международный форум по вопросам превентивной деятельности, в рамках которого представители правительств, региональных организаций, гражданского общества и глобального бизнес-сообщества будут периодически обмениваться опытом в области предотвращения конфликтов и согласовывать инновационные подходы, охватывающие вопросы предотвращения конфликтов, управления, развития и прав человека;

b) Совету Безопасности вовлекаться на более ранних этапах в целях устранения возникающих угроз, в том числе в рамках партнерства с региональными и субрегиональными организациями, и быть готовым к проведению анализа на ранних этапах и обсуждению беспристрастных рекомендаций Генерального секретаря относительно ситуаций, которые могут угрожать международному миру и безопасности. Генеральному секретарю доводить до сведения Совета Безопасности любые вопросы, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности;

c) активизировать превентивную и посредническую деятельность Секретариата Организации Объединенных Наций следующим образом:

i) значительно укрепить регулярный бюджет и обеспечить через него более надежное финансирование основного потенциала Секретариата в области превентивной и посреднической деятельности, в том числе проведение мониторинга и анализа, поддержку добрых услуг Генерального секретаря и поддержку посредничества, включая деятельность резервной группы по вопросам посредничества, и разветвление советников по вопросам мира и развития и, когда это необходимо, небольших межведомственных групп экспертов в целях оказания поддержки страновой группе Организации Объединенных Наций;

ii) обеспечить доступ к вспомогательному счету для операций по поддержанию мира в целях поддержки таких операций в вопросах посредничества и оказания помощи в проведении выборов;

iii) создать новые региональных отделения, при этом одной из приоритетных задач считать создание отделения в регионе Северной Африки и Западной Азии;

d) Генеральному секретарю созвать совещание членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций и главных руководителей основных департаментов и управлений Секретариата для согласования общих усилий, направленных на повышение эффективности деятельности по предотвращению конфликтов посредством обеспечения того, чтобы:

i) учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций пропагандировали и считали приоритетной деятельностью в целях всеохватного и справедливого развития, являющуюся важным фактором, способствующим предотвращению конфликтов;

ii) страновые группы Организации Объединенных Наций обладали навыками, опытом и потенциалом для поддержки усилий по предотвращению конфликтов;

iii) вся система Организации Объединенных Наций была привержена полному осуществлению инициативы «Права человека прежде всего», в том числе ее элементов, предусматривающих культурное, оперативное и политическое взаимодействие в поддержку усилий по предотвращению конфликтов и в целях обеспечения того, чтобы Ор-

ганизация Объединенных Наций располагала необходимым персоналом и потенциалом и имела общую стратегию.

С. Защита гражданского населения

82. Защита гражданского населения в условиях вооруженного конфликта — это один из основных принципов международного гуманитарного права, а для Организации Объединенных Наций еще и моральная ответственность. Во всем мире гражданское население, над которым нависла угроза, ожидает от Организации Объединенных Наций помощи и защиты. Порой международному сообществу удается принять меры реагирования и спасти жизни многих людей, но в некоторых случаях системные трудности, включая отсутствие консенсуса среди членов Совета Безопасности либо боязнь нарушить суверенитет, мешают Организации Объединенных Наций действовать на более ранних этапах и принимать более эффективные меры реагирования. Группа признает, что сегодня в ходе многих конфликтов гражданское население испытывает острую потребность в защите в тех случаях, когда превентивные меры не срабатывают и не удается организовать принятие эффективных мер реагирования на международном уровне. Группа призывает международное сообщество предпринять все усилия к тому, чтобы облегчить тяжелую участь гражданского населения.

83. Круг ведения Группы, тем не менее, ограничивается вопросами защиты гражданского населения в рамках лимитированного, но критически важного механизма миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Там, где миротворческие операции Организации Объединенных Наций развертываются с мандатом на защиту гражданского населения, они должны делать все от них зависящее, чтобы защитить гражданское население, над которым нависла угроза. Сегодня в ходе миротворческих операций Организации Объединенных Наций ежедневно оказывается помощь в обеспечении защиты тысяч гражданских лиц путем осуществления мониторинга соблюдения и разъяснения прав человека, содействия укреплению верховенства права и налаживанию политического взаимодействия со сторонами в конфликте, а также посредством обеспечения физического присутствия, применения средств сдерживания и принятия защитных мер. И все же известные международные провалы в плане обеспечения защиты гражданского населения в 1990-е годы, особенно в Руанде и Сребренице, Босния и Герцеговина, продолжают преследовать Организацию Объединенных Наций и ее миротворческие операции и по сегодняшний день. Перспектива повторения этого опыта должна по-прежнему побуждать Организацию не жалеть усилий для того, чтобы защитить тех, кого ей поручено защищать.

84. На протяжении последних двух десятилетий предпринимаются согласованные усилия по укреплению международной концепции защиты. Сюда относится усиление внимания к мандатам миротворческих операций Организации Объединенных Наций, связанным с вопросами прав человека и защиты, ответственности по защите, о которой говорится в резолюции 60/1 Генеральной Ассамблеи об итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, и, если брать последнее время, инициативе Генерального секретаря «Права человека прежде всего». В дополнение к мандату Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, механизмам Совета по правам человека и договорных органов по правам человека, Канцелярии Специального советника

по предупреждению геноцида и Канцелярии Специального советника по ответственности по защите в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности по вопросу о детях в условиях вооруженного конфликта и сексуальном насилии в условиях конфликта излагаются обязательные механизмы мониторинга и отчетности. По вопросу о том, каким образом следует осуществлять мандаты, связанные с соблюдением прав человека и обеспечением защиты, разработаны директивы, методические документы и учебные пособия. В состав многих миротворческих операций Организации Объединенных Наций в настоящее время входят советники по вопросам защиты гражданского населения, сотрудники по вопросам защиты детей и советники по вопросам защиты женщин, которые работают в миссиях в привязке к компоненту по правам человека. Однако такое увеличение количества концепций, стандартов, информационно-пропагандистских мероприятий и специализированного персонала пока не привело к изменению ситуации на местах, где это особенно важно.

85. Главную ответственность за защиту гражданских лиц несет их правительство. Совет Безопасности и другие международные партнеры должны стремиться к тому, чтобы эта ответственность правительства принимающей страны находила четкое отражение в договоре Организации Объединенных Наций между Секретариатом и правительством принимающей страны, который предлагается в пункте 151, и возлагать на правительства принимающих стран ответственность за защиту гражданского населения. Присутствие миссии Организации Объединенных Наций или других субъектов, занимающихся вопросами защиты, не умаляет обязанности правительств принимающих стран прилагать все усилия для защиты своего собственного гражданского населения. Однако такая ответственность государства не снимает с миссий Организации Объединенных Наций обязанности действовать в рамках своих возможностей в тех случаях, когда правительство принимающей страны не желает либо неспособно защитить своих граждан.

1. Стратегии, основанные на неприменении оружия

86. Стратегии, основанные на неприменении оружия, должны занимать центральное место в деятельности Организации Объединенных Наций по защите гражданского населения. Использование таких политических инструментов, как миротворческие операции Организации Объединенных Наций, может обеспечить наиболее эффективную защиту гражданского населения посредством оказания помощи в прекращении насильственных конфликтов, укрепления доверия сторон к мирным вариантам урегулирования и содействия продвижению мирных процессов. Аналогичным образом миссии могут влиять на действия воюющих сторон и способствовать уменьшению числа жертв среди гражданского населения путем предоставления консультационной помощи и поддержки властям принимающих стран и обеспечения эффективной и достоверной отчетности. Старшее руководство миротворческих операций несет особую ответственность за использование своего политического влияния и информационно-пропагандистских возможностей для защиты гражданского населения и должно пользоваться полной поддержкой со стороны Генерального секретаря и Совета Безопасности.

87. Усилению подотчетности и предотвращению нарушений прав человека способствуют мониторинг прав человека, проведение соответствующих расследований и представление отчетности сотрудниками по вопросам прав чело-

века и советниками по вопросам защиты детей и женщин, а также информационно-пропагандистская деятельность, особенно та, которую ведет старшее руководство миссий. Неуделение внимания этим нарушениям ведет к созданию обстановки безнаказанности, которая ставит гражданское население под еще большую угрозу. Сотрудники по гражданским вопросам, полицейские эксперты и другие лица действуют на местном, региональном и национальном уровнях с целью установления контактов с государственными органами, негосударственными вооруженными формированиями и общинами для выявления местных конфликтов и, где это возможно, оказания посреднических услуг в их урегулировании.

88. Миссии оказывают помощь государственным органам принимающих стран и общинам в повышении уровня защищенности гражданского населения. Многие принимающие государства ищут и нуждаются в долгосрочной помощи для наращивания своего потенциала, позволяющего им обеспечить более эффективную защиту своего населения. Миссиям совместно с другими партнерами нередко поручается оказывать им помощь в таких усилиях, особенно в таких областях, как обеспечение законности, выполнение полицейских функций и соблюдение прав человека, и в налаживании взаимодействия с вооруженными силами принимающих государств, как это предусмотрено их мандатами. В таких ситуациях миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны обеспечивать последовательное проведение политики должной осмотрительности в вопросах прав человека при оказании Организацией Объединенных Наций поддержки силам безопасности, не относящимся к Организации Объединенных Наций.

89. Важная роль в деле защиты гражданского населения отводится гуманитарным организациям. В соответствующих случаях при осуществлении стратегии, основанной на неприменении оружия, крайне необходимо обеспечить своевременную координацию действий между миссиями и гуманитарными организациями, поскольку эти партнеры нередко тесно взаимодействуют с общинами, особенно с внутренне перемещенными лицами. Обеспечением защиты занимаются и многие неправительственные организации — как национальные, так и международные, которые задействуют для этой цели свой гражданский персонал и заявляют о приверженности в вопросах защиты стратегиям, основанным на неприменении насилия. Миссии должны прилагать все усилия к тому, чтобы использовать или задействовать ненасильственные методы и возможности местных общин и неправительственных организаций для содействия созданию обстановки защищенности.

2. Реагирование на непосредственную угрозу

90. В том случае, если все-таки стратегии, основанные на неприменении оружия, не срабатывают и гражданское население подвергается непосредственной угрозе, операции по поддержанию мира, обладающие мандатом и возможностями для применения силы, обязаны защитить гражданское население от вооруженного нападения везде, где они развернуты. Более 98 процентов военного и полицейского персонала, развернутого в миссиях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, обладают сегодня мандатом по защите гражданского населения в рамках комплексных мер, предпринимаемых всей миссией.

91. Некоторым миссиям удается сохранить жизни гражданских лиц благодаря решительным мерам по сдерживанию распространения насилия и грабежей, по предоставлению убежища гражданским лицам, спасающимся от насилия, по пресечению действий преступников и, в исключительных случаях, по поддержке операций против вооруженных формирований. По сути дела, само присутствие миссий уже способствует ежедневной защите тысяч гражданских лиц. Вместе с тем растет число миссий, разворачиваемых во все более сложных условиях; им с трудом удается выполнять свои обязательства по защите и преодолевать все увеличивающийся разрыв между тем, что от них требуют, и тем, что они могут обеспечить. В наихудшем варианте миссиям, облеченным мандатом по защите гражданского населения, с трудом удается обеспечить лишь собственную защиту и снабжение. В некоторых случаях миссиям по ряду причин не удается отреагировать на призывы об оказании помощи, в результате чего у живущих поблизости общин возникает представление о том, что, хотя Организация Объединенных Наций физически там и присутствует, это не имеет к ним никакого отношения.

92. В условиях непосредственной угрозы для гражданского населения нельзя терпимо относиться к национальным сдерживающим факторам и невыполнению приказов. Когда гражданскому населению угрожает опасность, промедление и бездействие могут стать той гранью, которая отделяет жизнь от смерти. Организация Объединенных Наций не должна оставаться в стороне, когда гражданское население подвергается угрозам или когда убивают гражданских лиц: миссии должны демонстрировать решимость в отношении использования всех имеющихся у них возможностей для защиты гражданского населения, подвергающегося непосредственной угрозе. Абсолютно все миротворцы — военные, полицейские и гражданские — должны быть готовы и способны пройти это испытание. Те, кто занимается планированием в рамках Секретариата, и те, кто отвечает за принятие решений в Совете Безопасности и в столицах стран, предоставляющих контингенты, — все они несут ответственность за проведение необходимой оценки и осуществление планирования и за выделение необходимых ресурсов для оказания поддержки конкретным лицам и подразделениям на местах в случае возникновения такой кризисной ситуации.

93. Для устранения разрыва между тем, что требуется от миссий для защиты гражданского населения, и тем, что они в состоянии обеспечить, необходимо добиться улучшений по ряду параметров: оценка и планирование, силы и средства, своевременная информация и двусторонняя связь, руководство и учебная подготовка, а также мандаты и ожидания.

Оценка и планирование

94. Потребности в силах и средствах и их планирование должны основываться на оценке угроз для гражданского населения. Оценки угроз должны учитывать, среди прочего, типологию вооруженных сил, субъектов и групп; формы насилия, виды угроз и сценарии потенциальных угроз в отношении гражданского населения в долгосрочной перспективе, в том числе опасность массовых злодеяний; и местные источники потенциала противодействия и самозащиты. При проведении таких оценок исходят также из соответствующего мандата, сложившейся ситуации, климатических условий и особенностей местности. Те, кто занимается планированием, должны обеспечить, чтобы деятельность миссий в области защиты учитывала сложившиеся обстоятельства, в том числе не-

обходимые силы и средства, и опиралась на имеющийся потенциал противодействия и местные средства защиты. Секретариат должен всегда представлять Совету Безопасности четкие варианты и рекомендации, основанные на беспристрастной оценке ситуации и необходимых сил и средств.

Силы и средства

95. Для того чтобы миссия могла выполнить свой мандат, государства-члены должны предоставить ей необходимые силы и средства, а Совет Безопасности должен поддержать усилия Генерального секретаря по их приобретению. Для обеспечения физической защиты силами вооруженных миротворцев требуются соответствующие пехотные подразделения и средства повышенной мобильности. При этом во многих миссиях, район действия которых охватывает большие территории, отсутствуют в достаточном количестве и те, и другие. В некоторых случаях нехватку пехотных подразделений можно восполнить за счет использования автотранспортных средств повышенной мобильности и вертолетов, однако реальность такова, что многие миссии, несущие ответственность по защите, в настоящее время испытывают серьезную нехватку ресурсов: в некоторых отсутствуют крайне необходимые вспомогательные средства, в то время как другие действуют по правилам, которые не допускают использования в полной мере этих сил и средств, либо воинские подразделения осуществляют свои операции, базируясь в стационарных лагерях, что ограничивает возможности их быстрой передислокации. Эти проблемы рассматриваются в разделе III.B «Повышение оперативности, потенциала и эффективности действий негражданского персонала». Кроме того, новые миссии или те, которые нуждаются в срочном укреплении, нередко ждут на протяжении многих месяцев поступления сил и средств, что ясно свидетельствует о необходимости формирования сил и средств быстрого развертывания, как относящихся, так и не относящихся к Организации Объединенных Наций, о чем также говорится в вышеупомянутом разделе.

96. Государства-члены должны серьезно относиться к тем силам и средствам, которые предоставляются для выполнения мандатов по защите гражданского населения. В этом случае бюджетные соображения не являются основными. Секретариат должен проявлять беспристрастность при проведении оценок и руководствоваться не тем, что допустимо по рыночным соображениям, а предлагать варианты того, что может быть достигнуто при различном объеме ресурсов. Как утверждается в докладе Брахими, «занимаясь самооценкой в этом отношении, Секретариат обрекает самого себя и миссию не только на провал, но и на то, чтобы быть козлами отпущения за такой провал».

97. В тех случаях, когда развертывание необходимых сил и средств, включая средства мобильности, задерживается, миссии должны доводить до сведения самого высокого руководства информацию о любых продолжающихся задержках или нехватках. Если ресурсы так и не поступают, необходимо пересматривать планы развертывания, концепции операций и стратегии коммуникации, а Секретариат должен оперативно информировать Совет Безопасности об ожидаемых последствиях для выполнения мандата и представлять рекомендации относительно соответствующей корректировки мандата.

Информация и двусторонняя связь

98. Чтобы обеспечить максимально эффективное использование своих сил и средств, миссии должны получать своевременную, достоверную и актуальную информацию об угрозах для гражданского населения и располагать аналитическим инструментарием для ее применения. Во многих случаях наиболее качественная информация поступает от самих общин. Для получения такой информации миссиям необходимо выстраивать с местными жителями отношения доверия, что позволяет более эффективно выполнять мандаты по защите гражданского населения и обеспечивать более надежную защиту миротворцев. Для того чтобы понимать потребности общин, сообщать об ограниченных возможностях сил и средств Организации Объединенных Наций и в случаях кризиса предоставлять информацию гражданскому населению и тем, кто оказывает ему помощь, необходимо улучшать стратегии двусторонней связи с общинами.

99. Миссии должны поддерживать с властями принимающей страны непрерывные контакты в связи с любыми угрозами для гражданского населения во всех их аспектах, включая защиту детей, сексуальное насилие и весь спектр проблем в области защиты, с которыми сталкиваются женщины и девочки, а также мужчины и мальчики. Особенно важно, чтобы Секретариат своевременно информировал Совет Безопасности о новых угрозах и факторах, ограничивающих способность миссий действовать на том или ином этапе операции. В свою очередь, Совет Безопасности должен использовать свои индивидуальные и коллективные возможности влияния и рычаги воздействия на стороны в конфликте с целью обеспечить, чтобы они воздерживались от прямых или косвенных нападений на гражданских лиц, и оперативно подвергать осуждению и принимать меры к привлечению к ответственности тех, кто совершает такие преступления или попустительствует им. Жесткие меры политического воздействия со стороны тех, кто располагает рычагами влияния на противоборствующие стороны на местах, могут оказаться более оперативными и более решительными, нежели переброска воинских подразделений для противодействия угрозам. Наиболее действенным является сочетание политического воздействия с мерами быстрого реагирования на местах.

Руководство и учебная подготовка

100. Эффективность любых мер по обеспечению защиты определяется в конечном итоге степенью приверженности руководства миссии, наличием эффективной структуры командования и готовностью персонала миссии действовать в условиях угроз для гражданского населения. Решительная, активная позиция — как в политическом отношении, так и в оперативном плане — должна прослеживаться сверху вниз и демонстрироваться руководством миссии, а также Секретариатом. Миротворцы в составе воинских и полицейских контингентов должны руководствоваться общими установками и проявлять решимость при осуществлении согласованной оперативной концепции, а также понимать намерения командующего силами в отношении защиты гражданского населения. Любые случаи непринятия мер по защите гражданского населения должны тщательно расследоваться и изучаться Секретариатом.

101. Важное значение имеет организация эффективной учебной подготовки. Вооруженные силы обучаются прежде всего вести боевые действия непосредственно с противником; однако в операциях по защите для определения надле-

жащих мер реагирования крайне важно понимать, каким образом и почему преступники совершают нападения на гражданских лиц. Секретариат разработал весьма востребованные методические пособия и предусматривающие различные сценарии учебные материалы по вопросам защиты гражданского населения, но у него нет механизма, позволяющего подтвердить, что такую учебную подготовку действительно прошел весь развертываемый военный персонал.

3. Мандаты и ожидания

102. Мандаты по обеспечению защиты должны быть четко привязаны к политическим решениям. В противном случае миссия не имеет практически осуществимой стратегии свертывания деятельности и обеспечивает лишь паллиативные меры защиты гражданского населения. В отсутствие серьезной политической стратегии урегулирования вооруженного конфликта, что в первую очередь ведет к возникновению угроз для гражданского населения, осуществление мандата, направленного исключительно или даже преимущественно на защиту гражданского населения, приведет, скорее всего, к продолжительной и затянувшейся кампании, которая в конечном итоге не имеет надежды на успех.

103. К сожалению, реальность такова, что никакая учебная подготовка и эффективное руководство, никакие войска и вертолеты не позволят обеспечить защиту всего гражданского населения на территории площадью 11 млн. кв. км, на которой сегодня приходится действовать 106 000 миротворцев Организации Объединенных Наций в составе воинских и полицейских контингентов. В этой связи Группа вновь заявляет о той озабоченности, которая нашла отражение в докладе Брахими, относительно ожиданий, связанных с мандатами по защите: «Группа выражает обеспокоенность по поводу надежности и осуществимости столь всеобъемлющего мандата в этих вопросах. В нынешних районах действия миссий Организации Объединенных Наций находятся сотни тысяч гражданских лиц, которые подвергаются потенциальной опасности насилия, и развернутые сейчас силы Организации Объединенных Наций — даже если им прикажут — могут защитить лишь их небольшую часть». Необходимо, чтобы миссии делали все от них зависящее и чтобы это воспринималось именно так. Но, несмотря на все усилия, ни одна миссия не может обеспечить постоянную защиту всех гражданских лиц. С учетом этого ожидания в отношении способности миссии обеспечить защиту гражданского населения, хотя и вызывают понимание, зачастую являются нереалистичными. Миссии и правительства принимающих стран должны часто и без предубеждений общаться с населением принимающих стран с целью развеять любые нереалистичные ожидания в отношении их мандата. Совет Безопасности несет основную ответственность за то, чтобы ожидания были реалистичными.

104. Для Совета Безопасности является неприемлемым просто оставаться в стороне во время эскалации вооруженного конфликта, в результате которой гражданское население подвергается опасности массовых злодеяний. Международное сообщество, действуя через Совет Безопасности, должно быть в состоянии принимать оперативные и действенные меры реагирования в тех случаях, когда той или иной операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира не удастся добиться успеха. В этой связи необходимо активизировать усилия, направленные на поиск политических решений, и в то же время создавать на будущее более жизнеспособную и надежную систему быст-

рого развертывания надежных сил и средств экстренного реагирования, используя для этого постоянные силы и средства национального и регионального базирования, о которых говорится далее в пунктах 195–205. В рамках этих усилий важно уточнить, когда и при каких обстоятельствах должны в соответствии с мандатом Совета Безопасности развертываться силы, не относящиеся к Организации Объединенных Наций, и установить требования в отношении обеспечения четкой подотчетности и представления докладов Совету.

105. В отношении обеспечения защиты гражданского населения Группа рекомендует:

а) миссиям, с учетом позитивного вклада, который вносят безоружные сотрудники организаций, занимающихся вопросами защиты гражданского населения, более тесно взаимодействовать с местными общинами и национальными и международными неправительственными организациями в деле повышения уровня защищенности;

б) Секретариату в отношении миссий, наделенных мандатом по защите гражданского населения:

i) представлять Совету Безопасности результаты беспристрастной и четкой оценки, а также обоснованные варианты, сопровождаемые четким перечислением потребностей в ресурсах;

ii) в том случае, если после начального этапа развертывания имеющиеся ресурсы и силы и средства не соответствуют мандату, информировать Совет Безопасности о том, что мандат необходимо соответствующим образом скорректировать;

iii) совместно со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, обеспечивать, чтобы весь развертываемый персонал был обучен, оснащен и подчинялся командованию, которое в состоянии обеспечить выполнение функций по защите гражданского населения;

iv) информировать Совет Безопасности о факторах, мешающих выполнению мандата, в том числе о случаях, когда воинские подразделения своевременно не развертываются либо не обеспечиваются необходимыми силами и средствами, и просить в этой связи о политической и иной поддержке со стороны государств-членов;

v) регулярно обновлять первоначальную оценку и представлять Совету Безопасности информацию о необходимых изменениях в отношении планов, мандатов и ресурсов;

с) рассматривать любые национальные оговорки, выходящие за рамки национальных ограничений, которые в самом начале были однозначно приняты Секретариатом, как неподчинение законным приказам;

д) Совету Безопасности, когда он санкционирует использование сил, не относящихся к Организации Объединенных Наций, устанавливать требования в отношении представления Совету докладов и подотчетности ему.

D. Применение силы в целях установления мира и обеспечения защиты

Проблемы

106. Помимо выполнения миротворцами Организации Объединенных Наций своих функций по защите гражданского населения, им нередко поручается содействовать поддержанию безопасной обстановки, сдерживать попытки возобновления насилия и обеспечивать безопасные условия для продвижения политического процесса. Эти меры традиционно принимаются в рамках обеспечения политической приверженности соблюдению мирного соглашения или режима прекращения огня. В таких случаях миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций является действенным и весьма эффективным в экономическом отношении инструментом укрепления доверия, поддержания мира и обеспечения защиты.

107. Прошедшее десятилетие показало, что трудности, связанные с выполнением мандата, возрастают экспоненциально в тех случаях, когда нет или практически нет мира, который можно было бы поддерживать. В этом отношении может помочь усиление военного потенциала, однако коренная причина данной проблемы, а именно отсутствие приверженности миру, будет подрывать все усилия миротворцев. В таких ситуациях действенными факторами повышения оперативной эффективности являются не вооруженные силы, а политические решения, которые имеют важное значение для общих усилий по установлению мира.

108. В настоящее время Организация Объединенных Наций действует в более сложной оперативной обстановке. Масштабы видимых человеческих страданий в сочетании с расширением норм в вопросах защиты вынуждают страны «что-то предпринимать». Однако во многих кризисных ситуациях, происходящих в мире, те, кто обладает наибольшими возможностями, могут проявлять ограниченный интерес к развертыванию постоянного военного присутствия на местах, в то время как другие, готовые действовать, могут испытывать нехватку ресурсов для осуществления своих действий. В результате международное сообщество, как правило, развертывает операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в разгар конфликта в качестве инструмента кризисного реагирования в целях предотвращения его эскалации, с тем чтобы сдержать развитие конфликта и при этом обеспечить защиту гражданского населения, и в то же время стремится возобновить либо активизировать мирные процессы.

Контексты прежние и новые

109. В ряде существующих миссий миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций выходит далеко за пределы просто поддержания мира. Тем не менее трудности и последствия, обусловленные новой оперативной обстановкой, пока не были четко определены или усвоены. В целях уточнения дилемм, с которыми приходится сталкиваться в современной враждебной обстановке, Группа обращает внимание на несколько четких тенденций, которые формируют то, каким образом следует понимать применение силы и иногда использовать ее в различных видах миссий, которые совокупно называются операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира:

а) наблюдение за прекращением огня осуществляется в более враждебных условиях; б) осуществление мирных соглашений происходит в более сложной оперативной обстановке, нередко с угрозой срыва политических процессов; и с) в ситуациях, к которым Группа применяет термин «урегулирование конфликтов», миссии развертываются в обстановке более широкого распространения насилия в отсутствие благоприятных условий, которые раньше позволяли добиться успеха.

110. В тех случаях, когда политическое урегулирование представляется довольно иллюзорным, миссии по наблюдению за прекращением огня обеспечивают присутствие в условиях скрытого или неурегулированного конфликта. Однако некоторые из этих миссий все чаще сталкиваются с асимметричными угрозами и/или появлением экстремистов, прибегающих к насилию, которые выбирают именно ту или иную миссию в качестве объекта для нападения. Мало того, что режим прекращения боевых действий, за соблюдением которого такие миссии были призваны наблюдать, оказывается сорванным, показатели их эффективности или неэффективности так никогда и не были четко сформулированы и не был определен момент, когда такие миссии должны свертываться или заменяться другой формой международного участия. В условиях, когда возникает новый конфликт, представляющий угрозу для миссии, эти вопросы становятся еще более актуальными. Пока же они рассматриваются, для повышения эффективности мер защиты и расширения полномочий персонала миссий при выполнении им своих обязанностей необходимо инвестировать значительные ресурсы.

111. Миссии, следящие за выполнением мирных соглашений, как правило, развертываются в качестве многоаспектных операций по поддержанию мира в рамках содействия выполнению мирного соглашения или осуществлению политического переходного процесса. Задача таких миссий состоит в поддержании политических процессов, обеспечении защиты гражданского населения и содействии сохранению мира в рамках осуществления предусмотренной мандатом деятельности по оказанию гражданской поддержки. Такие миссии нуждаются в силах и средствах, необходимых для выполнения их мандата, и должны быть готовы применить силу для защиты гражданского населения и выполнять роль сдерживающего фактора, активно препятствующего действиям «деструктивных сил», которыми, по определению, являются силы, которые действуют извне и пытаются подорвать мирный процесс, в том числе с помощью средств насилия.

112. В настоящее время миссии, следящие за выполнением мирных соглашений, сталкиваются с серьезными трудностями. Сложная, жесткая оперативная обстановка заставляет небольшие по размеру миссии действовать в напряженном режиме, деструктивные силы могут укрепить свой потенциал, а политический импульс для сохранения мира и для выполнения ключевых аспектов мандата может ослабнуть, в результате чего миссии вынуждены продлевать свое присутствие на более продолжительные периоды времени. В тех случаях, когда мирный процесс заходит в тупик или выполнение политических обязательств оказывается сорванным, скорее всего, миссии не только будут продлеваться на более длительный период, но и по мере возникновения кризисных ситуаций их деятельность может варьироваться в пределах от ограниченного выполнения мирных соглашений до урегулирования конфликта, пока политические решения не получат подтверждения.

113. В настоящее время нескольким миссиям Организации Объединенных Наций реально предлагается заниматься урегулированием конфликта в ситуации, когда в ходе этого конфликта применяется насилие, и в отсутствие жизнеспособного мирного процесса либо тогда, когда мирный процесс фактически сорван. Ответственность за управление такими кризисными ситуациями не следует легкомысленно возлагать на операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, которые с трудом получают силы и средства, необходимые для эффективного функционирования в этих условиях. Несмотря на эти ограничения, к таким миссиям обращаются с просьбами защитить гражданское население, над которым нависла угроза, или предотвратить ухудшение условий безопасности в период, когда предпринимаются попытки активизировать мирный процесс.

114. Группа отмечает также, что в течение последнего десятилетия в отношении ряда миссий, предпринимающих меры в поддержку распространения или восстановления государственной власти, Совет Безопасности и Секретариат использовали термин «стабилизация» по крайней мере в одном случае в ходе продолжающегося вооруженного конфликта. Термин «стабилизация» имеет широкие толкования, и Группа считает, что использование этого термина в рамках Организации Объединенных Наций нуждается в уточнении.

115. Группа полагает, что Организации Объединенных Наций, скорее всего, придется и впредь заниматься «урегулированием конфликтов» в рамках миссий, развертываемых в целях содействия: а) предотвращению эскалации угроз; б) сдерживанию развития конфликтов; в) обеспечению защиты гражданского населения; и d) попыткам начать или возобновить мирный процесс. Концепции, инструменты, структуры миссий и доктрина, изначально разрабатывавшиеся для выполнения задач по осуществлению мирных соглашений, могут оказаться не совсем подходящими для использования в таких ситуациях. Для миссий по «урегулированию конфликтов» потребуются ограниченные и сфокусированные мандаты, а также четкое представление об «успешности» получаемых результатов, поскольку им придется добиваться поступательной динамики в процессе достижения желаемых результатов при проведении многоаспектных операций. Необходимо тщательное и широкое обсуждение вопроса о том, каким образом в будущем можно обеспечить эффективное использование миротворческих операций Организации Объединенных Наций в подобных ситуациях урегулирования конфликтов.

116. По мнению Группы, для того чтобы операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира добилась в таких условиях хотя бы ограниченного успеха, важное значение будут иметь следующие соображения:

а) ее мандат должен быть четким, реалистичным и привязанным к политической стратегии;

б) поставленные перед миссией цели должны быть в максимальной степени сфокусированными (например, добиваться заключения соглашения о прекращении боевых действий, предлагать меры укрепления доверия, способствовать политическому диалогу, заниматься защитой гражданского населения и обеспечивать мониторинг и отчетность в сфере прав человека);

в) выполнение более широких гражданских задач, предполагающих и действительно предусматривающих необходимость поддержания мира, должно

ограничиваться до тех пор, пока политическая обстановка не станет более благоприятной для достижения успеха. Вместо этого в центре внимания гражданского компонента миссии должны находиться политические усилия, направленные на создание или восстановление таких условий;

d) у миссии должна быть четкая стратегия развертывания деятельности, в том числе в рамках партнерства с переходными операциями, которые проводят другие субъекты, с целью обеспечить более эффективное осуществление доктрины сдерживания на начальном этапе;

e) в отсутствие какого-либо мирного соглашения необходимо добиваться от сторон в конфликте гарантий в отношении их ответственности и обязательств и использовать эти гарантии в качестве основы для диалога по вопросам организации дальнейшего присутствия и деятельности миссии;

f) миссии должны развертываться при наличии необходимых военных и медицинских сил и средств и с соблюдением процедур обеспечения безопасности в случае возникновения чрезвычайных ситуаций по их прибытии;

g) они должны действовать исходя из предположения о том, что применение силы может быть необходимым с самого начала для защиты гражданского населения, а также самой миссии и ее мандата, о чем говорится в пункте 128. Контингенты должны развертываться с необходимым снаряжением, после прохождения соответствующего обучения и с четким пониманием правил применения миссией вооруженной силы.

117. При условии принятия этих мер операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира могут, в течение определенного периода времени, придерживаться доктрины урегулирования конфликта в обстановке насилия и проводить ограниченные операции, в то время как предпринимаются активные политические усилия, направленные на поиск жизнеспособного решения. В таких ситуациях крайне необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций играла главную или ведущую роль в мирном процессе. В тех случаях, когда невозможно наладить жизнеспособный политический процесс с участием соответствующих сторон, операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира будет трудно добиться успеха. В подобных условиях Совет Безопасности и Секретариат должны регулярно пересматривать вопрос о жизнеспособности таких миссий на местах.

118. Решения о развертывании той или иной операции по поддержанию мира в условиях длительных вооруженных конфликтов, особенно в тех случаях, когда она может рассматриваться как проявляющая пристрастность к одной из сторон, должны приниматься при полном понимании хорошо известных ограниченных возможностей сил Организации Объединенных Наций и того, что эти ограничения могут быть безжалостно использованы. В условиях боевых действий и в отсутствие быстро развертываемых сил взаимодействия, мощной системы тылового обеспечения, сильных структур командования и управления и боеготовых резервов — а это те аспекты деятельности, в развитие которых Организация Объединенных Наций пока не вкладывала средства, — миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира могут испытывать трудности даже с обеспечением полной оперативной готовности. В подобных ситуациях с учетом этих ограничений Совету Безопасности, по мнению Группы, следует рассматривать возможность привлекать в качестве более подходя-

щих сил экстренного реагирования силы других субъектов, таких как специальные коалиции государств-членов или региональных субъектов. Эти другие субъекты будут с большей степенью вероятности иметь сравнительные преимущества в плане оперативности и боеготовности, а также в отношении структур командования и управления, необходимых для проведения длительных боевых операций.

Задачи, связанные с контртеррористической деятельностью и применением силы

119. Группа полагает, что в силу их состава и характера их деятельности миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира не приспособлены к ведению военных контртеррористических операций. Они не имеют, в частности, требуемого специального снаряжения, разведанных, материально-технического обеспечения, сил и средств и специализированной военной подготовки. Такие операции должны проводиться правительством принимающей страны либо боеготовыми региональными силами или силами специальной коалиции, санкционированными Советом Безопасности.

120. Вместе с тем в тех случаях, когда оперативная обстановка характеризуется наличием асимметричных угроз, миссиям Организации Объединенных Наций должны быть предоставлены необходимые силы и средства и возможности прохождения соответствующей профессиональной подготовки. Кроме того, для обеспечения собственной защиты и выполнения своих мандатов, в том числе посредством осуществления доктрины принятия превентивных и упреждающих мер и проявления готовности тактически использовать силу в целях защиты гражданского населения и персонала Организации Объединенных Наций, им необходимы соответствующая концепция операций и правила применения вооруженной силы. Страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, должны быть в полной мере осведомлены об условиях оперативной обстановки и оценках угроз и осуществлять развертывание при наличии необходимого потенциала и политической воли, чтобы действовать в таких чрезвычайных обстоятельствах в полном соответствии с указаниями четкой и единой структуры командования и управления Организации Объединенных Наций.

121. Группа признает, что поручать операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира выполнение задач с применением силы, в том числе проведение точечных наступательных операций, является прерогативой Совета Безопасности и что в прошлом он уже так поступал, например в Сомали в 1993 году и в Демократической Республике Конго в 2013 году. Такие мандаты предусматривают переход от принятия тактических решений о превентивном и упреждающем применении силы для защиты гражданского населения и персонала Организации Объединенных Наций от угроз к осуществлению принципиально иной доктрины, предполагающей использование наступательных сил для нанесения противнику урона или поражения либо его нейтрализации.

122. Группа считает, что следует с крайней осторожностью подходить к любым призывам об учреждении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира для выполнения задач, связанных с применением силы, и что любые задачи такого рода, оговоренные в мандате, должны быть ограни-

ченными по срокам и носить исключительный характер. Такие задачи должны выполняться в порядке содействия достижению четкого и реалистичного конечного политического результата и при полном соблюдении норм международного гуманитарного права. Подобные операции могут привести к тому, что силы Организации Объединенных Наций и миссия в целом станут одной из сторон в конфликте, и требуют уделения внимания гуманитарным и иным последствиям, которые неизбежно вытекают из продолжительного применения силы. Группа разделяет мнение гуманитарных партнеров относительно необходимости сохранения четких различий между операциями по поддержанию мира с мандатами, связанными с применением силы, и участниками и целями гуманитарной деятельности.

123. В ситуациях, когда операция Организации Объединенных Наций по поддержанию мира разворачивается параллельно с силами, не относящимися к системе Организации Объединенных Наций, которые осуществляют военные контртеррористические или иные наступательные операции, при проведении соответствующих операций необходимо соблюдать четкое разделение обязанностей и разграничение ролей. В этих случаях Организация Объединенных Наций должна строго блюсти свою объективную приверженность уважению прав человека. Когда же такие силы, не относящиеся к системе Организации Объединенных Наций, выводятся, не следует предлагать Организации Объединенных Наций брать на себя выполнение сохраняющихся задач, превышающих ее возможности.

Принципы поддержания мира

124. Некоторые государства-члены, в том числе многие ведущие страны, предоставляющие войска, выразили Группе свою твердую убежденность в необходимости отстаивать три основных принципа поддержания мира, а именно согласие сторон, беспристрастность и неприменение силы, кроме как в порядке самообороны или защиты мандата. Однако, по мнению других, эти принципы устарели и требуют корректировки. Члены Группы внимательно выслушали все точки зрения.

125. Группа убеждена в том, что основные принципы поддержания мира имеют важное значение для успешного направления усилий, предпринимаемых в рамках операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира в целях наблюдения за режимом прекращения огня и осуществления мирных соглашений. В то же время Группа подчеркивает свою обеспокоенность по поводу того, чтобы принципы поддержания мира никогда не использовались в качестве оправдания отказа в принятии превентивных мер по обеспечению защиты гражданского населения или защиты миссии. Кроме того, опыт поддержания мира в обстановке большой нестабильности, накопленный на протяжении двух десятилетий, диктует необходимость в более гибком и прогрессивном толковании этих принципов.

126. Как утверждается в докладе Брахими, «беспристрастность» отнюдь не равнозначна нейтралитету или равному обращению со всеми сторонами во всех случаях и в любое время, поскольку в некоторых случаях местными сторонами могут быть не равные в моральном отношении субъекты, а явные агрессоры и жертвы. Беспристрастность должна означать соблюдение принципов Устава и целей мандата миссии, основанного на принципах Устава. На ме-

стах о беспристрастности миссий Организации Объединенных Наций следует судить по ее решимости объективно реагировать на действия различных сторон, руководствуясь не тем, кто совершает действия, а характером этих действий. Миссии должны обеспечивать защиту гражданского населения независимо от источника угрозы. Они должны поощрять уважение всеми субъектами прав человека местного населения и комбатантов независимо от их принадлежности. Они должны стремиться к поиску политических решений на основе уважения законных интересов и требований всех сторон и общества в целом.

127. «Согласие основных сторон» имеет четкий смысл в тех случаях, когда миротворцы развертываются в контексте соглашения о прекращении огня или о мире в условиях межгосударственного конфликта или между явными сторонами в гражданской войне. В условиях урегулирования конфликтов в настоящее время, когда боевые действия носят продолжающийся характер и не ограничиваются участием двух сторон, могут возникать практические трудности с получением согласия кого-либо, помимо правительства. Несомненно, согласие правительства имеет принципиальное значение для развертывания миссии, и этому аспекту следует уделять повышенное внимание. Получение и сохранение согласия других сторон остается для любой миссии важной целью, достижения которой следует добиваться в максимально возможной степени. Это укрепляет членов Группы в их мнении о том, что любая операция по поддержанию мира должна являться частью серьезного политического процесса, в котором принимает активное участие Организация Объединенных Наций, и должна постоянно стремиться к расширению согласия в отношении роли и присутствия Организации Объединенных Наций посредством отстаивания беспристрастности своей позиции.

128. «Самооборона» является широко признанной концепцией, которая в полной мере определена Организацией Объединенных Наций в правилах применения вооруженной силы. Однако концепция «защиты мандата» требует уточнения в отношении того, какие задачи в рамках мандата могут потребовать применения силы. В любых случаях она должна предусматривать ответственность по защите гражданского населения, и миссии должны при этом действовать упреждающим образом. В рамках применения военной силы соответствующим образом — от противодействия посредством сдерживания и принуждения до прямой конфронтации, особенно в тех случаях, когда гражданское население или миротворцы подвергаются опасности, — могут устраняться различные угрозы. Если те, кто замышляет нападения, понимают и знают о том, что воинские контингенты Организации Объединенных Наций настроены решительно и располагают силами и средствами для того, чтобы принять силовые меры реагирования в случае нападения, фактическое применение силы может оказаться необязательным.

129. Группа полагает, что с учетом современных проблем вышеприведенный анализ принципов поддержания мира является разумным. Имеющиеся в Секретариате концептуальные материалы, разработанные в консультации с государствами-членами, в значительной степени соответствуют такому толкованию. Тем не менее Группа отмечает, что в конечном итоге ясное представление о том, что требуется для той или иной конкретной миссии, содержится не в доктрине, а в заявлениях конкретных миссий о потребностях в подразделениях, в методических указаниях для стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, и в правилах применения вооруженной силы. Решения о

том, следует ли выделять персонал, должны приниматься на основе четкого понимания потребностей той или иной миссии в конкретных подразделениях. Нельзя допустить, чтобы подспудные концептуальные разногласия нарушали порядок подчинения, что может привести к недоразумениям в ходе военных операций с участием развернутых подразделений. В интересах всех, включая Совет Безопасности, Секретариат и страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, чтобы каждый развернутый контингент в полной мере понимал поставленные задачи и был полон решимости их выполнить. В этой связи Группа подчеркивает важность скорейшего проведения на постоянной основе трехсторонних консультаций, о которых говорится в пунктах 188–191, с целью добиться общего понимания мандата, оценки угроз и потребностей в конкретных подразделениях. Эти усилия должны способствовать тому, чтобы потенциальные доноры принимали в полной мере осознанное решение о том, следует ли выделять персонал на цели той или иной конкретной операции.

130. В отношении применения силы для целей установления мира и обеспечения защиты Группа рекомендует:

а) государствам-членам обеспечивать, когда это требуется, чтобы миротворческие операции имели в своем распоряжении контингенты, оснащенные необходимым снаряжением, прошедшие подготовку и обладающие соответствующим потенциалом для реагирования на угрозы, и поддерживать их в отношении упреждающего применения силы в порядке самообороны и для защиты гражданского населения и препятствования действиям деструктивных сил в соответствии со своими мандатами;

б) Совету Безопасности, Секретариату, региональным субъектам и всем государствам-членам — в тех случаях, когда операции Организации Объединенных Наций развертываются в отсутствие жизнеспособного мирного процесса, — активно продвигать политический процесс и способствовать созданию других условий для достижения успеха и регулярно анализировать вопрос о жизнеспособности такой миссии;

в) не поручать миссиям Организации Объединенных Наций проводить контртеррористические операции, а в случаях, когда миссия Организации Объединенных Наций действует параллельно с контртеррористическими силами, четко разграничивать соответствующие роли присутствующих сторон. Совет Безопасности должен обеспечивать, чтобы после вывода таких сил Организации Объединенных Наций не приходилось брать на себя выполнение сохраняющихся задач, превышающих ее возможности.

Е. Сохранение мира

Переосмысление подхода

131. Мирные процессы не завершаются после прекращения огня, заключения мирного соглашения или проведения выборов. Такие события являются лишь этапом, а не окончанием мирного процесса. В действительности это могут быть периоды большой нестабильности, когда воюющие стороны сталкиваются с неопределенностью в момент перехода к мирной политической деятельности и когда активизируются деструктивные силы. Однако именно в этот мо-

мент внимание международных заинтересованных сторон нередко отвлекается на какие-либо иные обстоятельства.

132. На таких критических этапах прежде всего необходимо повышать политическую бдительность международного сообщества и расширять его участие. Важным фактором для поддержания мира и предотвращения возобновления конфликта является необходимость сохранения и усиления политического импульса, устранения коренных причин конфликта, углубления и расширения мирных процессов путем увеличения числа их участников и содействия процессу примирения и заживления ран. Миростроительство не является государственным строительством; это различные, хотя и взаимосвязанные усилия. Задача миротворческих операций заключается в том, чтобы содействовать сохранению мира в тот период, когда предпринимаются долгосрочные, иногда затрагивающие несколько поколений усилия по укреплению государственных институтов.

133. Международное сообщество оказало поддержку в деле сохранения мира ряду стран, в том числе некоторым успешно, как это было, в частности, в Сьерра-Леоне и Тиморе-Лешти. Комиссия по миростроительству и Фонд миростроительства стремятся оказывать более эффективную поддержку в достижении этой общей цели. Тем не менее этим механизмам и миротворческим операциям Организации Объединенных Наций, как и другим сторонам, необходимо извлечь уроки из прошлого опыта и устранить некоторые недостатки, которые по-прежнему характеризуют многие международные усилия и в настоящее время.

Семь недостатков

134. **Умонастроения.** Страны, выходящие из состояния конфликта, — это не «белые пятна», а их население — это не «проекты». Это главные движущие силы мира. Вместе с тем международный подход зачастую основывается на типовых моделях, которые игнорируют национальные реалии. В нем нередко упускаются из виду социальные механизмы либо неформальные институты и сетевые структуры взаимопомощи, которые занимаются оказанием услуг и пользуются доверием на уровне общин, где важную роль играют женщины. Усилия, направленные на сохранение мира, должны опираться на деятельность этих институтов и на потенциал противодействия местных общин и осуществляемые ими процессы примирения, а не подрывать их.

135. **Национальные приоритетные задачи.** В тех случаях, когда страны определяют свои приоритетные задачи и они пользуются широкой национальной поддержкой, их необходимо уважать. Слишком часто это не происходит. Например, страны — участницы Группы «7 плюс», в состав которой входят 18 нестабильных и затронутых конфликтами государств, определили, исходя из собственного опыта, пять важных целевых направлений деятельности: а) легитимная политика, б) безопасность, с) правосудие, d) экономические основы и e) доходы и услуги. Эти цели получили отражение в «Докладе о мировом развитии за 2011 год: конфликты, безопасность и развитие»¹¹, в котором подчеркивается важность «в достаточной мере инклюзивной» политики, безопасности, правосудия и рынка труда в странах, затронутых конфликтом. Тем

¹¹ World Bank (Washington, D.C., 2011).

не менее именно эти ключевые функции государства нередко получают самую слабую международную поддержку, причем на сферу политики, безопасности и правосудия приходится менее 5 процентов общего объема официальной помощи на цели развития (ОПР). Что касается эффективности ОПР, то общины с самым высоким уровнем насилия и нестабильности имеют наименьшие шансы добиться повышения своего благосостояния¹².

136. Схемы, обусловленные динамикой предложения, и технические подходы к проведению реформ. Международные субъекты нередко оказывают помощь в целях «укрепления» институтов, в том числе путем консультирования по вопросам законодательной и нормативно-правовой базы, институциональной инфраструктуры и поставки оборудования, организации обучения и проведения инструктажа. Однако в этих схемах, как правило, игнорируются важнейшие факторы. Обычно «новые» институты испытывают интенсивное давление со стороны представителей различных политических интересов и подвержены коррумпированию со стороны влиятельных групп. С учетом такой политической динамики реформы необходимо корректировать и тщательно анализировать. Особое внимание следует уделять таким важным направлениям деятельности, как отбор и подготовка сотрудников полиции, программы разоружения и демобилизации и определение приоритетности и очередности услуг для различных общин и районов.

137. Игнорирование бюджетно-финансового аспекта. За несколькими исключениями отмечаются серьезные недостатки в отношении финансирования, предоставляемого донорами для большинства стран, где действуют миротворческие операции Организации Объединенных Наций, и особенно в отношении финансирования приоритетных задач, имеющих важнейшее значение для сохранения мира. Если доноры будут продолжать избегать рисков, то угрозы миру будут возрастать. Иногда эта проблема усугубляется международными усилиями, в результате которых создаются крупные учреждения с фондом заработной платы или эксплуатационными расходами, которые невозможно покрыть за счет национального бюджета. Необходимы реформы в плане подготовки реалистичных сценариев получения доходов. По мере углубления разрыва между созданием учреждений и получением доходов усугубляется и проблема, связанная с обеспечением их эффективности, и в этих «новых» государственных учреждениях, нередко испытывающих нехватку финансирования, все шире распространяется коррупция.

138. Отсутствие стратегического планирования, координации и интеграции. Несмотря на многочисленные обещания Организации Объединенных Наций и других международных учреждений изменить свои подходы, поддержка, оказываемая ими странам, затронутым конфликтами, по-прежнему носит краткосрочный, нескоординированный и нерегулярный характер и привязана к многочисленным механизмам финансирования. Эти проблемы особенно заметны в сфере безопасности, которая имеет исключительно важное значение для сохранения мира. Приоритетных задач должно быть немного, они должны основываться на результатах совместной оценки, быть скоординированными и осуществляться поэтапно с учетом того, что та или иная страна может реально осуществить.

¹² Organization for Economic Cooperation and Development, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (Paris, OECD Publishing, 2015).

139. **Упор на столицу и ее элиты.** Как правило, в ходе осуществления мирных процессов и усилий по государственному строительству основное внимание уделяется столице и небольшой элите, представляющей политические слои и гражданскую службу. Для того чтобы дивидендами мира, такими как рабочие места и средства к существованию, могли воспользоваться не только представители этого небольшого круга, могут понадобиться многие годы. Хотя на протяжении определенного времени такие усилия могут принести успех, общий уровень социально-экономической маргинализации может сохраняться и даже повышаться. Особую озабоченность вызывают некоторые группы, в том числе демобилизованные бывшие солдаты, бывшие ополченцы и бывшие повстанцы, беженцы и перемещенные лица, включение и реинтеграция которых в любой мирный процесс имеет важнейшее значение и которые поэтому нередко оказываются в особенно уязвимом положении. Их продолжающаяся маргинализация может поставить под угрозу сохранность мира в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

140. **Непричинение вреда: примирение и доверие.** Примирение и усилия по восстановлению доверия между лидерами и их обществами должны осуществляться на национальном уровне. Чтобы создать безопасные условия для всестороннего диалога, требуется наличие политического руководства и эффективных структур управления. Передовые позиции в этом процессе должны занимать представители гражданского общества, женщины и религиозные лидеры, призывающие и общины, и руководителей смотреть в будущее и заниматься налаживанием диалога, примирением и заживлением ран. Организация Объединенных Наций и международное сообщество должны поощрять и поддерживать такие усилия, в том числе в плане содействия обеспечению подотчетности и оказания помощи пострадавшим.

141. Вместе с тем энтузиасты реформ могут не понимать, что некоторые их усилия могут противодействовать процессам примирения и укрепления доверия. Рекомендации, ведущие к поспешной и непродуктивной конкуренции во время выборов или конституционным спорам, могут обострить прошлые противоречия. Программы международной помощи могут породить напряженность в отношениях между общинами в том случае, если они, как представляется, позволяют получать дивиденды мира на избирательной основе. Когда речь заходит о поддержке государственных институтов, местное население нередко выражает глубокие опасения по поводу их возможного расширения, особенно если считается, что государство замешано в коррупции или проведении избирательной политики. Для сохранения мира крайне важно поддерживать программы и государственные институты, которые обладают легитимностью в глазах общин.

Роль системы Организации Объединенных Наций

142. Организация Объединенных Наций, в рамках выполнения своей объединяющей роли, должна способствовать активизации и поддержанию политического взаимодействия между международными заинтересованными сторонами высокого уровня, включая контактные группы, региональные партнерства и членов Совета Безопасности. Помимо ее глобального членского состава, определяющим фактором обеспечения эффективности ее объединяющей роли является способность Организации Объединенных Наций учитывать интересы, культуру и динамику развития соответствующей страны.

143. Созыву совещания международных заинтересованных сторон за «большим столом» с участием, в том числе региональных и субрегиональных субъектов, международных финансовых учреждений, страновой группы Организации Объединенных Наций и соответствующих государств-членов, должны содействовать Специальный представитель и/или Специальный посланник Генерального секретаря, действующий на страновом уровне в поддержку координационных усилий правительства. В рамках проведения совместных оценок должны анализироваться аспекты безопасности, политические и социально-экономические факторы, соображения, касающиеся природных ресурсов, и другие составляющие конфликта и должны выявляться потенциальные причины конфликта наряду с определением местных возможностей и потенциала противодействия, которые нужно наращивать. Это может помочь в разработке политической «дорожной карты», создании механизма координации и разделении функций между соответствующими субъектами.

144. Важное значение имеет партнерство между Организацией Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями, включая эффективное осуществление механизма партнерства между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком, и его внедрение должно происходить на более системной основе. В качестве примера передовой практики следует рассматривать модель «двух окон», используемую многосторонними целевыми фондами (в частности «окна», функционирующие под управлением Организации Объединенных Наций и Всемирного банка). Перспективным направлением сотрудничества является проведение Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком совместных обзоров государственных расходов в сфере безопасности и отправления правосудия в целях повышения их эффективности и транспарентности. Другим приоритетным направлением сотрудничества должна стать борьба с коррупцией.

145. Организация Объединенных Наций может объединять усилия и способствовать координации деятельности других сторон, но ей в то же время следует показывать пример более эффективной интеграции своих собственных разнообразных усилий как в Центральных учреждениях, так и на местах. Без твердой поддержки со стороны Центральные учреждения координация деятельности на местах сталкивается с серьезными проблемами. Миссии должны тесно взаимодействовать со страновыми группами Организации Объединенных Наций. В то же время учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций не всегда готовы определить приоритетность ключевых аспектов сохранения мира либо не способны эффективно их реализовать и зависят в своей деятельности от добровольного финансирования, которое часто отсутствует или не соответствует мандатам Совета Безопасности. Чтобы решить эти проблемы, миссиям и страновым группам Организации Объединенных Наций необходим более качественный набор финансовых механизмов, которые помогают им действовать вместе и более эффективно, включая расширение поддержки Фонда миростроительства, повышение капитализации объединенных фондов на страновом уровне и, в рамках бюджетов миссий, финансирование программ по выполнению предусмотренных мандатами задач в интересах укрепления мира.

146. В целях укрепления интеграции необходимо проводить совместные оценки в рамках Организации Объединенных Наций, осуществлять комплексное планирование и внедрять согласованное разделение функций. Решения по во-

просу о структурной интеграции должны приниматься в индивидуальном порядке, однако при этом необходимо добиваться стратегической согласованности действий на местах.

147. В Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует активизировать свои усилия по объединению всех компонентов системы Организации Объединенных Наций. Эта цель не будет достигнута без обеспечения сильного руководства со стороны Центральных учреждений на уровне всех соответствующих департаментов, а также учреждений, фондов и программ и без эффективных механизмов поддержки.

148. Одним из основных элементов сохранения мира является обеспечение всеохватного и справедливого экономического развития. Организация Объединенных Наций должна учитывать экономические аспекты, в том числе обеспечение источников средств к существованию и рабочих мест, а также транспарентное и подотчетное использование природных ресурсов, включая доходы, земельные угодья и, особенно в зонах конфликтов, основные услуги. Необходимо поддержать проведение саммита Организации Объединенных Наций для принятия повестки дня в области развития на период после 2015 года и достижение предусмотренной в ней цели 16¹³ относительно содействия построению миролюбивых и открытых обществ, добиваясь того, чтобы решение этой приоритетной задачи стало практически неизбежным.

149. В отношении роли системы Организации Объединенных Наций в деле сохранения мира Группа рекомендует:

а) Организации Объединенных Наций использовать свою объединяющую роль для содействия активизации и поддержанию международного политического взаимодействия в целях сохранения мира и содействовать принятию скоординированных международных усилий;

б) специальным представителям и/или специальным посланникам Генерального секретаря созывать совещания с участием международных заинтересованных сторон и проводить совместные оценки с участием национальных заинтересованных сторон с целью выработать политическую «дорожную карту» и механизм координации, подготовить пакет мер и определить четкое разделение функций в поддержку усилий по содействию сохранению мира;

в) Генеральному секретарю при поддержке государств-членов прилагать целенаправленные усилия для того, чтобы объединить все компоненты системы в целях обеспечения общесистемного реагирования на возникающие потребности той или иной страны, переживающей конфликт;

г) предоставлять необходимую поддержку руководителям Организации Объединенных Наций и возлагать на них ответственность за обеспечение эффективности коллективных усилий;

¹³ Цель 16 в повестке дня в области развития на период после 2015 года звучит следующим образом: «содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях» (см. A/68/970 и Corr.1).

е) Генеральному секретарю и государствам-членам в целях укрепления финансирования Организацией Объединенных Наций усилий по содействию сохранению мира рассмотреть возможность принятия следующих мер:

i) широкое внедрение ускоренного порядка действий (Субфонд экстренного реагирования) в Фонде миростроительства с опорой на использование четкой концепции Организации Объединенных Наций, проявление большей гибкости по отношению к ее партнерам-исполнителям и применение ускоренных процедур;

ii) создание объединенных фондов Организации Объединенных Наций на страновом уровне в привязке к политической «дорожной карте» и комплексным стратегиям;

iii) уточнение практических аспектов сотрудничества между миссиями и страновыми группами Организации Объединенных Наций, в том числе мест совместного базирования в отдаленных районах, включая механизмы совместного несения расходов и возмещения расходов в связи с совместным обслуживанием и другими аспектами вспомогательной и административной деятельности;

iv) внедрение практики начисления взносов партнерам на основе сравнительных преимуществ;

f) провести независимый обзор текущего потенциала учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций в отношении оказания помощи в деле сохранения мира и возможного повышения этого потенциала с учетом результатов анализа рекомендаций Группы и Консультативной группы экспертов по обзору архитектуры миростроительства.

Роль миротворческих операций Организации Объединенных Наций

150. В ходе миротворческих операций в рамках всех усилий по сохранению мира следует обеспечивать уважение принципа национальной ответственности принимающей страны и интересов ее народа. Это особенно важно в тех случаях, когда мандаты Совета Безопасности не основываются на обязательствах, принимаемых сторонами в рамках мирного соглашения. Устранению некоторых из этих недостатков и принятию более эффективных и осуществимых мандатов, учитывающих возможности миссий, способствовал бы процесс установления очередности выполнения мандатов, о котором говорится в пункте 184 настоящего доклада. Цель должна заключаться в уменьшении количества приоритетов и задач и более эффективном определении очередности.

151. С учетом подхода, предусматривающего установление очередности, необходимо предоставить полномочия и оказать поддержку Специальному представителю Генерального секретаря и руководству миссии в отношении проведения — в рамках широких консультаций с национальными субъектами, страновыми группами Организации Объединенных Наций и, по мере необходимости, другими международными субъектами — оценки сложившихся условий и наиболее подходящего пакета мер для содействия сохранению мира, которые подлежат пересмотру во время продления мандата. Такой пакет мер должен стать основой договора между Организацией Объединенных Наций и правительством принимающей страны. Специальный представитель должен информировать

мировать Совет Безопасности о достигнутом прогрессе и о том, когда необходимо вносить изменения в мандат.

152. В настоящее время большинство миссий располагают единственным инструментом для осуществления гражданских задач — штатным персоналом. Это, возможно, способствует обеспечению более широкого присутствия на местах, однако неспособность обеспечить такое присутствие своевременной и небольшой по размеру программной поддержкой свидетельствует о неадекватности этого подхода и ведет к упущению возможностей. Члены Группы неоднократно слышали о том, что, о чем бы ни шла речь — о формировании полицейских сил, деятельности исправительных учреждений или поддержке местных органов власти, небольшая по объему программная поддержка могла бы способствовать созданию потенциала и повышению эффективности выполнения мандата. Сейчас этот вид поддержки ограничивается осуществлением проектов с быстрой отдачей и выплатой подъемных пособий в рамках процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции. Просить об оказании аналогичной поддержки должны иметь возможность и другие компоненты при соответствующем обосновании и обеспечении полной отчетности. Такое финансирование программ в рамках выполнения предусмотренных мандатом задач должно осуществляться структурой, которая может наиболее эффективным образом добиться результатов — будь то собственно миссия, страновая группа Организации Объединенных Наций или другие партнеры-исполнители.

153. Каждая миссия должна располагать необходимыми специалистами по местным вопросам, культуре, языку и страновой тематике или иметь возможность пользоваться их услугами; обеспечивать регулярное и структурированное взаимодействие с местными общинами, в том числе женщинами, молодежью, религиозными и другими лидерами; и определять ресурсы для регулярного проведения независимых обследований мнений местного населения о деятельности миссии и прогрессе в деле достижения стоящих перед миссией целей в увязке со стратегическими усилиями в области коммуникации.

154. Центральным элементом обеспечения устойчивого мира является легитимная политика. В ходе оказания консультационной помощи по вопросам выборов советники должны тщательно подходить к вопросу о сроках их проведения, а организация выборов должна быть направлена на разделение политической власти на всеохватной основе, а не на ее концентрацию. Усилия по совершенствованию системы управления должны быть направлены на преодоление последствий глубокого недоверия между правительствами и маргинализированными группами населения путем содействия восстановлению нередко уже разорванных отношений. В авангарде этих усилий могут находиться женщины, которые содействуют процессу национального примирения и залечивания ран и призывают как общины, так и лидеров заявить о приверженности новому общественному договору.

155. Правительства все чаще сталкиваются с требованиями населения положить конец коррупции. Миротворческая операция Организации Объединенных Наций должна обеспечивать, чтобы ее страновой анализ охватывал динамику развития коррупции и стимулирующие ее факторы, поддерживал усилия по привлечению надлежащего внимания к проблеме коррупции и предусматривал оказание политической поддержки тем, кто предоставляет техническую и кон-

сультационную помощь в этой области. Это должно предусматривать усилия гражданского общества в поддержку транспарентности и подотчетности.

156. Миротворческие операции должны уделять пристальное внимание динамике общинных взаимоотношений, особенно в зонах конфликтов, развертывая местные отделения как можно шире, насколько это позволяет обстановка в плане безопасности. Они должны налаживать как можно более тесное взаимодействие с общинами и поддерживать национальные инициативы в области развития сельских районов и местных территорий. Миссии должны оказывать помощь в урегулировании местных конфликтов и поддерживать усилия общин в направлении достижения примирения.

157. Миротворческая миссия Организации Объединенных Наций не может заниматься решением проблем во всех сферах отправления правосудия, и для достижения устойчивых результатов требуются совместные усилия Организации Объединенных Наций. Вопросы правосудия, обеспечения законности и прав человека являются взаимодополняющими элементами в деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций и страновых групп Организации Объединенных Наций, и к их решению необходимо подходить комплексно. Слишком часто Организация Объединенных Наций рассматривает вопросы правосудия и обеспечения законности, с одной стороны, и вопросы прав человека, с другой стороны, как самостоятельные сферы деятельности. Это порой приводит к появлению программ, направленных на создание потенциала в области обеспечения законности без уделения должного внимания правам человека, которые являются одним из ключевых компонентов институциональной реформы. Необходимо также предпринимать усилия с целью изучения системы институтов, которые должны эффективно взаимодействовать, включая суды, органы прокуратуры и полицию. Прогресс, достигнутый в одном компоненте системы правосудия, нередко сводится на нет провалами или проволочками в ее других компонентах. Внимания со стороны миссии требуют к себе и бесчеловечные условия содержания в тюрьмах, которые могут стать причиной бунтов и радикализации настроений. В состав миссий должны подбираться сотрудники по вопросам судебных органов и исправительных учреждений с целью обеспечить предоставление соответствующей консультационной помощи и поддержки с учетом складывающихся обстоятельств.

158. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны стремиться к тому, чтобы обеспечение законности осуществлялось с учетом защиты прав человека. Это предполагает борьбу с безнаказанностью путем поддержки соответствующих механизмов отправления правосудия в переходный период в ситуациях, когда совершенные в прошлом нарушения остаются без рассмотрения и становятся препятствием для установления прочного мира.

159. Вышеупомянутые недостатки серьезно сказываются на положении дел в секторе безопасности и могут стать фактором, в наибольшей степени подрывающим мир. Это диктует необходимость усилий, направленных на то, чтобы поддержать реформу сектора безопасности наиболее эффективным и скоординированным образом. С учетом ее роли в вопросах становления полицейских сил и в области разоружения, демобилизации и реинтеграции Организация Объединенных Наций может и должна играть объединяющую и координирующую роль в деле реформирования сектора безопасности, если правительство обратится с такой просьбой, добиваясь, чтобы согласованные усилия по прове-

дению реформы предпринимались во всех секторах безопасности, о чем говорится в резолюции 2151 (2014) Совета Безопасности. У Организации Объединенных Наций нет технического потенциала для поддержки усилий по реформированию сектора обороны. Тем не менее с учетом стратегических интересов двусторонних субъектов в секторе обороны такие усилия по его реформированию должны привязываться к общему механизму координации мер в области реформирования сектора безопасности, что способствовало бы сохранению мира.

160. В отношении роли миротворческих операций Организации Объединенных Наций в деле содействия сохранению мира Группа рекомендует:

а) Генеральному секретарю включать в предлагаемые бюджеты миссий программные ресурсы в тех случаях, когда они необходимы для эффективного выполнения предусмотренных мандатом задач. Такое финансирование программ должно осуществляться структурой, которая может наиболее эффективным образом добиться результатов, — будь то собственно миссия, страновая группа Организации Объединенных Наций или другие партнеры-исполнители;

б) миротворческим операциям Организации Объединенных Наций обеспечивать, чтобы их страновые анализы охватывали динамику развития коррупции и стимулирующие ее факторы, поддерживали усилия по привлечению надлежащего внимания к проблеме коррупции и предусматривали оказание политической поддержки тем, кто предоставляет техническую консультационную помощь в этой области;

в) миротворческим операциям Организации Объединенных Наций в рамках поощрения усилий по обеспечению устойчивого мира оказывать политическую и оперативную поддержку процессам интеграции и национального примирения;

д) специальным представителям Генерального секретаря обеспечивать, чтобы структуры миссий и механизмы координации их действий со страновыми группами Организации Объединенных Наций предусматривали применение комплексного подхода к вопросам правосудия, обеспечения законности и прав человека;

е) миссиям быть готовым, когда им предложат, играть объединяющую и координирующую роль в деле реформирования сектора безопасности.

Полиция Организации Объединенных Наций

161. Надежная национальная полиция является важным фактором поддержания мира в разобщенных обществах, хотя зачастую она и воспринимается как инструмент власти и злоупотреблений. Постконфликтное реформирование и совершенствование полицейской службы является нелегкой задачей, которую невозможно решить лишь за несколько лет. Она требует преодоления пережитков политизации системы безопасности и былых злоупотреблений. Необходимо реалистично оценить, что может быть достигнуто с помощью миротворческой операции в течение срока ее действия.

162. Совершенствование полиции и других органов правопорядка требует не только реформирования полицейской службы и подготовки ее персонала. Для обеспечения политической поддержки и руководства этим процессом, управленческого надзора и создания бюджетной и законодательной базы необходимо сформировать соответствующее министерство, а также основные органы полиции. Укрепление потенциала должно предусматривать не только решение оперативных вопросов, но и выполнение целого ряда управленческих и административных функций. Это невозможно сделать без других институтов системы уголовного правосудия или внутренних и внешних механизмов надзора, в частности без внутренней дисциплины и без парламентских, судебных и правозащитных институтов. Подготовка полицейских Организации Объединенных Наций обычно не предусматривает их обучения проведению реформы полиции, и используемая Организацией Объединенных Наций модель краткосрочного развертывания полицейских контингентов основана на том, что Организация в состоянии предложить, и не пригодна для решения задачи укрепления потенциала. Применяемый подход требует существенной корректировки.

163. Огромное значение имеют партнерские связи с другими действующими сторонами, координируемые под руководством энергичного и ответственного национального центра. При утверждении соответствующего мандата выбор личного состава полицейских компонентов Организации Объединенных Наций зависит от того, какие недостатки, выявленные в ходе обследований состояния дел в полиции, нужно устранить в национальной правоохранительной системе, с упором на новые формы участия полицейских, в большей степени учитывающие необходимость укрепления потенциала. Примерами новых форм участия полицейских являются использование в Тиморе-Лешти гражданских экспертов в качестве специалистов по укреплению полиции и специализированных групп в Гаити, занимающихся текущей подготовкой полицейского персонала, а также привлечение групп полицейских инструкторов из региона для работы в качестве полицейских Организации Объединенных Наций в Южном Судане до возникновения в стране кризиса. Персонал такого рода и специалистов, привлекаемых на более долгосрочной основе, следует включать в состав миссий, в задачи которых входит оказание помощи в укреплении потенциала полиции. Использование гражданского персонала и специализированных групп и другие связанные с этим меры должны находить свое отражение в новых принципах планирования, найма, инструктирования и подготовки полицейских. В целях повышения эффективности и результативности поддержки в развитии потенциала страны, предоставляющие полицейские контингенты, следует поощрять продлевать циклы ротации своего персонала до 12 месяцев. Следует с уважением относиться к выбранным правительством системам формирования полиции и используемым в этой связи подходам.

164. В качестве первого шага в срочном порядке следует завершить разработку стратегических руководящих принципов, регулирующих деятельность полиции Организации Объединенных Наций, в том числе касающихся политики и управления в основных областях, включая укрепление потенциала, и выделить соответствующие ресурсы для их реализации. Необходимы постоянный контроль и анализ предпринимаемых в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций усилий в области укрепления потенциала полиции, при этом следует учитывать, как оценивают эти усилия правительства и гражданское общество принимающих стран. После завершения разработки

этого нового подхода его внедрение потребует дополнительного анализа организационной структуры, личного состава и потенциала Отдела полиции Секретариата.

165. Чтобы подать пример национальным партнерам и обеспечить более эффективную защиту гражданских лиц, в деятельности полиции крайне важно учитывать гендерные аспекты. Секретариату и государствам-членам следует разработать стратегию, предусматривающую конкретные меры для увеличения доли женщин-полицейских в составе миротворческих операций Организации Объединенных Наций, особенно на руководящих должностях. Государствам-членам следует активизировать эти усилия как в рамках общего набора персонала, так и посредством включения соответствующих специалистов в состав подразделений, занимающихся защитой женщин и детей от сексуального насилия. Полицейские компоненты должны тесно взаимодействовать в рамках миссии с советниками по вопросам защиты женщин, по гендерным вопросам и по вопросам защиты детей.

166. Полицейским компонентам приходится зачастую сталкиваться с проблемой роста транснациональной организованной преступности. Когда это требуется, миссиям следует приобретать опыт в этой области, действуя в партнерстве с другими сторонами в поддержку укрепления потенциала национальной полиции. Преступность — это не только проблема, которую необходимо решать всей миссии в целом, но и стратегическая угроза делу поддержания мира. Рост преступности и распространение стрелкового оружия являются также характерными особенностями многих постконфликтных ситуаций и требуют применения многосторонних ответных мер.

167. Сформированные полицейские подразделения используются в рамках миротворческих операций Организации Объединенных Наций для проведения совместных тактических операций в области поддержания общественного порядка, оказания поддержки в обеспечении охраны национальных правоохранительных учреждений принимающей страны, защиты гражданских лиц, персонала и объектов Организации Объединенных Наций и решения задач обеспечения безопасности в процессе преобразования миссий. Учитывая ограниченную способность стран своевременно выделять такие подразделения, перед Организацией Объединенных Наций стоит нелегкая задача расширения круга стран, способных предоставлять подобные подразделения, и обеспечения того, чтобы они отвечали всем предъявляемым к ним требованиям и стандартам при выполнении своих обязанностей на местах. Помочь в решении этой задачи может заключение соглашений о более тесном партнерстве между странами-потенциальными поставщиками таких контингентов и странами-донорами, а также соглашений о мобилизации уже имеющихся сформированных полицейских подразделений, специализирующихся на поддержании общественного порядка. Кроме того, на этапе, предшествующем развертыванию, необходимо улучшить работу по повышению оперативной готовности миссии и усилить надзор за состоянием такой готовности для обеспечения того, чтобы сформированные полицейские подразделения отвечали всем необходимым требованиям, предъявляемым к подразделениям такого рода, и уровню подготовки, требуемому для выполнения стоящих перед ними задач, в соответствии с установленными стандартами в этой области.

168. В отношении полицейских компонентов миротворческих операций Организации Объединенных Наций Группа рекомендует следующее:

а) для оказания более эффективной поддержки в деле укрепления и реформирования национальной полиции и применения новых принципов планирования полицейских сил и найма персонала Секретариату следует разработать соответствующие рекомендации и методы подготовки личного состава. Стратегия Организации Объединенных Наций в области укрепления полицейских сил должна основываться на оценке потенциала полиции в конкретной стране, находить свое отражение в планировании, подборе и найме персонала миссии и предусматривать использование специализированных групп и гражданских экспертов, действующих на долгосрочной основе;

б) для повышения эффективности и результативности поддержки в укреплении потенциала странам, предоставляющим полицейские контингенты для содействия развитию и реформированию полицейских сил, следует рекомендовать продлевать циклы ротации до 12 месяцев;

в) Секретариату следует завершить подготовку разрабатываемых стратегических руководящих принципов, регулирующих деятельность полиции Организации Объединенных Наций, и внести предложение о выделении соответствующих ресурсов для их реализации;

г) руководство каждой миссии должно постоянно контролировать и анализировать работу по укреплению потенциала полиции, учитывая при этом, как такую работу оценивают правительство и гражданское общество принимающей страны;

д) для увеличения количества и повышения эффективности сформированных полицейских подразделений Секретариату следует расширить круг стран, предоставляющих полицейские контингенты, и укрепить партнерские связи с донорами и региональными организациями, оказывать странам, предоставляющим полицейские контингенты, помощь в улучшении подготовки таких контингентов до их развертывания и совершенствовать управление служебной деятельностью полицейских и надзор за ней, включая обеспечение соответствия уровня их подготовки согласованным стратегиям и стандартам;

е) следует проанализировать организационную структуру, штатный состав и потенциал Отдела полиции, с тем чтобы он в большей степени соответствовал новым подходам, применяемым в области поддержки национальной полиции.

Стратегия выхода

169. С самого начала миротворческой операции Организации Объединенных Наций следует проводить работу по укреплению мира таким образом, чтобы ее поддержка со временем стала ненужной. Необходимо регулярно анализировать ход осуществления комплекса согласованных с принимающим правительством мер, о которых идет речь в пункте 151, время от времени адаптируя мандат миссии и помощь, оказываемую Организацией Объединенных Наций, с учетом событий, происходящих на месте. Эта деятельность может включать использование ограниченного набора тщательно отобранных показателей с уделением

особого внимания тем мерам, которые позволяют наиболее успешно укоренить, расширить и укрепить мир. Это заложит основу для процесса переходного этапа и постепенного свертывания операции, который следует всесторонне согласовать с национальными и региональными партнерами и другими соответствующими сторонами. На протяжении срока действия миссии следует избегать создания отношений иждивенчества или чрезмерной опеки национальных партнеров, так как это может скорее помешать, чем ускорить достижение поставленной цели.

170. Планирование переходного этапа в деятельности миссии должно осуществляться в самом тесном взаимодействии с национальными властями и должно включать переподготовку и трудоустройство национальных кадров. При этом необходимо учитывать и стремиться сводить к минимуму потенциальные экономические последствия свертывания миссии. Со стороны региональных, международных и других партнеров могут потребоваться последующие политические гарантии, гарантийные обязательства или иные гарантии после завершения деятельности миссии. С самого начала миссии должны взаимодействовать с другими органами системы Организации Объединенных Наций таким образом, чтобы это облегчило передачу функций следующим структурам системы, включая страновую группу Организации Объединенных Наций. Для решения любых оставшихся задач следует предусмотреть наличие соответствующих ресурсов и в этой связи разработать всеобъемлющий план переходного этапа.

III. Укрепление деятельности на местах

A. Постановка ясных задач и определение общей цели

1. Анализ и стратегия

171. Укрепление деятельности на местах начинается достаточно заблаговременно с эффективного планирования миссий в Центральных учреждениях. Для этого Организация должна располагать неким штатом, который проводил бы для старших руководителей стратегический анализ и оценку возможного образа действий.

172. В настоящее время Секретариат располагает ограниченными возможностями для получения и анализа докладов, подготавливаемых в Организации Объединенных Наций, а также информации из открытых внешних источников, на основе которых он мог бы проводить оценку конфликтных ситуаций, вырабатывать политику и стратегию и осуществлять планирование. Это требует наличия профессиональных аналитиков, которые имели бы доступ к общесистемной базе тематической информации, включая данные об экономических, исторических, культурных, антропологических и ресурсных аспектах конфликта, и могли бы проводить гендерный и правозащитный анализ и оценку угроз, существующих для гражданского населения и персонала Организации Объединенных Наций. Сотрудники Секретариата, курирующие эти направления, занимаются столь многочисленными делами, что, когда возникает кризис и разворачивается миссия, они зачастую бывают совершенно перегружены выполнением повседневных обязанностей, связанных с оказанием поддержки миссиям и подготовкой информационных материалов. Когда то или иное дело

передается из круга ведения одного ведущего департамента в другой, опыт и знания в отношении положения в стране или регионе не всегда следуют за ним. Это усложняется тем, что Организации Объединенных Наций всегда нелегко дается процесс выработки эффективной политики и стратегии. Существующий в Секретариате междепартаментский Комитет по вопросам политики и его предшественник Исполнительный комитет по вопросам мира и безопасности недостаточно согласованно обеспечивали необходимый процесс разработки стратегических стратегий.

173. Просчеты Секретариата в выборе политики, подготовке анализа и выработке стратегии усугубляются нечетким соблюдением существующих процедур. Вследствие того, что Организация Объединенных Наций зачастую приступает к урегулированию конфликта с некоторым опозданием, разработка стратегии в ответ на возникший кризис чаще всего осуществляется в условиях острой нехватки времени. Спешка, с которой приходится разрабатывать стратегию и планировать миссию, вынуждает Организацию проводить срочные выездные миссии для оценки ситуации, при этом бюрократические препоны зачастую не позволяют эффективно использовать имеющихся экспертов как внутри Организации, так и за ее пределами. В столь стесненных обстоятельствах планы в прошлом зачастую составлялись на основе подготовленных в спешном порядке оценок с использованием имеющихся подручных инструментов, а не на основе углубленного анализа ситуации и установленных на высоком уровне четких стратегических параметров общесистемной деятельности Организации. Секретариат должен на более раннем этапе начинать проведение собственного стратегического анализа и принятие соответствующих решений и должен повысить качество такого анализа. Организация в рамках всей системы должна располагать специальным штатом сотрудников, которые выступали бы в качестве официального центра стратегического анализа и планирования и на основе рекомендаций которых высшее руководство принимало бы решения, а затем включался процесс планирования и осуществления действий. Такой центр должен быть в состоянии разрабатывать стратегические альтернативы и сценарии на основе опыта, имеющегося в рамках системы и за ее пределами, и проверять эти альтернативы и сценарии с точки зрения их осуществимости, снижения риска и последствий в плане ресурсов, прежде чем предлагать свои рекомендации исполнительным органам в Секретариате. Группа считает, что такой центр должен быть подотчетен Генеральному секретарю.

2. Планирование миротворческих операций

174. Секретариат должен приступать к начальному планированию миротворческой операции сразу же после принятия решений в отношении стратегических целей Организации Объединенных Наций в конкретной ситуации и рекомендуемой категории операции. Это включает решение о том, следует ли разворачивать воинские и полицейские контингенты и в каких областях необходима поддержка.

175. Для любой потенциальной новой миссии Генеральный секретарь должен назначить и уполномочить штатного руководителя данного процесса. Когда это возможно, такое лицо должно быть старшим сотрудником руководящей группы будущей миссии или даже намечаемым будущим Специальным представителем Генерального секретаря. Этому сотруднику должна оказывать поддержку специальная группа комплексного планирования, которая в срочном порядке

должна быть обеспечена ресурсами, исходя из начальных полномочий на принятие обязательств миссии, и укомплектована персоналом, привлеченным из всей системы и обладающим знаниями о соответствующей стране.

176. В процессе планирования Секретариат должен обеспечить, чтобы его анализ ситуации основывался не на оценках того, какие это будет иметь последствия для политического расклада — будь то в принимающей стране или в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, — а на четком понимании ситуации, потребностей, возможностей и сдерживающих факторов. Группа планирования должна тесно взаимодействовать с региональными организациями, которые могут иметь отношение к миссии, а роль и характер этих партнерских отношений необходимо согласовать в процессе планирования. В ходе двухэтапного процесса утверждения мандата, о котором идет речь в пункте 184, Секретариат учредит состав передовой группы, развертываемой на месте, которая, оказывая помощь на начальном этапе, установит контакты с правительством и гражданским обществом, проведет более углубленный анализ ситуации и подготовит предложение о последовательности действий миссии.

177. Функции оценки и оперативного планирования должны как можно скорее взять на себя сотрудники на местах при поддержке со стороны Центральных учреждений. Помимо политического анализа и анализа ситуации, вызванной конфликтом, должны проводиться комплексные оценки оперативной деятельности и материально-технического обеспечения операции. Когда это возможно, Секретариат должен предложить осуществить передовое развертывание небольшого штаба миссии, который обеспечивал бы поддержку более углубленного планирования деятельности на местах, в том числе на основе применения двухэтапного процесса установления мандата с определением соответствующих приоритетов. Члены руководящей группы миссии должны быть назначены как можно раньше, чтобы они могли участвовать в планировании сначала в Центральных учреждениях, а затем в составе передовой миссии. После того как группа планирования миссии окажется на месте, ей переходит инициатива по осуществлению процесса планирования, поскольку на месте она будет лучше владеть ситуацией. Инициативы по корректировке основного курса или изменению стратегии миссии и концепций операций должны исходить от сотрудников на местах. В частности, пересмотренные военные концепции операций должны рождаться в самой миссии. Для миротворческих операций концепции миссии, в том числе концепции функционирования воинских и полицейских контингентов и материально-технической поддержки, должны быть в полной мере интегрированы и одобрены совместно руководством Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки.

178. Группы планирования не располагают достаточными ресурсами и нуждаются в укреплении. Даже крупные миссии, решающие широкие задачи, как правило, имеют в своем штате небольшие группы планирования. Чтобы такие группы располагали адекватными ресурсами и были укомплектованы высококвалифицированными специалистами, необходимо следить за тем, как выполняется функция планирования в миссии. В рамках проводимого миссией анализа первостепенное внимание следует уделять коренным причинам конфликта, не ограничиваясь лишь рассмотрением политических вопросов. В ходе анализа необходимо также уделять внимание, в частности, экономическим и культурным аспектам, местным структурам, занимающимся предотвращением и ослаблением конфликта, финансовым потокам и поступлениям и незаконным

властным структурам. Помимо собственных сотрудников, занимающихся анализом и планированием, миссии должны иметь доступ к услугам региональных и местных специалистов, хорошо знакомых со страной, регионом и динамикой конфликта. Миссии должны располагать средствами для заказа проведения экспертного анализа или исследования на стороне в поддержку осуществления возложенных на них мандатов и для привлечения специалистов на основе краткосрочных мандатов или с использованием консультативных механизмов. Миссии нуждаются также в услугах экспертов для подготовки разносторонних исследований конфликта, чтобы лучше понять его воздействие на положение женщин и девочек и на основе этого разработать стратегии обеспечения их защиты и участия.

179. Планирование должно представлять собой постоянный процесс, основанный на объективной оценке хода работы на местах. Организация Объединенных Наций не инвестировала в достаточной мере в функции контроля и оценки своих миротворческих операций или в механизмы определения результативности или влияния, на основе которых миссии могли бы строить свою деятельность. В течение цикла планирования, осуществления и оценки, в рамках которого внимание следует уделять целям и задачам, сформулированным в мандате, гораздо в большей степени необходимо ориентироваться на достигнутые результаты. Секретариату следует проводить регулярные независимые оценки с привлечением внешних экспертов для оказания миссиям помощи на основе объективной оценки достигнутых результатов. Такие оценки должны представлять собой не аудиты или проверки соблюдения установленных требований, а являться инструментом, с помощью которого руководство миссий и Центральные учреждения следят за реализацией конкретных положений стратегических решений. Руководство миссий на местах должно активно стремиться к получению у независимых экспертов и гражданского общества объективной оценки хода работы и наметившихся тенденций и выявлению того, как воспринимается деятельность миссии. Совету Безопасности следует регулярно заслушивать откровенные мнения о сложившейся ситуации в ходе непосредственных брифингов, проводимых руководителями миссий, и диалога с ними.

180. В отношении планирования миротворческих операций Организации Объединенных Наций Группа рекомендует следующее:

а) Секретариату следует существенно расширить свою работу по проведению стратегического анализа динамики конфликта на местном, национальном и региональном уровнях в поддержку процесса выработки стратегии и политики. В этой связи Генеральному секретарю следует незамедлительно создать за счет имеющихся ресурсов небольшую группу стратегического анализа и планирования, подотчетную Генеральному секретарю;

б) Секретариату следует обеспечить, чтобы проводимая в миссии работа по анализу и планированию включала подробную оценку не только динамики политической обстановки и конфликта и угроз гражданскому населению, но и оперативных трудностей, связанных с климатом, местностью и инфраструктурой, что обеспечивало бы основу для хорошо скоординированного и реалистичного планирования действий воинских и вспомогательных компонентов и предполагало бы совместное визирирова-

ние таких планов Управлением по военным вопросам Департамента операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки;

с) Секретариату следует обеспечить, чтобы:

i) общесистемные процессы стратегического анализа и планирования начинались на более раннем этапе и планирование в большей степени основывалось на результатах более точной оценки ситуации и анализа динамика конфликта и подкреплялась этими результатами;

ii) каждый процесс планирования возглавлял уполномоченный руководитель, который был бы подотчетен Генеральному секретарю и пользовался поддержкой специальной междисциплинарной группы планирования;

iii) когда это возможно, развертывались передовые миссии, которые обеспечивали бы начальное планирование на местах;

iv) с региональными структурами поддерживался предметный диалог и, когда это возможно, проводились совместные анализ и планирование, что должно привести к более четкому пониманию распределения соответствующих функций;

v) функция анализа и планирования в миссиях была усилена с помощью проведения экспертных оценок, использования усовершенствованных инструментов анализа и укрепления групп планирования при миссиях;

d) прежде чем принимать решения по ключевым вопросам, в соответствующих случаях следует заказывать проведение независимых оценок для получения объективной информации о ходе осуществления мандата и общей ситуации.

3. Осуществимые мандаты и конструктивные консультации

181. Совет Безопасности и Секретариат совместно несут ответственность за обеспечение того, чтобы мандаты были ясными, эффективными и осуществимыми. В последние годы мандаты становятся более объемными и более конкретными, а временами менее реалистичными или поддающимися осуществлению. Во все более усложняющейся оперативной обстановке многие мандаты оказываются также все труднее осуществлять, особенно в случаях, когда ухудшившаяся ситуация в плане безопасности или политические условия подрывают или затрудняют их реализацию.

182. Секретариат и Совет Безопасности бывают не в состоянии преодолеть так называемый «предрождественский синдром трудности выбора мандата», когда в мандатах миссий регулярно возникают трафаретные формулировки многих задач. Эта проблема возникает уже на ранних этапах процесса планирования: громоздкие технические оценки порождают всеобъемлющие доклады Генерального секретаря, что в свою очередь приводит к появлению объемных мандатов, содержащих зачастую шаблонные формулировки задач. Такие мандаты мешают установить приоритетность и последовательность задач в ходе осуществления, а при осложнении ситуации реализовать такой мандат становится особенно трудно.

183. В предложениях Секретариата в отношении функций, которые должна выполнять миссия, следует указывать их приоритетность, исходя из реалистической оценки политических обязательств, сравнительных преимуществ миротворческих и других операций Организации Объединенных Наций, условий на местах и реальных шансов на успех. Совету Безопасности следует воздерживаться от включения в мандаты миссий таких задач, которые не имеют ясного и убедительного обоснования и не подкрепляются четко установленными потребностями и возможностью осуществления в конкретные сроки. Секретариат и Организация должны представлять рекомендации Генерального секретаря, не прибегая к лоббированию со стороны членов Совета Безопасности, преследующих особые интересы. По многим важным вопросам условия на начальном этапе миссии могут складываться не лучшим образом, и потому для решения проблем на местах бывает необходимо на той или иной стадии установить последовательность и приоритетность действий. Это позволит рационализировать задачи миссии и разумно распределить имеющиеся ресурсы.

184. Совет Безопасности предпринял шаг к установлению приоритетности и последовательности в реализации мандатов. Группа считает, что обычной практикой должен стать двухэтапный процесс установления мандатов с указанием последовательности действий, что позволит планировать более эффективные и учитывающие специфику ситуации миссии с постановкой более реалистичных, оптимальных и последовательных задач. Согласно этой модели сначала формируется первоначальный мандат миссии, в котором определяются общая политическая цель, ограниченное количество первоначальных приоритетных задач и содержится четкое плановое поручение Генеральному секретарю представить в течение шести месяцев предложение в отношении конкретных действий с указанием их последовательности, содержащее ограниченное число достижимых показателей, по которым можно будет судить о результатах деятельности миссии. Такой подход может обеспечить первоначальное присутствие Организации Объединенных Наций на месте и при этом предоставить Секретариату время для проведения консультаций с принимающим правительством, гражданским обществом и, насколько это возможно, со сторонами конфликта и для обстоятельного анализа ситуации на месте совместно с партнерами. Группа планирования должна будет провести отработку возможных сценариев на случай осложнения ситуации с целью удостовериться в том, что мандат и конфигурация миссии соответствуют условиям на местах. В течение шести месяцев Совету должны быть представлены четкие альтернативы и рекомендации в отношении деятельности миссии в привязке к объективной оценке ситуации и необходимым ресурсам и возможностям. На основе этого будет вынесено решение о мандате миссии. Если необходимые ресурсы и возможности отсутствуют, предложенные альтернативы должны быть пересмотрены и соответственно должны быть пересмотрены и скорректированы мандаты.

185. Важно, чтобы при определении мандата Секретариат и Совет Безопасности с самого начала и на всех последующих этапах тесно взаимодействовали в выработке общего понимания ситуации, что поможет им сформулировать надлежащий мандат. Группа считает, что такое взаимодействие — желательно в довольно неформальном и интерактивном виде — между всем Советом и Секретариатом, а затем также со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, о чем пойдет речь ниже, поможет начать решение ряда

возникающих текущих проблем, связанных с возможностями миссий и осуществлением их мандатов. Крайне важно, чтобы в ходе такого продолжающегося диалога у Совета складывалось четкое представление о том, какие ресурсы необходимы и имеются для осуществления мандата. В то же время в некоторых случаях в ответ на внезапное возникновение кризиса Совет должен будет принимать решение о незамедлительных действиях. При возникновении подобных ситуаций в будущем в качестве временных сил можно было бы использовать резервную группировку или группу быстрого развертывания Организации Объединенных Наций, о которых речь пойдет в пунктах 195–205, чтобы оперативно принять ответные меры при одновременном осуществлении обстоятельного и хорошо продуманного двухэтапного процесса планирования и установления мандата.

186. В отношении процесса установления мандата Группа рекомендует, чтобы:

а) Совет Безопасности санкционировал выполнение задач, поставленных в мандате, на основе четкого анализа сложившейся ситуации и политической стратегии с учетом оценки существующих потребностей и возможности осуществления этих задач. Мандаты должны быть увязаны с имеющимися возможностями;

б) в качестве обычной практики Совет Безопасности использовал мандаты с указанием последовательности и приоритетности действий, включая двухэтапную процедуру установления мандата, предписывающую Генеральному секретарю в течение первых шести месяцев представить Совету предложения в отношении приоритетности осуществления задач миссии.

4. Эффективные консультации и сотрудничество

187. Успешная реализация мирных процессов требует обязательных действий со стороны многих субъектов за рамками Организации Объединенных Наций.

Трехсторонние консультации со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты

188. Отсутствие эффективного диалога в рамках так называемых «трехсторонних консультаций» между Советом Безопасности, странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и Секретариатом является причиной неудовлетворенности всех сторон и негативно сказывается на реализации мандата. Группа считает, что для формирования общего и реалистичного понимания мандата и того, что необходимо для его осуществления, Совет на начальных этапах процесса разработки мандата должен наладить четкий механизм взаимодействия между странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и Секретариатом. Это соответствует ранее принятым обязательствам на этот счет, в частности резолюции 1353 (2001) Совета и заявлениям его Председателя по данному вопросу.

189. В случае новых миссий потенциальным поставщикам контингентов следует предоставить информацию, необходимую для вынесения взвешенных решений по вопросу о том, выделяют ли они своих людей. Этот шаг должен преследовать цель налаживания диалога с политическими и военными представителями, который обеспечил бы единство мнений Секретариата и потенциаль-

ных поставщиков контингентов в отношении требуемой численности и состава сил, в результате чего будут приняты обязательства, касающиеся реализации мандата и концепции операций. Чем раньше будет начат процесс планирования, тем больше времени будет для проведения таких консультаций. В то же время результаты работы по формированию сил должны учитываться в ходе планирования и возможной корректировки мандата для обеспечения того, чтобы планы разрабатывались с учетом имеющихся возможностей.

190. В случае возобновления мандата полевые оценки стран, предоставивших воинские и полицейские контингенты, зачастую содержат полезную информацию, которую следует иметь в виду Совету Безопасности, чтобы сделать мандаты реалистичными и определить, насколько эффективно решаются поставленные задачи. Членам Совета, странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, и Секретариату следует участвовать в регулярных консультациях на руководящем уровне, в том числе — в случае внесения существенных изменений в мандат — с лицами, принимающими решения, из соответствующих столиц, если в этом возникает необходимость. Прежде чем приступать к возобновлению мандатов, Совет недавно начал неофициальный диалог с основными странами, предоставляющими войска. Этот процесс следует продолжить, активизировать и регламентировать.

191. Главы миссий, командующие силами и комиссары полиции должны достаточно заблаговременно до принятия новой концепции операций и соответствующих директив провести предварительные обсуждения с командирами контингентов в отношении намечаемых изменений в мандате, чтобы добиться единого — сверху донизу — понимания изменений, вносимых в мандат, и обеспечить, чтобы мнения и рекомендации командиров на местах были доведены до сведения Централных учреждений.

Консультации и сотрудничество с региональными и другими партнерами

192. Для успеха операций все в большей степени требуется с самого начала наладить тесное сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями. Процесс выработки мандата должен стать общим делом, и здесь необходимо тесное согласование между различными организациями. На сегодняшний день нигде это не требуется столь остро, как в отношениях между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом. Успешное осуществление мирных процессов требует обязательных действий со стороны многочисленных субъектов за рамками Организации Объединенных Наций. Совет Безопасности должен обращаться к государствам-членам и региональным партнерам за консультациями и содействием в поддержку осуществления мандата, особенно в тех случаях, когда успех миссии в значительной степени зависит от помощи третьих сторон.

193. **В отношении обеспечения консультаций и сотрудничества Группа рекомендует, чтобы:**

а) **Совет Безопасности и Секретариат активизировали усилия для налаживания инклюзивных и конструктивных консультаций со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, с целью обеспечить согласованность действий и общую приверженность осуществлению мандата. Такие консультации должны проходить на руководящем уровне, в том числе со специалистами, экспертами и высокопоставленными**

ми военными из соответствующих столиц, когда в этом возникает необходимость;

б) Совет Безопасности и Секретариат, прежде чем утверждать мандат, обеспечили доверительный совместный диалог с соответствующими региональными организациями, особенно в случае, когда произведено или намечается развертывание региональной операции.

В. Повышение оперативности, функциональных возможностей и эффективности персонала воинских и полицейских контингентов

194. Организация Объединенных Наций — это совокупность того, что ее государства-члены предоставили в ее распоряжение. Проведенные Группой консультации выявили наличие явного интереса к укреплению потенциала Организации Объединенных Наций в области проведения миротворческих операций в будущем. Этот интерес необходимо теперь преобразовать в обязательства. В духе статьи 43 Устава¹⁴, которая требует, чтобы государства-члены заключали соглашения о предоставлении в распоряжение Совета Безопасности имеющихся вооруженных сил, помощи и соответствующих средств для поддержания международного мира и безопасности, настало время, чтобы государства-члены поддержали новые соглашения о мобилизации необходимых сил и средств и укреплении механизмов осуществления мандатов миротворческих операций в более суровых и небезопасных условиях. Группа усматривает значительные будущие возможности для укрепления потенциала миротворческих операций и повышения их эффективности в будущем. Группа принимает к сведению прилагаемые Секретариатом усилия по линии программы действий по наращиванию сил и средств.

1. Силы быстрого развертывания

195. Медленное развертывание является одним из наиболее серьезных факторов, сдерживающих эффективное проведение миротворческих операций. Когда миссия неспешными темпами развертывается в обстановке, требующей самых безотлагательных действий, она подвергается опасным испытаниям на местах,

¹⁴ Статья 43 Устава гласит:

«1. Все Члены Организации Объединенных Наций для того, чтобы внести свой вклад в дело поддержания международного мира и безопасности, обязуются предоставлять в распоряжение Совета Безопасности по его требованию и в соответствии с особым соглашением или соглашениями необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы, помощь и соответствующие средства обслуживания, включая право прохода.

2. Такое соглашение или соглашения определяют численность и род войск, степень их готовности и их общее расположение и характер предоставляемых средств обслуживания и помощи.

3. Переговоры о заключении соглашения или соглашений предпринимаются в возможно кратчайший срок по инициативе Совета Безопасности. Они заключаются между Советом Безопасности и Членами Организации или между Советом Безопасности и группами Членов Организации и подлежат ратификации подписавшими их государствами, в соответствии с их конституционной процедурой».

и первоначальные завышенные ожидания оборачиваются разочарованием, раздражением и гневом.

196. В распоряжении Совета Безопасности Организации Объединенных Наций нет резервной армии, которой можно было бы воспользоваться. Когда нужно оперативно развернуть новую миссию и быстро отреагировать на кризис, Совет вынужден полагаться на специально принимаемые в таких случаях решения, что ограничивает возможности своевременного и эффективного международного реагирования. Однако неоднократные призывы к созданию глобальных резервных сил, развертываемых по первому требованию, всякий раз наталкиваются на возражения, касающиеся предсказуемости, наличия таких сил и расходов.

197. Содержание сил, способных к действительно оперативному и эффективному развертыванию, всегда будет сопряжено с определенными расходами, но зато любая более или менее надежная система, которая обеспечивала бы быстрое реагирование для спасения человеческих жизней и предотвращения возникающих конфликтов, может в принципе позволить избежать принятия впоследствии более масштабных и более дорогостоящих мер. Группа считает, что в рамках широкой концепции глобального и регионального партнерства в деле поддержания международного мира и безопасности Организация Объединенных Наций в тесной координации с партнерами должна определить минимальные необходимые силы быстрого реагирования, которые требуются для предотвращения внезапно возникающих кризисов в будущем. Группа полагает, что Секретариату и государствам-членам следует согласовать набор инструментов, которыми мог бы воспользоваться Совет Безопасности при реагировании на кризисы, задействуя при этом потенциал как Организации Объединенных Наций, так и субъектов за рамками Организации. Такой набор должен включать, по крайней мере, четыре составляющих: а) небольшие силы быстрого пополнения/быстрого развертывания Организации Объединенных Наций; б) механизмы передачи персонала и материальных средств в случае возникновения кризиса; с) оперативно развертываемый единый штаб Организации Объединенных Наций; и d) национальные и региональные резервные соглашения.

Возможности Организации Объединенных Наций для быстрого развертывания

198. С тех пор, как Генеральный секретарь в 1948 году впервые предложил создать постоянные силы Организации Объединенных Наций, никакого существенного прогресса в этом вопросе не произошло. Почти 70 лет спустя Организация Объединенных Наций по-прежнему не имеет постоянных вооруженных сил того или иного рода, а располагает лишь небольшим полицейским контингентом, способным оказать непродолжительную поддержку в планировании полицейских сил или выполнении функций штаба на местах. В отсутствие собственного резерва или подразделений, способных к самостоятельному развертыванию и действиям в автономном режиме, Организация Объединенных Наций не в состоянии приблизиться к показателям быстрого развертывания, приведенным в докладе Брахими: 30 дней для традиционной миссии и 90 дней для комплексной миссии. За редкими исключениями, когда государства-члены располагают уже развернутыми высокоэффективными подразделениями, способными действовать в автономном режиме, среднее время развертывания контингента Организации Объединенных Наций составляет шесть ме-

сцев. Группа считает, что Организации Объединенных Наций необходимо иметь минимальный контингент, способный усилить миссию в кризисной ситуации и более оперативно обеспечить присутствие новой миссии, будь то в виде развертывания своих собственных сил или замены временных сил.

199. Небольшие «передовые» силы Организации Объединенных Наций следует рассматривать как инструмент, позволяющий Организации направить свой воинский контингент быстрого реагирования в район действий новой миссии или укрепить уже существующую миссию. Организация должна иметь возможность рассчитывать на небольшие специализированные региональные передовые контингенты, способные осуществить развертывание из регионального центра и функционировать в автономном режиме сроком до 180 дней. Секретариату следует разработать варианты создания и поддержания в состоянии готовности небольшого специализированного регионального стратегического резервного контингента для группы миссий, который, если потребуются, может также использоваться в качестве передового отряда новой миссии, возможно, параллельно с быстро развернутым штабом. Расходы по содержанию такого контингента можно было бы распределять между всеми миссиями в регионе его дислокации, а после его развертывания связанные с этим расходы понесет принимающая миссия или новая миссия в соответствии с первоначальными полномочиями на принятие обязательств.

200. Быстрому развертыванию Организации Объединенных Наций может также способствовать использование материальных средств и личного состава уже существующих миссий. Предоставление одной миссией поддержки другой или новой миссии, особенно в каком-то одном регионе, является важным инструментом, который следует использовать в будущем. Однако этот подход требует заблаговременного и детального планирования и подготовки на случай возникновения чрезвычайных ситуаций со стороны как направляющих и принимающих миссий, так и принимающих стран и согласия соответствующих стран, предоставляющих контингенты. Такой предварительно согласованный механизм, созданный желательным на региональном уровне, требует от Организации Объединенных Наций заблаговременного урегулирования целого ряда логистических, административных и бюджетных проблем. Опыт региональных сил быстрого реагирования в Западной Африке может послужить полезной основой для необходимого планирования.

201. Организация Объединенных Наций должна быть в состоянии развернуть в полной мере функционирующий единый штаб гражданского, военного и полицейского контингентов в течение не более 8–12 недель после утверждения мандата. Если необходимо, штат такого штаба должен включать старшее руководство миссии, командиров воинских и полицейских контингентов, группу планирования и гражданский персонал, включая сотрудников по политическим вопросам, правам человека, материально-техническому обеспечению и административным вопросам, а также иметь в своем распоряжении помещения, транспортные средства и средства защиты. Такой штаб должен создаваться в связи с применением чрезвычайных административных мер, предлагаемых в пункте 319. Он должен выступать в качестве группировки передового развертывания для целей планирования, как это предусматривается в пункте 177, или в качестве передовой группы штаба междисциплинарной миссии, действующей в автономном режиме, для оказания поддержки в планировании и приеме основного состава миссии.

Резервные соглашения

202. На основе национальных резервных соглашений в будущем необходимо будет создать на региональной основе или на уровне государств-членов надежную систему сил быстрого реагирования. Такая система предоставит Совету Безопасности возможность действенного экстренного реагирования в случаях, когда медленно развертываемые и обладающие меньшими возможностями миротворческие операции Организации Объединенных Наций не являются эффективным способом урегулирования кризиса. Помимо обязательств отдельных государств-членов о выделении национальных контингентов, такой подход должен предусматривать и поддерживать укрепление существующих и будущих региональных сил, какими, например, являются Африканские резервные силы и будущие боевые группы Европейского союза. В среднесрочном плане Секретариату следует поддерживать формирование резервных сил во всех регионах в качестве основы для будущего коллективного реагирования.

203. В случаях, когда требуется долгосрочная международная поддержка, такие силы чрезвычайного реагирования могут также выступать в качестве «временных сил», что они и делали в прошлом, пока Организация Объединенных Наций не мобилизует и не развернет им на смену свою миротворческую операцию. До настоящего времени международные силы быстрого реагирования создавались для конкретной ситуации, и каждый раз этой системе приходится воссоздавать себя. Организации Объединенных Наций следует начать работу с партнерами по определению в более конкретном виде принципов и стандартов обеспечения перехода от чрезвычайного реагирования к полноценной миссии Организации Объединенных Наций.

204. Это должно включать меры по преобразованию развернутых сил в «голубые каски» Организации Объединенных Наций. Последний опыт в этой области сопряжен с тем, что у системы Организации Объединенных Наций, которая рассчитана на иную модель формирования сил, возникли огромные трудности в материально-техническом обеспечении. Секретариату следует провести консультации с региональными организациями для выработки общего подхода к вопросам преобразования сил, включая их функционирование, образ действий и подотчетность, а также к требованиям, связанным с обеспечением материально-технической поддержки. В некоторых ситуациях следует выяснить, что думают стороны и местное население о преобразовании сил, которые ранее занимались поддержанием правопорядка. Соображения такого рода необходимо учитывать с самого начала подготовки к преобразованию развернутых сил.

205. Использование резервных соглашений в прошлом было сопряжено с трудностями, обусловленными главным образом соображениями затрат. В будущем этот вопрос потребует однозначного решения. В некоторых случаях Организации Объединенных Наций, видимо, придется предоставлять специальную оперативную помощь и ресурсы в поддержку быстрого реагирования, санкционированного Советом Безопасности. Группа вносит предложения в отношении оказания такой оперативной поддержки Африканскому союзу в разделе III.C.1 (Укрепление партнерских связей на глобальном и региональном уровнях).

206. В отношении быстрого развертывания Группа рекомендует, чтобы:

а) Секретариат предложил государствам-членам рассмотреть предложения о создании «передовых» сил Организации Объединенных Наций и быстро развертываемых единых штабов для новых миссий;

б) Секретариат консультировался с государствами-членами и региональными организациями в отношении возможностей создания региональных и глобальных сил быстрого развертывания, которые выступали бы также в качестве временных сил, и подготовил соответствующее предложение для государств-членов.

2. Более оперативная мобилизация более адекватных сил

207. Разработку вариантов быстрого развертывания сил Организации Объединенных Наций необходимо подкрепить действиями Секретариата по ускорению регулярного формирования воинских и полицейских контингентов. Секретариату следует провести углубленный анализ причин нынешних медленных темпов развертывания и представить Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее варианты решения этой проблемы с указанием того, какого сокращения сроков развертывания можно добиться с помощью различных дополнительных мер или ресурсов. Секретариату не следует уклоняться от внесения рекомендаций в отношении изменений политики, выделения ресурсов или политической поддержки, призванных устранить существующие узкие места, в том числе в области оказания странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, поддержки в осуществлении принимаемых ими мер по подготовке к развертыванию.

208. Получение воинских и полицейских контингентов для миссий Организации Объединенных Наций не следует рассматривать лишь как техническую работу. Будучи актом формирования сил, это также вопрос политической мобилизации. Достижение прогресса в этой области требует политической приверженности и поддержки. Миротворческие операции представляют собой политические партнерства, и не следует думать, что ответственность за формирование сил несет только Генеральный секретарь. Когда принимается решение о формировании воинских подразделений, Совет Безопасности, его постоянные и избранные члены должны быть готовы по всем имеющимся дипломатическим каналам активно поддержать просьбы Генерального секретаря. Недавние инициативы Секретариата, направленные на применение более стратегического подхода к формированию сил, являются правильным шагом и должны быть подкреплены соответствующими ресурсами.

209. Благодаря настойчивым усилиям, направленным на расширение кадровой базы, число стран, предоставляющих свой персонал для миротворческих операций, увеличивается. Недавние политические мероприятия высокого уровня в поддержку расширению участия в миротворческих операциях являются отрядным событием и заслуживают продолжения. Учитывая растущую потребность в совершенствовании функционального состава миссий, крайне важно приостановить сокращение вклада многих стран, располагающих большими возможностями.

210. Группа считает, что особенно важно обеспечить участие вооруженных сил постоянных членов Совета Безопасности в операциях Организации Объеди-

ненных Наций по поддержанию мира, особенно операциях, в задачи которых входит защита гражданского населения. Такое военное участие позволило бы восстановить принцип всеобщего партнерства государств-членов в осуществлении коллективных операций Организации и дало бы ясно понять государствам-членам, что операция пользуется доверием Совета Безопасности. Это также дало бы понять сторонам конфликта и их сторонникам, что Совет преисполнен решимости добиться успеха данной миссии и готов приложить усилия для урегулирования конфликта. Это может также повысить качество политических диспутов в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и способствовать росту эффективности действий на местах.

211. Система возмещения расходов, действующая в Организации Объединенных Наций, является уникальным инструментом и важным средством для решения будущих проблем. Помимо недавнего повышения ставок возмещения, внедрена новая система стимулов, поощряющая тех, кто берет на себя дополнительный риск в более опасных условиях, и тех, кто обеспечивает быстрое развертывание основных оперативных компонентов. Секретариату следует как можно скорее начать применять эти стимулы на практике, чтобы не ослаблять усилий в этом направлении. Группа считает, что настало время в рамках существующей системы возмещения расходов разработать механизм, согласно которому странам возмещались бы расходы за предоставление контингентов для выполнения конкретной задачи, а не просто за выделение личного состава и технических средств. Как отмечалось в докладе 2012 года Консультативной группы высокого уровня по вопросу о ставках возмещения расходов странам, предоставляющим войска, и смежным вопросам, такой подход потребует, чтобы выделяемые подразделения отвечали установленным стандартам, касающимся подготовки, эффективности действий и снаряжения, для решения конкретных задач или предоставления конкретных услуг (A/C.5/67/10, приложение, пункт 91). Разработку стандартов служебной деятельности, о чем речь пойдет ниже, следует продолжить, заострив сначала внимание на выполнении особых функций.

212. Последний опыт миротворческой деятельности подтверждает, что женщины-военнослужащие и женщины-полицейские играют очень важную роль, обеспечивая защиту женщин и девочек и завоевывая их доверие в местных общинах, понимая и выявляя их особые потребности в плане защиты и обеспечивая учет гендерных аспектов в миротворческих операциях. Однако уровень участия таких женщин в миротворческих операциях остается низким: 3 процента военнослужащих Организации Объединенных Наций и 10 процентов полицейских. Эти цифры отражают в целом низкий уровень участия женщин в национальных вооруженных силах и полиции. Страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, должны выполнять национальные планы действий, предусмотренные резолюцией 1325 (2000) Совета Безопасности, или разработать такие планы и удвоить усилия по увеличению числа женщин, проходящих службу в национальном секторе безопасности. Секретариату следует разработать стратегию формирования воинских и полицейских контингентов с учетом гендерного фактора для решения проблемы найма, удержания и продвижения по службе женщин-военнослужащих и женщин-полицейских, в том числе с использованием различных стимулов, в частности повышенных ставок возмещения расходов.

213. В процессе формирования вооруженных сил Секретариат должен в полной мере учитывать принятую в 2012 году политику проверки личного состава на предмет соблюдения прав человека. Группа напоминает об обязанности государств-членов обеспечивать, чтобы отдельные сотрудники и контингенты не были причастны к нарушениям международного права прав человека или норм международного гуманитарного права. Секретариату следует обратиться к странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, с просьбой предоставить обновленную информацию в отношении соответствующих национальных стратегий и процедур подбора личного состава и развертывания контингентов.

Формы организации специализированной поддержки

214. Организации Объединенных Наций с помощью обычных процедур трудно мобилизовать специалистов для срочного ремонта объектов инфраструктуры, оказания медицинской помощи и решения вопросов мобильности. Группа считает, что необходимо сформировать такую систему, которая позволяла бы государствам-членам выделять на краткосрочной или среднесрочной основе специалистов — военных, полицейских или гражданских — для выполнения конкретной важной работы, решения той или иной задачи в конкретные сроки или специализированного обслуживания на этапе создания миссии или предоставления необходимых услуг на каком-либо последующем этапе. Помощь различных специалистов может потребоваться, например, для ремонта взлетно-посадочной полосы, восстановления важного здания, порта, электростанции или другого инфраструктурного объекта, имеющего важное значение для миссии, или для организации временного воздушного моста или стратегических или тактических воздушных перевозок. Такие услуги могут предоставляться в рамках миссии или на подрядной основе. Для содействия решению этой задачи Организации Объединенных Наций необходимо будет творчески подойти к обеспечению соответствующей административной поддержки. Еще одной важной моделью сотрудничества в будущем могут быть механизмы «трехстороннего партнерства» с участием страны, предоставляющей войска, Секретариата и третьей стороны, предоставляющей специализированное оборудование или специалистов. Дополнительной формой поддержки является более широкое применение «вспомогательных» контингентов, которые специализируются, например, на обслуживании лагерей, снабжении или повседневном сопровождении людей и грузов, что может высвободить остро необходимый личный состав пехотных и специализированных подразделений для выполнения стоящих перед ними задач, предусмотренных мандатом.

215. Особенно важным требованием является наличие персонала, ответственного за медицинскую эвакуацию. Миссии иногда приходится осуществлять развертывание в опасных и удаленных местах, где с самого начала не исключена вероятность потерь. В таких случаях традиционные подходы, предполагающие постепенное развертывание медицинской службы, не решают проблему. Своевременная и надежная эвакуация больных и раненых должна стать приоритетной задачей на этапе развертывания всех миссий и действовать на протяжении всего срока существования миссии, включая эвакуацию в ночное время с использованием воздушных средств. Пока система эвакуации не налажена, нельзя считать, что миссия вышла на уровень начальной оперативной го-

товности. Необходимо выработать четкие нормы в отношении системы эвакуации больных и раненых.

216. В отношении более оперативной мобилизации более адекватных сил Группа рекомендует, чтобы:

а) Секретариат представил Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее варианты ускорения развертывания с указанием того, какого сокращения сроков формирования и развертывания сил можно добиться с помощью различных дополнительных мер или ресурсов;

б) Совет Безопасности оказывал активную политическую поддержку процессу формирования сил Организации Объединенных Наций. В случае принятия решения о развертывании воинских подразделений члены Совета Безопасности должны активно и с использованием всех дипломатических каналов поддерживать усилия Генерального секретаря, направленные на мобилизацию воинских и полицейских контингентов. Эти усилия следует дополнительно подкрепить посредством создания обеспеченной надлежащими ресурсами стратегической группы формирования сил;

в) членам Совета Безопасности, и особенно его постоянным членам, а также другим государствам-членам, располагающим необходимыми возможностями, было предложено выделять свои контингенты для операций Организации Объединенных Наций с целью обеспечить эти миссии надлежащим личным составом и средствами и дать понять, что они, в частности, преисполнены решимости поддержать выполнение задач по защите гражданского населения;

г) Секретариат запрашивал у государств-членов вспомогательные услуги специалистов, как гражданских, так и военных, рассчитывая в этой связи на выделение на краткосрочной основе специалистов для решения конкретных задач, и чтобы была рассмотрена возможность дополнительного расширения механизмов «трехстороннего партнерства» с участием стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, Секретариата и третьих стран;

д) Секретариат и Генеральная Ассамблея продолжили совершенствование системы возмещения расходов стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, и, в частности, разработали варианты возмещения расходов государств-членов за конкретный выделенный контингент, а не лишь за технические средства и личный состав, как это делается в настоящее время. Секретариату следует незамедлительно начать применять существующие повышенные ставки в системе возмещения расходов;

е) Секретариат разработал стратегию формирования воинских и полицейских контингентов с учетом гендерного фактора, в том числе посредством побуждения стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, составлять и/или осуществлять национальные планы действий, предусмотренные резолюцией 1325 (2000) Совета Безопасности.

3. Эффективность деятельности на местах

217. Организация Объединенных Наций подвергается резкой критике в случаях, когда деятельность ее миссий на местах не оправдывает возлагаемых на них ожиданий, что подрывает репутацию как Организации, так и стран, предоставляющих войска. Хотя большинство сотрудников Организации Объединенных Наций работает хорошо, те немногие, кто работает плохо, слишком заметны, и меры, принимаемые для повышения эффективности работы, явно требуют совершенствования. Повышение эффективности деятельности военнослужащих и полицейских является коллективной обязанностью государств-членов и Секретариата.

218. Укрепление «трехстороннего сотрудничества» между Советом Безопасности, Секретариатом и странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, открывает немалые возможности для повышения эффективности деятельности на основе формирования единого понимания мандата миссии и задач, которые стоят перед ней. Такое тесное взаимодействие должно быть направлено на то, чтобы выработать у сторон приверженность цели миссии и концепции операций и стремление выполнять конкретные требования, предъявляемые к подразделениям, и правила применения вооруженной силы. Соответственно, те, кто выделяет личный состав, делает это с ясным пониманием того, что ожидается от этого личного состава. Когда ситуация на местах резко меняется и от контингентов требуется выполнение новых задач, важно, чтобы руководство миссий оповещало командиров контингентов о любых изменениях, которые требуются в их позиции и деятельности, и чтобы Секретариат информировал об этом постоянные представительства стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты. Организация Объединенных Наций должна стимулировать усилия, направленные на наращивание потенциала и повышение эффективности деятельности миссий, посредством объединения направлений работы, проводимой Секретариатом, во всеобъемлющую программу на предстоящие пять лет, в том числе предусматривающую следующее:

а) в будущем необходимо разработать поддающиеся измерению и нацеленные на достижение конкретных результатов и повышения эффективности деятельности стандарты с уделением особого внимания показателям оценки деятельности специалистов, в частности медицинского персонала;

б) структурированный выпуск при поддержке государств-членов руководств для воинских подразделений Организации Объединенных Наций, разработанных совместно с государствами-членами. Аналогичная помощь требуется после завершения стратегических руководящих принципов деятельности полиции Организации Объединенных Наций;

в) подготавливаемое для каждой миссии изложение потребностей в личном составе и руководящие принципы для стран, предоставляющих войска, должны быть гибкими и отвечать потребностям каждой конкретной миссии, чтобы избежать трафаретных подходов. Такие потребности должны предполагать установление конкретного стандарта функциональных возможностей каждого подразделения на основе особенностей мандата и условий конкретной страны. Эти документы должны стать основой для диалога по вопросу о формировании сил и вместе с руководящими принципами для стран, предоставляющих войска, подлежат подписанию как часть существующего меморандума о договоренности;

d) создание при Департаменте операций по поддержанию мира и Департаменте полевой поддержки Управления по стратегическому партнерству, что способствует диалогу по ограниченному кругу вопросов, связанных с повышением эффективности служебной деятельности, со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты. В круг ведения этого Управления следует также включить оценку качества служебной деятельности, кроме того требует усовершенствования систематический контроль за мерами по устранению недостатков;

e) систематические выезды на места до развертывания контингентов для оказания странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, поддержки в подготовке к развертыванию, используя в качестве основы требования, предъявляемые к контингентам, в целях оказания таким странам помощи в обеспечении надлежащего обучения, оснащения и готовности контингентов. Помимо проверки технических средств, необходимо проводить на местах регулярную оперативную оценку самих подразделений;

f) усиление системы рассмотрения случаев невыполнения приказов, особенно когда речь идет о защите гражданского населения. Информация обо всех случаях невыполнения приказов должна приводиться в официальном докладе о подотчетности;

g) улучшение системы обработки и анализа информации.

219. Контроль за служебной деятельностью входит в обязанности руководства и командования. Руководству миссий следует установить четкие требования на этот счет, и, когда это необходимо, глава миссии должен обращаться в Центральные учреждения с просьбой довести до сведения постоянных представительств стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, вопросы, касающиеся служебной деятельности. Постоянно отстающих в работе следует официально предупреждать и отправлять на родину, если они не будут работать лучше. Выполнение обязанности осуществлять контроль за служебной деятельностью сотрудников должно быть отражено в индивидуальных результатах служебной аттестации всех руководителей и командиров на местах и в Центральных учреждениях.

220. В то же время способность полевых командиров обеспечивать эффективную служебную деятельность своих подчиненных серьезно ограничивает наличие оговорок и национальных мер контроля. Когда предлагается тот или иной контингент, важно, чтобы Секретариат оценил каждую конкретную оговорку или оговорки с точки зрения целесообразности развертывания данного контингента, и он должен быть готов отказаться от предложения, если такие оговорки будут препятствовать осуществлению служебной деятельности. Когда на местах появляются какие-то новые оговорки, помимо тех национальных ограничений, с которыми Организация согласилась с самого начала, со случаями такого рода мириться нельзя. О любых подобных ограничениях следует докладывать Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций, когда нужно принять решение о целесообразности дальнейшего развертывания контингента. Командующие силами и комиссары полиции должны регистрировать случаи отказа от выполнения приказов и докладывать о них в Центральные учреждения, регулярно представляя полные отчеты такого рода.

221. Для обеспечения эффективной деятельности контингентов огромное значение имеет своевременная, качественная и ориентированная на последующие действия информация. Организация Объединенных Наций давно занимается совершенствованием своих систем тактической информации, которые позволяли бы получить четкое представление о ситуации и отражали общую оперативную картину. Миссии страдают от слишком обременительной отчетности, которая в конечном итоге зачастую не позволяет получить нужную информацию и аналитические материалы. Группа твердо убеждена, что Секретариату Организации Объединенных Наций необходимо наладить функционирование информационных и аналитических структур и систем в рамках миссий, чтобы они обеспечивали действительно четкую отчетность, более эффективно обрабатывали данные и существенно повысили аналитическую ценность информации. Эти системы можно было бы дополнить недорогими инструментами, помогающими ориентироваться в обстановке и проводить аналитическую работу в районе деятельности миссии. Группа призывает все государства-члены, в том числе правительства принимающих стран, обмениваться любой информацией, которая может иметь отношение к безопасности персонала Организации Объединенных Наций.

222. **В отношении расширения функциональных возможностей и улучшения деятельности воинских и полицейских контингентов** Группа рекомендует следующее:

a) Секретариату совместно с государствами-членами следует объединить существующие инициативы в единую и согласованную программу расширения функциональных возможностей и улучшения служебной деятельности;

b) в целях укрепления системы командования и управления:

i) в процессе отбора сил для развертывания в составе миротворческих миссий необходимо внимательно учитывать любые национальные оговорки при решении вопроса о том, следует ли продолжать развертывание того или иного контингента;

ii) с любыми дополнительными оговорками, помимо тех, с которыми Секретариат согласился с самого начала, мириться нельзя, и миссии должны сообщать о них Секретариату;

iii) командующие силами и комиссары полиции должны регистрировать случаи невыполнения приказов и сообщать об этом в Центральные учреждения;

c) когда ситуация внезапно меняется и на месте нужно осуществлять деятельность иного рода, Секретариат должен ясно разъяснить новые требования странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, а руководство миссией должно аналогичным образом информировать контингенты;

d) Секретариат должен пересмотреть системы отчетности и процедуры обработки информации в миссиях на местах таким образом, чтобы готовилась действительно своевременная, высококачественная и ориентированная на последующие действия информация и чтобы облегчилось бремя отчетности.

4. Мобильность и гибкая поддержка

223. Одним из важнейших факторов успешных действий мобильных и быстро реагирующих вооруженных сил и полицейских контингентов является эффективная система материально-технической поддержки, учитывающая особенности оперативной среды. Без такой системы невозможно как следует развернуть, содержать или вывести личный состав. В современных миротворческих операциях системы и структуры материально-технического обеспечения Организации Объединенных Наций на местах испытывают серьезную нагрузку. Стандарты, касающиеся оборудования и поставок, и требования в отношении самообеспечения не соответствуют современным реальностям. Гражданские системы материально-технического снабжения выбиваются из сил, пытаясь оказать поддержку все более разрозненным операциям, и из-за отсутствия необходимой мобильности все более мелкие группы пытаются решать проблемы снабжения в обширных районах операций. Эти проблемы усугубляются такими характерными трудностями, как медленные темпы найма и развертывания личного состава, нехватка надежных резервов, отсутствие взаимозаменяемых подразделений и национальные оговорки. Все это осложняется ограниченными бюджетами. С учетом нынешних ограничений система вынуждена действовать на пределе, а временами и за пределами своих возможностей. Для обеспечения того, чтобы задачи миссий, действующих в весьма активном режиме и в небезопасной среде, были реалистичными, необходимо четко синхронизировать концепции оперативной деятельности и материально-технической поддержки.

224. Государствам-членам и Секретариату необходимо на будущее разработать новую модель материально-технической поддержки Организации Объединенных Наций, которая обеспечивала бы большую тактическую гибкость при проведении операций на обширной территории в суровых и небезопасных условиях. Это, скорее всего, потребует более активно использовать военные средства поддержки и системы снабжения, а также группы специалистов, о которых идет речь в пунктах 214 и 215 выше. При обсуждении этого вопроса следует также учитывать последние новшества в области оказания услуг по линии коммерческих поставщиков или Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов и усовершенствованные коммерческие контракты, ориентированные на достижение конкретных результатов. Необходимо найти ясное альтернативное решение нынешнему статус-кво и выяснить, что конкретно нужно изменить, какие это будет иметь финансовые последствия и какие потребуются меры для контроля за отчетностью. Результаты этого обсуждения следует представить на следующем совещании Рабочей группы по принадлежащему контингентам имуществу, с тем чтобы на этой сессии можно было рассмотреть имущественные вопросы.

225. Параллельно Секретариат и государства-члены должны рассмотреть несколько актуальных проблем, которые в настоящее время препятствуют повышению мобильности полевых операций. Следует пересмотреть и скорректировать в интересах повышения мобильности существующие стратегические методы и практику размещения личного состава и применения военной авиации. Государствам-членам и Секретариату следует согласовать четкое определение стандартов размещения личного состава, чтобы свести к минимуму использование помещений из жестких сборных конструкций, что значительно замедляет темпы развертывания и ограничивает мобильность.

226. Применение военной авиации, что является дорогостоящим и не самым простым способом мобилизации ресурсов, не всегда осуществляется с максимальной отдачей. В свете требований современных миссий Секретариату следует выявить и устранить препятствия для применения военной авиации, особенно для оперативных целей и оказания срочной медицинской помощи, посредством внесения поправок в свою политику управления оперативными рисками при авиационных перевозках и пересмотра заявки в Международную организацию гражданской авиации и других правил использования военных средств в сложных условиях оперативной среды. Командующим силами следует активнее применять прямую постановку задач в отношении применения военных вертолетов общего назначения, когда концепция операций требует этого и когда в этом есть необходимость. С соответствующими государствами-членами следует пересмотреть условия писем-заказов, предусмотрев в них возможность быстрой краткосрочной передислокации авиасредств в поддержку решения оперативных задач.

227. Для повышения гибкости и эффективности проводимых операций, особенно в настоящее время, когда в отдельных регионах сосредоточено несколько миссий, как например в Центральной и Восточной Африке, в Западной Африке и на Ближнем Востоке, необходимо улучшить координацию между миссиями в использовании вспомогательных средств. Меры по созданию региональных сетей снабжения для материально-технической поддержки миссий и укрепление координации между миссиями при транспортировке и передвижении личного состава открывают широкие возможности для модернизации миротворческих операций. Необходимо добиться поддержки таких мер на всех уровнях в миссиях, в Центральных учреждениях и среди государств-членов.

228. Группа призывает укреплять сотрудничество между воинскими, полицейскими и основными компонентами миссий и компонентами поддержки. Чрезмерный формализм, неукоснительное следование инструкциям и бюрократизм должны уступить путь новому стремлению к упорядоченным процессам, более транспарантным процедурам и методам принятия решения, а следовательно и к улучшению системы отчетности о результатах при одновременном экономном использовании ресурсов. Это стремление должно быть поддержано в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и государствах-членах в соответствии с предложениями, содержащимися в разделе III.D.1 (Гибкая, подотчетная и ориентированная поддержка деятельности на местах).

229. В отношении обеспечения более гибкой поддержки деятельности на местах Группа рекомендует:

а) побуждать государства-члены сотрудничать с Секретариатом в разработке такой будущей модели материально-технической поддержки миссий Организации Объединенных Наций, действующих в небезопасной среде в режиме высокой активности, которая позволила бы повысить тактическую мобильность и усилить контроль военных над средствами поддержки;

б) Секретариату и государствам-членам пересмотреть стандарты размещения личного состава в целях повышения его тактической мобильности и устранить препятствия для применения военной авиации, с тем чтобы сделать операции более мобильными, и совместно продолжать шире использовать планирование согласованного передвижения личного

состава и, когда это целесообразно, создавать региональные сети снабжения.

5. Глобальное партнерство в сфере подготовки личного состава

230. С учетом того, что на местах действуют 106 000 военнослужащих и полицейских из 121 страны, предоставляющей контингенты, одним из важнейших приоритетов миротворческих операций Организации Объединенных Наций должна быть подготовка личного состава. Между тем система учебной подготовки в значительной степени не обеспечена адекватными ресурсами. Организации Объединенных Наций следует выступать в качестве центра координации активного глобального партнерства в сфере подготовки личного состава. Уже заложено несколько важных структурных элементов этой системы, какими являются созданная при Департаменте операций по поддержанию мира Объединенная служба учебной подготовки и возглавляемые государствами-членами группы, подобные Международной ассоциации центров подготовки миротворцев. Секретариат предложил новую систему подготовки личного состава для миротворческих операций, но это потребует дальнейшего укрепления партнерства между государствами-членами с более активной координацией из единого центра. Система учебной подготовки персонала Организации Объединенных Наций зависит от государств-членов, которые самостоятельно обучают свои кадры, при этом их возможности в данной сфере весьма различны. Углубление глобального партнерства в сфере подготовки личного состава должно основываться на эффективной системе сертификации по итогам обучения, что может помочь государствам-членам согласовывать учебную деятельность, проводимую в странах, имеющих необходимые ресурсы, с деятельностью стран, которые не располагают возможностями для подготовки личного состава до его развертывания в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций. Группа считает, что Секретариату следует играть более активную роль в координации этих усилий в поддержку государств-членов; при Объединенной службе учебной подготовки следует создать небольшую группу по вопросам сертификации и партнерских связей для координации такого партнерства в сфере подготовки личного состава.

231. Секретариат должен оказывать государствам-членам помощь в усовершенствовании их систем обучения «новым основам», которые должны знать миротворцы, действующие в сложных условиях, включая ночное патрулирование, охранное сопровождение автоколонн, обращение с самодельными взрывными устройствами и действия в случае нападения из засады, принципы взаимозаменяемости подразделений и совместные учения для сформированных полицейских подразделений и воинских контингентов. Это следует делать в тесном сотрудничестве с инструкторами из региональных организаций в целях максимально эффективного использования ресурсов. Рекомендуется также организовать учебные курсы для младших командиров, учитывая большие ожидания, возлагаемые на этих сотрудников, при проведении децентрализованных миротворческих операций. Курсы обучения, организуемые государствами-членами, в том числе в рамках концепции «мобильных учебных групп», следует регулярно обновлять на основе приоритетов, выявленных командующими силами и странами, предоставляющими войска, и поддерживать посредством более стабильного финансирования.

232. Гендерные и правозащитные аспекты должны фигурировать во всех соответствующих программах подготовки личного состава, в том числе старших руководителей, и учитываться в системе сертификации. Обязательный вводный инструктаж в миссии должен включать контекстуальное освещение гендерных аспектов на основе различных сценариев и надлежащим образом отражать обязанность всех сотрудников соблюдать права человека.

233. **В отношении укрепления партнерских связей в сфере подготовки личного состава Группа рекомендует, чтобы:**

а) **Секретариат помогал государствам-членам устанавливать прочные партнерские связи в области подготовки личного состава на глобальном уровне, основываясь на системе сертификации по окончании курса обучения, в целях содействия распределению ограниченных ресурсов среди государств-членов;**

б) **в процессе подготовки личного состава больше внимания уделялось «новым основам» миротворческих операций Организации Объединенных Наций, проводимых в сложных условиях, и выявлялись оперативные просчеты, которые негативно сказываются на безопасности и эффективности действий на местах. Следует укреплять мобильные учебные группы, которые призваны содействовать совершенствованию учебной деятельности.**

С. Применение стратегии на практике

1. Укрепление партнерских связей на глобальном и региональном уровнях

234. Составители Устава Организации Объединенных Наций обладали даром предвидения, посвятив главу VIII роли «региональных соглашений»¹⁵. Региональные органы постепенно превратились в важных и значимых субъектов, оказывающих существенное влияние на динамику конфликтов и региональную политику. Хотя Организация Объединенных Наций давно сотрудничает в проведении миротворческих операций с региональными органами, ей теперь необходимо укрепить эти партнерские связи и воспринимать их меняющуюся роль как часть системы поддержания мира и безопасности, которая приобретает все более глобальный и региональный характер. В недавнем докладе Генерального секретаря, озаглавленном «Партнерство ради мира: на пути к партнерскому миротворчеству» (S/2015/229), говорится о явном намерении сформировать прагматичное и основанное на конкретных принципах партнерство, намерение, которое следует претворить в жизнь.

235. Как говорилось выше в пунктах 53–58, Группа убеждена в необходимости формирования Организацией Объединенных Наций коллективной концепции будущей глобальной и региональной системы поддержания международного мира и безопасности. В этой концепции следует использовать сравнительные преимущества и закрепить взаимные обязательства между Организацией Объ-

¹⁵ Статья 52 Устава гласит: «Настоящий Устав ни в коей мере не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с Целями и Принципами Организации».

единенных Наций и региональными организациями. Хотя этот процесс займет длительное время, он должен начаться сейчас с разработки убедительной концепции будущей системы предотвращения международных кризисов и реагирования на них. Организации Объединенных Наций надлежит сыграть важную роль в руководстве разработкой такой системы, с тем чтобы закрепить в ней реализацию целей и принципов Устава и предоставить в распоряжение Совета Безопасности дополнительные инструменты для реагирования на кризисы в будущем.

236. Группа считает, что задача Генерального секретаря состоит в том, чтобы начать формирование консенсуса вокруг такой концепции и предложить программу ее реализации на следующее десятилетие. Совет Безопасности призван сыграть важную роль в осуществлении этой концепции посредством использования своих разносторонних отношений с руководящими органами региональных организаций. Секретариату Организации Объединенных Наций следует, воспользовавшись своими знаниями и связями с региональными партнерами, укрепить сотрудничество с ними в проведении оценки возникающих конфликтов и планировании новых миссий, когда это необходимо. Миссиям и посланникам Организации Объединенных Наций на местах нужно развивать сотрудничество с региональными партнерами, формируя партнерские связи в сфере оперативной деятельности.

237. Наглядным примером того, чего можно достичь, является роль Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе в укреплении партнерских отношений Организации Объединенных Наций и Африканского союза на политическом, организационном и оперативном уровнях. Благодаря Отделению связи Организации Объединенных Наций по вопросам мира и безопасности в Брюсселе прочные отношения сложились также с различными европейскими институтами и европейскими государствами-членами. Как предлагается в пункте 69, при региональном отделении по превентивной дипломатии для Северной Африки и Западной Азии следует создать сектор связи с Лигой арабских государств и укреплять партнерские отношения с другими региональными организациями, когда того требует дело.

238. В отношении расширения партнерских связей на региональном уровне Группа рекомендует, чтобы:

Генеральный секретарь создал сектор связи с Лигой арабских государств в рамках предлагаемого регионального отделения по превентивной дипломатии для Северной Африки и Западной Азии. Генеральному секретарю следует создавать отделения связи с другими региональными организациями, когда того требует дело.

Стратегическое партнерство в Африке

239. Даже после разработки широкой концепции, о которой идет речь выше, Организации Объединенных Наций следует укреплять отношения с региональными партнерами, когда налицо интерес и возможность сформировать прочное партнерство, как это происходит в настоящее время с Африканским союзом. Центральная роль Африки в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций очевидна: 62,5 процента миротворческих операций и 87 процентов всех военных и полицейских миротворцев Организации Объединенных Наций развернуты в Африке, при этом более 80 процентов ежегодного

бюджета миротворческих операций расходуется на миссии в Африке. В последнее десятилетие Африканский союз и его региональные экономические сообщества и региональные механизмы занимаются созданием согласованной континентальной системы поддержания мира и безопасности и уже сформировали Африканские резервные силы и Африканский механизм для немедленного реагирования на кризисы в будущем.

240. Недавний опыт Африканского союза и региональных экономических сообществ и региональных механизмов, в частности в Центральноафриканской Республике, Мали и Сомали, продемонстрировал возросшую способность, надежность и упорство африканских сил, действующих под флагом Африканского союза. Этот опыт показывает, что войска из данного региона и соседних стран выступают в качестве сил, первыми реагирующих на кризис, демонстрируя зачастую политическую приверженность и понимание ситуации и оказывая непосредственное политическое влияние на региональном уровне. В то же время, как предостерегают многие в регионе, при улаживании конфликтных ситуаций региональными силами существует также потенциальная политическая опасность того, что национальные интересы соседних стран могут не совпадать с выбранной стратегией миротворческих усилий.

241. За последнее десятилетие партнерство между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом существенно укрепилось. В Центральноафриканской Республике, Мали, Сомали и Судане (Дарфуре) в ходе осуществления конкретных миссий сложилось несколько новаторских форм сотрудничества. Совместные превентивные меры приносят успешные результаты в Западной Африке и других местах. Такие оперативные мероприятия проводятся при содействии, оказываемом Отделением Организации Объединенных Наций при Африканском союзе по линии осуществляемой Организацией десятилетней программы создания потенциала и политической поддержки, а также при содействии Европейского союза и других государств-членов, сотрудничающих с Африканским союзом.

242. Организация Объединенных Наций, Совет мира и безопасности и Комиссия Африканского союза должны рассматривать партнерство как стратегический инструмент, приносящий реальную пользу всем организациям. Признавая примат Совета Безопасности в вопросах международного мира и безопасности, им следует распределить между собой гибкие и дополнительные роли, что позволит им объединить свой потенциал, усилить влияние и расширить опыт каждой организации в деле согласованного реагирования на кризис в конкретном контексте. Это требует изменения не только формы, но и применяемого подхода и занимаемой позиции, что поможет организациям признать наличие друг у друга явных сравнительных преимуществ, совместное использование которых даст им возможность более эффективно решать общие проблемы.

243. Стратегическое партнерство Организации Объединенных Наций и Африканского союза должно строиться на следующих принципах сотрудничества, которые могут также выступать в качестве базового набора принципов взаимодействия Организации Объединенных Наций с другими региональными организациями в будущем: принятие решений на основе консультаций и выработка общей стратегии; разделение труда на основе соответствующих сравнительных преимуществ; совместный анализ, планирование, контроль и оценка; комплексное реагирование на всех их стадиях, включая превентивную деятель-

ность; и транспарентность, подотчетность и соблюдение международных стандартов.

244. Отношения между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза требуют дальнейшего укрепления с помощью регулярных и конструктивных контактов и консультаций в целях формирования общего понимания природы конфликтов и разработки общей стратегии реагирования на них. На основе всеобъемлющего анализа сравнительных преимуществ каждой организации в деле предотвращения конфликтов и реагирования на них такие стратегии позволят разграничить функции и обязанности Организации Объединенных Наций, Африканского союза и РЭС/РМ. Это особенно важно на этапе планирования миротворческой операции. Когда миротворческая операция Организации Объединенных Наций должна заменить операцию, осуществляемую под руководством Африканского союза, необходимо заблаговременно наметить соответствующие этапы для обеспечения эффективной передачи функций.

245. Секретариату Организации Объединенных Наций и Комиссии Африканского союза совместно с региональными экономическими сообществами и региональными механизмами следует сотрудничать в деле предотвращения потенциальных конфликтов на максимально раннем этапе, в том числе, возможно, в ходе ежегодных совместных обзорных брифингов. Секретариат и Комиссия должны на ранних этапах проводить общий анализ существующих и потенциальных угроз миру и безопасности и совместно планировать меры реагирования, которые отражали бы наиболее приемлемые роли и обязанности каждой организации, в том числе руководящие и вспомогательные функции в рамках посреднических усилий. Согласованию на стратегическом уровне присутствия и операций различных организаций в стране должны способствовать координационные механизмы.

246. Группа выслушала критику в отношении нежелания Совета Безопасности Организации Объединенных Наций предоставлять материально-техническую и другую поддержку миссиям Африканского союза в Мали и Центральноафриканской Республике, которые были развернуты по распоряжению Совета Безопасности, поддержку, подобную той, которую он оказывает Миссии Африканского союза в Сомали. Африканский союз утверждает, что, когда он вмешивается в конфликт и урегулирование кризисной ситуации, он делает это от имени Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, и поэтому Организация Объединенных Наций обязана финансировать эти действия за счет своих начисленных взносов. Другие утверждают, что Совет Безопасности не может взять на себя обязательство финансировать каждую операцию, которую он санкционирует. В то же время очевидно, что отсутствие механизмов устойчивого, предсказуемого и гибкого финансирования миротворческих операций Африканского союза подрывает их устойчивость и эффективность, что в свою очередь сказывается на эффективности миротворческих операций Организации Объединенных Наций, которые приходят им на смену.

247. Группа отмечает ответственное отношение Африканского союза к проведению миротворческих операций и принятые им меры в целях увеличения объема распределенных взносов его членов для финансирования его операций и изыскания альтернативных источников финансирования. Она рекомендует прилагать дальнейшие усилия в этом направлении. Группа отмечает также

намерение Генерального секретаря провести совместно с Африканским союзом анализ практического опыта для рассмотрения и оценки различных механизмов, которые можно было бы использовать для повышения предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования миротворческих операций Африканского союза, санкционированных Советом Безопасности. Этот совместный анализ дает возможность продвинуться к достижению этой цели.

248. Группа ссылается на рекомендации доклада, подготовленного в 2008 году группой в составе представителей Африканского союза и Организации Объединенных Наций по вопросу о путях и средствах оказания поддержки миротворческим операциям Африканского союза (доклад Проди) (см. A/63/666-S/2008/813), и рекомендует в отдельных случаях использовать начисленные взносы Организации Объединенных Наций для оказания финансовой поддержки миротворческим операциям Африканского союза, санкционированным Советом Безопасности, в том числе для возмещения расходов, связанных с содержанием развернутых воинских и полицейских контингентов. Таковую поддержку следует рассматривать как дополнение к финансированию по линии Африканского союза и/или африканских государств-членов. Любая миротворческая операция Африканского союза, финансируемая за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций, должна также получать необходимую помощь от Департамента полевой поддержки Секретариата Организации Объединенных Наций и, если потребуется, его центров обслуживания.

249. В отношении стратегического партнерства в Африке Группа рекомендует:

а) предусмотреть использование в отдельных случаях начисленных взносов Организации Объединенных Наций для оказания поддержки миротворческим операциям Африканского союза, санкционированным Советом Безопасности, в том числе для возмещения расходов, связанных с содержанием развернутых воинских и полицейских контингентов, в дополнение к финансированию, поступающему от Африканского союза и/или африканских государств-членов;

б) чтобы каждая миротворческая операция Африканского союза, получающая поддержку за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций, представляла регулярные доклады Совету Безопасности, а также соответствующую финансовую отчетность Организации и в полной мере соблюдала стандарты Организации Объединенных Наций, в частности политику должной осмотрительности в вопросах прав человека и нормы поведения и дисциплины Организации Объединенных Наций;

в) строить стратегическое партнерство Организации Объединенных Наций и Африканского союза на следующих принципах сотрудничества, которые могут также выступать в качестве базового набора принципов взаимодействия Организации Объединенных Наций с другими региональными организациями в будущем: принятие решений на основе консультаций и выработка общей стратегии; разделение труда на основе соответствующих сравнительных преимуществ; совместный анализ, планирование, контроль и оценка; комплексное реагирование на конфликты на всех их стадиях, включая превентивную деятельность; транспарентность, подотчетность и соблюдение международных стандартов.

2. Обеспечение участия местного населения

250. Большинство постконфликтных ситуаций характеризуется наличием переходных политических режимов, слабых политических партий и мирных процессов, проходящих под руководством местных элит. Действуя в партнерстве с местным населением и, в соответствующих случаях, выступая в качестве связующего звена между местными общинами и властями принимающей стороны, миротворческие операции Организации Объединенных Наций могут способствовать проведению более инклюзивных политических процессов, которые призваны уладить вопросы социального единства, неравенства и маргинализации, и содействовать установлению более прочного мира.

251. В этой связи при проведении миротворческих операций Организации Объединенных Наций важно признать, что конфликт зачастую имеет многочисленные проявления на местном уровне и по-разному воспринимается различными группами населения. Поэтому в ходе таких операций необходимо понимать динамику местных конфликтов, что может быть достигнуто благодаря регулярным контактам с местным населением.

252. В рамках многих операций Организации Объединенных Наций миротворцы уже тесно взаимодействуют с местным населением и местными общинами. Они поддерживают местные инициативы по урегулированию конфликтов, укрепляют платформы гражданского общества и оказывают определенную поддержку общинам посредством осуществления проектов с быстрой отдачей. Кроме того, в некоторых миротворческих операциях в последнее время используются новаторские методы, в том числе проведение обследований по выяснению восприятия местным населением роли и эффективности миротворческой операции. Национальные сотрудники в составе компонентов, занимающихся политическими и гражданскими вопросами, контролем за соблюдением прав человека и защитой населения, выборами, общественной информацией и другими вопросами, играют важную роль в расширении охвата и повышении эффективности миротворческих операций, зачастую на «передовых рубежах» деятельности миссии. В некоторых случаях национальный персонал, работающий в качестве младших сотрудников по связи с общинами на военных базах Организации Объединенных Наций, помогает контингентам взаимодействовать с местными общинами в решении задач защиты гражданского населения и других задач.

253. В то же время миротворческие операции Организации Объединенных Наций по-прежнему испытывают ряд трудностей в деле налаживания эффективного взаимодействия с местным населением. Во-первых, миротворческие операции зачастую проводятся на обширной территории и им бывает трудно установить контакт с рассредоточено проживающими людьми. Во-вторых, бывает нелегко выявить представителей, которые действительно говорят от имени местного населения. Так, иногда прослеживается тенденция к тому, что миротворцы поддерживают контакты с небольшой группой людей, которые говорят на английском или французском языках и используют жаргон, знакомый международному сообществу, но которые не пользуются местной поддержкой. В-третьих, не всегда ясно, как миротворцы могут помочь гражданскому обществу в налаживании политического процесса. Многие так называемые «национальные консультативные процессы» не являются ни национальными по своему охвату, ни подлинно консультативными по своему характеру. В-четвертых,

контакты миротворцев с организациями гражданского общества могут вызвать обеспокоенность у правительства принимающей страны, если такие контакты поддерживаются без соблюдения принципов транспарентности.

254. Некоторые представители местных общин и гражданского общества говорили Группе, что им трудно общаться с сотрудниками Организации Объединенных Наций, которые кажутся им отчужденными и необщительными. Они отмечали, что миротворцы зачастую не обучены общению с людьми, перенесшими психологическую травму, и что трудности общения часто усиливаются из-за наличия языкового барьера. Некоторые выражали обеспокоенность тем, что миротворцы не склонны тратить время на то, чтобы разобраться в существующих механизмах поддержания мира, защиты населения или ослабления конфликтов, а лишь заменяют местные структуры чужеродными.

255. При проведении миротворческих операций необходимо прилагать дополнительные усилия для установления надежных каналов общения с местным населением. Миротворцам следует активно вовлекать местное население в свою работу, не ограничиваясь лишь проведением консультаций. Каждая миротворческая операция должна тесно сотрудничать со страновой группой Организации Объединенных Наций и местными общинами, в том числе с представителями гражданского общества, в разработке стратегий обеспечения участия местного населения на различных этапах деятельности миссии. При разработке такой стратегии каждая миссия должна ознакомиться с соответствующими местными обычаями, культурой, языками и национальным опытом. Стратегия должна предусматривать создание форумов, в работе которых на упорядоченной и регулярной основе могло бы участвовать руководство миссии, общаясь с местным населением, в том числе с женщинами, молодежью, религиозными и другими лидерами, которые высказывали бы свое мнение о работе миссии. Следует изыскать резервы для периодического проведения независимых обследований того, как местное население воспринимает миссию и работу по достижению ее целей. Отзывы местного населения следует учитывать при анализе политической стратегии и использовать при принятии официальных и неофициальных решений. Контакты с местными общинами и их мнения следует также использовать для оценки результативности деятельности миссии и, что особенно важно, для обеспечения того, чтобы миссия не причинила вреда или немедленно скорректировала свою работу. Добровольцы Организации Объединенных Наций, которые уже играют важную роль, могли бы более активно привлекаться к укреплению контактов с национальными субъектами и местными общинами при решении задач, стоящих перед миссией, и к оказанию помощи в укреплении национального потенциала.

256. В отношении обеспечения участия местного населения Группа рекомендует:

а) миссиям — разработать стратегии взаимодействия с местным населением на различных этапах деятельности миссии, охватывающие вопросы предварительной оценки, анализа, планирования, практической реализации, обзора и итоговой оценки, и активнее использовать опыт и знания национальных кадров в деле составления и осуществления этих стратегий;

б) Секретариату — тесно сотрудничать с Программой добровольцев Организации Объединенных Наций в целях дальнейшего вовлечения

добровольцев Организации Объединенных Наций в работу по связям с общинами, в том числе путем обеспечения их более широкого участия в работе всех профессиональных групп, и дальнейшего развития местного потенциала.

3. Осуществление повестки дня в области женщин, мира и безопасности

257. Несмотря на наличие прочных нормативных рамок для продвижения вперед повестки дня в области женщин, мира и безопасности, полному осуществлению резолюции 1325 (2000) и шести последующих резолюций Совета Безопасности мешают многие факторы. Главным среди них является отсутствие ведущей роли стран в деле включения повестки дня в области женщин, мира и безопасности в число национальных приоритетов на политическом и государственном уровне. Полное осуществление этой повестки дня миротворческими операциями Организации Объединенных Наций сдерживается, в частности, следующими проблемами:

а) превалирует ошибочное представление о том, что вопрос о женщинах, мире и безопасности является «женским вопросом», который может решаться только самими женщинами; на самом деле, этот вопрос следует понимать как вопрос о мире и безопасности, который надлежит решать мужчинам и женщинам, и обществу в целом;

б) конкретный опыт, права, потребности и роль женщин и девочек, оказавшихся в условиях конфликтов, зачастую не включаются в предварительный анализ и оценки и поэтому оказываются неучтенными в конкретных стратегиях организации миссий и разработки мандатов;

с) «гендерная тематика» слишком часто возлагается по привычке только на сотрудников подразделений по гендерным вопросам вместо того, чтобы комплексно распределяться по всем соответствующим функциональным подразделениям;

д) как внутри миссий, так и в Центральных учреждениях отсутствуют достаточные управленческие, оперативно-функциональные и технические возможности для поддержки проводимой миссиями работы в гендерной области;

е) миссиям выделяется недостаточное финансирование на поддержку мероприятий в гендерной области, что ограничивает способность вести эффективную работу с местным населением, особенно с женщинами и девочками;

ф) степень приверженности осуществлению этой повестки дня на самых старших уровнях руководства и среди всего персонала миссий — как гражданского, так и военного — и в Центральных учреждениях отличается неравномерностью, и не все понимают, что комплексный учет гендерной проблематики и продвижение вперед повестки дня в области женщин, мира и безопасности являются обязанностью всего персонала;

г) информационно-пропагандистская работа с женщинами-руководителями и с женскими организациями гражданского общества, особенно на старшем уровне миссий, зачастую ведется нерегулярно или неофициально. Тем самым упускается огромная возможность для вовлечения женщин и внесения ими вклада в работу миссии. Не проводя тесной работы с женщинами, миссия

лишается возможности способствовать их развитию в партнеров и лидеров после завершения работы миссии;

h) несмотря на проведение ежегодных обсуждений в Совете Безопасности по вопросу о женщинах, мире и безопасности, в оставшуюся часть года, в том числе во время консультаций, посвященных разработке и продлению мандатов, данная повестка дня не всегда учитывается, что усугубляется недостаточным вниманием, уделяемым этим вопросам в ходе брифингов и в докладах, представляемых Совету Безопасности Секретариатом и старшими руководителями миссий.

258. В рамках всех процессов — от планирования миссии и разработки, осуществления и обзора мандата до сокращения численности миссии — должен проводиться анализ, учитывающий гендерные факторы. Для этого требуется, чтобы компонент анализа и планирования, о котором говорится в пункте 173, и миссии были наделены необходимыми возможностями для анализа гендерных вопросов в условиях конфликтов и опирались на опыт и знания местных женщин-руководителей, женских организаций, соответствующих структур Организации Объединенных Наций и других партнеров.

259. Специалисты по гендерным вопросам должны быть неотъемлемым элементом внутри всех функциональных компонентов миссии, требующих знаний и опыта в гендерной области. Старший советник по гендерным вопросам должен находиться в составе канцелярии специального представителя Генерального секретаря и подчиняться непосредственно специальному представителю. Работая в тесном контакте с руководителями компонентов миссии и специалистами по гендерным вопросам в структуре различных компонентов, старший советник по гендерным вопросам должен отвечать за консультирование специального представителя и старших руководителей миссии на стратегическом уровне по вопросам комплексного учета гендерной проблематики в деятельности миссии, в том числе при планировании и проведении анализа, оказании консультативных услуг компонентам миссии и выработки и контроля за выполнением общемиссионского плана действий в области женщин, мира и безопасности. Старший советник по гендерным вопросам должен также содействовать учету вопросов улучшения положения женщин при выработке стратегий ведения мирных переговоров и при осуществлении информационно-пропагандистской работы с населением, а также содействовать достижению миссией конкретных результатов в гендерной области.

260. С учетом той роли, которую выполняет Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») в деле руководства работой системы Организации Объединенных Наций по обеспечению гендерного равенства и в деле координирования этой работы, миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны иметь полный доступ к директивной, оперативно-функциональной и технической поддержке в вопросах осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности со стороны структуры «ООН-женщины», а также со стороны Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира. Миссиям должен предоставляться достаточный объем финансирования на программные цели, который облегчал бы осуществление мероприятий миссии, учитывающих гендерные факторы, включая поддержку участия местных женщин на правах партнеров в де-

тельности миссии и в мирных процессах. Миссии должны работать в тесном контакте со страновой группой Организации Объединенных Наций и с другими партнерами, имеющими доступ к финансовым средствам, выделенным на программные цели, в целях содействия осуществлению в первоочередном порядке резолюции 1325 (2000) и последующих резолюций.

261. Для того чтобы усилить подотчетность в деле осуществления повестки дня в области женщин, мира и безопасности, в договоры Генерального секретаря с главами миссий следует включать три показателя, касающиеся гендерных вопросов: а) готовность содействовать всестороннему учету гендерной проблематики в рамках всех порученных миссии задач; б) готовность побуждать национальных руководителей принимать на себя ответственность за осуществление повестки дня в области женщин, мира и безопасности; и с) готовность повышать представленность женщин среди персонала в целях достижения равного гендерного соотношения. Должностным лицам Секретариата и специальным представителям и специальным посланникам Генерального секретаря следует постоянно включать в свои брифинги и доклады, представляемые Совету Безопасности, дифференцированную информацию о воздействии конфликта на женщин и девочек, а также анализ успехов, проблем, неудач и рекомендаций по осуществлению нереализованных положений резолюции 1325 (2000) и последующих резолюций Совета. Совету в свою очередь следует регулярно контактировать с мужчинами и женщинами из затронутых общин в целях лучшего понимания конкретных гендерных проблем, возникающих в ситуациях конфликтов, и реагирования на них и в целях обеспечения возросшего и постоянного внимания к вопросам женщин, мира и безопасности во всех соответствующих тематических областях.

262. Что касается осуществления повестки дня в области женщин, мира и безопасности, то Группа выносит следующие рекомендации:

а) Секретариату и миссиям следует проводить анализ, учитывающий гендерные факторы, в рамках всех процессов — от анализа, планирования, осуществления, обзора и оценки мандата до сокращения численности миссии;

б) миссиям следует включать специалистов по гендерным вопросам в качестве неотъемлемого элемента в состав всех функциональных компонентов, требующих знаний и опыта в гендерной области. Старший советник миссии по гендерным вопросам должен находиться в составе канцелярии специального представителя Генерального секретаря, подчиняясь непосредственно специальному представителю и консультируя его и старших руководителей миссии на стратегическом уровне по вопросам комплексного учета гендерной проблематики в деятельности миссии;

в) миссии должны иметь полный доступ к директивной, оперативно-функциональной и технической поддержке в вопросах осуществления резолюции 1325 (2000) и последующих резолюций Совета Безопасности со стороны структуры «ООН-женщины», а также к поддержке, получаемой ими в настоящее время со стороны Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира;

d) Секретариату следует принять меры к тому, чтобы в договорах Генерального секретаря с главами миссий были предусмотрены конкретные показатели оценки работы, касающиеся гендерных вопросов.

4. Учет прав человека в деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций

263. Основные моменты, связанные с тем вкладом, который может быть внесен в дело предотвращения конфликтов и обеспечения устойчивого мира благодаря применению концепции прав человека, а также роль, которую играют компоненты миссии, занимающиеся вопросами прав человека, в деле защиты гражданского населения, изложены, в частности, в пунктах 76, 77, 84, 87, 88, 126, 157 и 232 настоящего доклада.

264. За последние 15 лет достигнут значительный прогресс в деле учета прав человека в деятельности операций по поддержанию мира и политических миссий, в том числе в политике, руководящих указаниях и программах учебной подготовки военного и гражданского персонала. В составе всех объединенных миротворческих операций имеется специализированный и многочисленный штат сотрудников по вопросам прав человека, и специалисты по правам человека часто, хотя еще не всегда, включаются в процесс оценок и планирования при создании и проведении обзора деятельности миротворческих операций.

265. Однако остаются области, в которых необходимо добиться дополнительных улучшений. Ресурсы на цели развертывания сотрудников по вопросам прав человека не включаются в плановом порядке в сумму первоначальных полномочий на принятие обязательств для новых миссий, что приводит к задержке их развертывания на начальном этапе становления миссии в важнейший момент времени. Вспомогательное обслуживание компонентов по правам человека и поддержка, оказываемая специальным посланникам, также нуждаются в усилении и надежном финансировании. Кроме того, хотя Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и Департамент по политическим вопросам приняли в 2011 году совместную директиву по вопросу о представлении открытых докладов по правам человека в миротворческих операциях и специальных политических миссиях Организации Объединенных Наций, применение практики представления открытых докладов по правам человека должно находить более полное отражение в работе всех миротворческих операций, имеющих правозащитные мандаты. Старшим руководителям миссий и должностным лицам Секретариата следует включать в свои брифинги и доклады, представляемые Совету Безопасности или доводимые до сведения государств-членов в иных контекстах, информацию об основных событиях в области прав человека и следует ввести практику регулярного публичного оповещения о положении в области прав человека.

266. Деятельность по контролю за вопросами прав человека и по представлению докладов по этим вопросам в миротворческих операциях часто носит разрозненный и раздробленный характер. Иногда это приводит к возникновению дублирующих структур, направлению конкурирующих заявок на предоставление ресурсов и параллельному ведению одинаковой работы — например в тех случаях, когда вопросами контроля и представления докладов и проведением бесед с потерпевшими могут заниматься сразу несколько секций в составе од-

ной миссии, — что является одной из причин отсутствия скоординированного стратегического подхода к рассмотрению вопросов прав человека. Хотя проведение активной агитационно-разъяснительной работы среди органов власти страны пребывания и государств-членов по вопросам защиты детей и борьбы с сексуальным насилием имеет первостепенное значение и специалисты в этой области должны включаться в штат миссии сообразно существующим условиям, общий контроль за положением в области прав человека и защиты гражданского населения и представление докладов по этим вопросам должны осуществляться на согласованной основе и требования к подготовке таких докладов должны быть упорядочены.

267. Что касается учета прав человека в деятельности миротворческих операций, то Группа выносит следующие рекомендации:

а) Секретариату следует добиваться включения в сумму первоначальных полномочий на принятие обязательств для новых миссий таких ресурсов, которые позволяли бы ему осуществлять своевременный набор и развертывание персонала, занимающегося вопросами прав человека и защиты населения. Достаточные ресурсы должны выделяться также на цели вспомогательного обслуживания компонентов по правам человека в составе миссий и для оказания поддержки специальным посланникам;

б) система управления миссиями должна быть налажена таким образом, чтобы обеспечивалось согласование и устранялось дублирование усилий между подразделениями, занимающимися вопросами прав человека и защиты населения, и требования к осуществлению контроля и подготовке докладов и графики выполнения специализированных мандатов в области защиты населения должны быть упорядочены.

5. Высшее руководство

268. В ходе всех проведенных Группой консультаций партнеры и заинтересованные стороны неизменно указывали на качество руководства как на один из важнейших факторов успеха и неудачи при осуществлении миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Лучшие руководители Организации Объединенных Наций запоминаются своей смелостью, дальновидностью, добропорядочностью, скромностью и способностью вдохновлять других. Группа признает, что Секретариатом проведена работа по укреплению процесса подбора и назначения глав и заместителей глав миссий, а также достигнуты определенные улучшения в обеспечении старших руководителей миссий вводно-ознакомительными программами, учебной подготовкой и поддержкой, включая наставничество. Несмотря на эти усилия, не произошло заметного скачка в плане назначения высококачественных старших руководителей миссий, в частности глав и заместителей глав миссий, способных эффективно руководить и управлять современными миротворческими операциями Организации Объединенных Наций.

269. Сознвая тот факт, что ни один человек не может отвечать всем требованиям, предъявляемым к руководителям миссий, Группа решительно поддерживает текущие усилия по формированию мощных коллективов руководителей, обладающих различными и взаимодополняющими талантами, профессиональными качествами, опытом и навыками. Специальный представитель Генерального секретаря должен участвовать в процессе собеседований и отбора других

старших руководителей миссии, в том числе своих заместителей, командующего силами, комиссара полиции и директора отдела поддержки миссии. Костяк группы руководителей новых утвержденных миссий должен формироваться как можно скорее, с тем чтобы они могли участвовать в планировании миссии и в подборе членов группы.

270. Как бы хорошо ни были готовы группы руководителей миссий и как бы прекрасно они ни отвечали предъявляемым требованиям, твердость их характера может подвергнуться испытанию в условиях нарастающей дестабилизации обстановки. Порой возникает значительное несоответствие между требованиями, предъявляемыми на местах, и обязанностями, порученными главам миссий в крупных миссиях, действующих в условиях отсутствия безопасности, с одной стороны, и ограниченными полномочиями, предоставляемыми руководителям миссий в вопросах распоряжения ресурсами, в сочетании с недостаточной подготовкой и развитием потенциала некоторых руководителей — с другой. В современных условиях к факторам, подрывающим процесс подбора и подготовки руководителей миротворческих операций Организации Объединенных Наций, относятся: а) отсутствие единообразия в применении процесса отбора кандидатов с учетом заслуг на самый высокий уровень руководства миссий; б) сложность поиска требуемых сочетаний как политических, так и управленческих навыков, которые в равной степени необходимы для эффективного выполнения мандата; в) недостаточная гендерная и географическая представленность среди старших руководителей миссий; г) слабая организация вводно-ознакомительных программ для впервые назначенных старших руководителей миссий; д) слабая работа систем управления служебной деятельностью; и е) неспособность развивать потенциал сотрудников младшего и среднего звена и национальных сотрудников, обладающих задатками руководителей.

271. Независимость Генерального секретаря в вопросах отбора и назначения старших руководителей должна быть усилена за счет единообразного применения четко оговоренного процесса отбора кандидатов с учетом заслуг при уделении всестороннего внимания обеспечению сбалансированной гендерной и географической представленности. Должен прилагаться максимум усилий для изучения, отбора и назначения кандидатов на вакантные должности на основании тщательного анализа состава группы руководителей миссии, мандата, конкретных описаний должностей и профессиональных требований, с тем чтобы при осуществлении назначений внимательнее учитывались потребности на местах. Результаты таких оценочных процессов должны служить главным основанием для принятия Генеральным секретарем решений о назначениях. Государства-члены должны сообщать данные о высококвалифицированных и способных мужчинах и женщинах из разных областей деятельности, не ограничивающихся национальной дипломатической службой, которые могли бы работать на старших руководящих должностях, с учетом требований, связанных с развертыванием в сложных полевых условиях. Секретариату следует укрепить существующие аттестационные методы проверки кандидатов до их назначения в целях оценки их политической зрелости и управленческих навыков. Генеральному секретарю следует учредить специальную независимую группу бывших старших руководителей, работавших на местах, для проведения неофициальных обсуждений с потенциальными кандидатами на руководящие должности в миссиях для обеспечения того, чтобы они понимали требования и обязанности, связанные с такой работой, и для вынесения ему рекомен-

даций в отношении целесообразности рассмотрения их кандидатур на руководящие должности в миссиях до проведения Секретариатом официальных собеседований.

272. На 31 декабря 2014 года женщины составляли 29 процентов всех сотрудников категории специалистов в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций. Доля женщин на должностях категории специалистов на местах плавно снижается с 41 процента на уровне С-2 до 13 процентов на уровне помощника Генерального секретаря (см. таблицу). Группа признает, что Генеральным секретарем предприняты существенные усилия по реагированию на институциональные задачи достижения равного соотношения мужчин и женщин в Организации путем назначения женщин главами миссий. Однако по состоянию на 31 декабря 2014 года на долю женщин, занимающих 6 из 27 имеющихся должностей, приходилось 22 процента общего числа глав миротворческих операций.

Соотношение женщин и мужчин среди сотрудников категории специалистов и выше в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций (на 31 декабря 2014 года)

<i>Класс должности</i>	<i>Женщины</i>		<i>Мужчины</i>	
	<i>Число</i>	<i>В процентах</i>	<i>Число</i>	<i>В процентах</i>
ЗГС	5	28	13	72
ПГС	5	13	34	87
Д-2	8	16	43	84
Д-1	30	24	97	76
С-5	93	25	277	75
С-4	248	28	635	72
С-3	352	31	801	69
С-2	95	41	138	59

Сокращения: ПГС — помощник Генерального секретаря; ЗГС — заместитель Генерального секретаря.

273. Принцип широкой географической представленности, который является обязательным для всемирной организации, по-прежнему соблюдается слабо, в том числе на старших уровнях руководства в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций и, в особенности, применительно к женщинам. Недостаточная представленность женщин более заметна в случае женщин из государств-членов, относящихся к таким региональным группам, как группы государств Африки, Азии и Тихого океана, Восточной Европы и Латинской Америки и Карибского бассейна. Мужчины из Группы государств Западной Европы и других государств и Группы государств Африки составляют примерно 40 процентов сотрудников уровня С-2 в миротворческих операциях. Их доля увеличивается до примерно 60 процентов на заполненных должностях уровня главы миссии.

274. Генеральному секретарю следует продолжать назначать больше женщин на старшие руководящие должности в миссиях, привлекая их как из числа ны-

нешних сотрудников Организации, так и извне. Следует проанализировать препятствия и структурные факторы, мешающие набору и продвижению женщин по профессиональной линии на должности выше уровней С-5, Д-1 и Д-2, как было сказано выше. Следует выработать меры, призванные содействовать продвижению уже работающих женщин на старшие руководящие посты, в том числе по линии программ наставничества, и набору новых сотрудниц. Генеральному секретарю следует расширить географическую представленность мужчин и женщин на старшем руководящем уровне миссий.

275. Для новых руководителей миссий должна быть разработана обязательная профессиональная вводно-ознакомительная программа по управленческим, административным и оперативно-функциональным аспектам. В рамках программы должен освещаться вопрос об имеющихся возможностях получения поддержки со стороны департаментов, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Данная программа должна дополняться последующей программой наставничества.

276. Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы лица, возглавляющие миротворческие операции Организации Объединенных Наций, несли ответственность за свою работу. Следует укрепить механизм управления служебной деятельностью глав миссий, в том числе с помощью проведения «круговых аттестаций» в дополнение к заключению Генеральным секретарем договора с главами миссий. Оценки должны проводиться на основе анализа критериев, в том числе профессиональных навыков руководителей миссий и выполнения ими своих обязанностей в области поощрения прав человека и достижения цели гендерного равенства. Результаты оценок должны учитываться при продлении назначений и рассмотрении их кандидатур для будущего назначения на места. Следует также ежегодно проводить опросы мнений персонала в целях выявления, изучения и количественной оценки прогресса, достигнутого руководителями миссий, в том числе на уровне высшего руководства.

277. В целях укрепления своих внутренних управленческих кадров Генеральному секретарю следует пересмотреть политику «невозвращения», в соответствии с которой сотрудникам на уровне Д-2 предлагается отказаться от права вернуться в свою материнскую организацию системы Организации Объединенных Наций, когда они занимают должности главы и заместителя главы миссии на уровне заместителя Генерального секретаря и помощника Генерального секретаря на ограниченный срок. Секретариату следует выявлять сотрудников среднего звена, обладающих задатками старших руководителей миссии, и назначать их на должности в миссиях или в штаб-квартирах в целях развития их навыков, а также обеспечивать их доступ к учебным программам, в рамках которых будет проводиться их служебная аттестация.

278. Что касается высшего руководства, то Группа выносит следующие рекомендации:

- а) Генеральному секретарю следует:**
 - i) обеспечить укрепление процедуры отбора и назначения старших руководителей за счет единообразного применения оговоренного процесса отбора кандидатов с учетом заслуг;**
 - ii) учредить специальную независимую группу бывших старших руководителей, работавших на местах, для вынесения Генеральному**

секретарю рекомендаций в отношении годности потенциальных кандидатов на старшие руководящие должности в миссиях;

iii) формировать мощные коллективы руководителей, обладающих различными и взаимодополняющими талантами, опытом и навыками, предельно соответствующими потребностям на местах;

iv) продолжать назначать больше женщин на старшие руководящие должности в миссиях;

v) проанализировать препятствия и структурные факторы, мешающие набору и продвижению женщин по профессиональной линии, и содействовать продвижению уже работающих женщин на старшие руководящие посты;

vi) расширить географическую представленность на старшем руководящем уровне миссий;

b) Генеральному секретарю следует учредить обязательную профессиональную вводно-ознакомительную программу для новых руководителей миссий, дополненную последующей программой наставничества;

c) Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы лица, возглавляющие миротворческие операции Организации Объединенных Наций, несли ответственность за свою работу, в том числе путем применения таких механизмов управления служебной деятельностью, как «круговые аттестации»;

d) в целях укрепления внутренних управленческих кадров Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует:

i) пересмотреть политику «невозвращения»;

ii) содействовать развитию навыков сотрудников Организации Объединенных Наций среднего звена, обладающих задатками старших руководителей миссии.

6. Решение проблемы злоупотреблений и усиление подотчетности

279. Хотя развертывание любой миротворческой операции происходит с согласия правительства, она должна заручиться доверием и поддержкой народа. Персонал Организации Объединенных Наций, будь то гражданский, полицейский или военный персонал, и лица, связанные с Организацией Объединенных Наций или иным образом предоставляющие ей услуги, должны отвечать самым высоким стандартам поведения, добросовестности и подотчетности. Случаи сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, в том числе случаи получения сексуальных услуг за вознаграждение, означают, что некоторые элементы персонала Организации Объединенных Наций причиняют ущерб отдельным лицам, интересам которых они призваны служить и которых они направлены защищать. Это ведет к подрыву работы миротворческих операций Организации Объединенных Наций и их позитивного восприятия среди местного населения. Случаи сексуальной эксплуатации и злоупотреблений вредят репутации всего персонала Организации Объединенных Наций, подавляющее большинство которого профессионально и дисциплинированно выполняет свои обязанности. Даже отдельно взятые случаи наносят вред Организации в целом — организа-

ции, основанной на принципах солидарности, гуманности и взаимного уважения.

280. Начиная с 2005 года предпринимаются усилия по улучшению поведения и усилению дисциплины внутри миротворческих операций, особенно благодаря созданию в 2012 году комплексной рамочной основы деятельности в области поведения и дисциплины и благодаря работе групп по вопросам поведения и дисциплины. В договоры с главами миссий и руководителями департаментов включены обязательства по соблюдению самых высоких стандартов поведения и дисциплины вместе с соответствующими показателями оценки их выполнения.

281. Тем не менее, спустя 10 лет после начала систематического решения Организацией Объединенных Наций проблемы сексуальной эксплуатации и злоупотреблений в операциях по поддержанию мира, по-прежнему имеются серьезные недостатки. В 2013 году независимая группа экспертов обнаружила в четырех миссиях наличие «культуры уклонения от правоприменения». Местные общины часто не оповещаются о том, как им надлежит сообщать о случаях служебных проступков со стороны персонала Организации Объединенных Наций, и о том, какие меры принимаются данной миссией для искоренения практики сексуальной эксплуатации и злоупотреблений. Обязанности как по предупреждению таких нарушений, так и по привлечению нарушителей к ответственности рассредоточены на уровне миссий, Централных учреждений Организации Объединенных Наций и, в случае обвинений в адрес военного и полицейского персонала, на уровне государственных столиц. Нынешняя система отслеживания Секретариатом дисциплинарных или правовых мер, применяемых государствами-членами в таких случаях, работает слабо. Запросы, направляемые Секретариатом государствам-членам, часто остаются без ответа. В других случаях государства-члены сообщают запоздалую или недостаточную информацию. В случае обвинений в адрес гражданского персонала внутренние расследования занимают большое количество времени, которое в период 2008–2013 годов составляло в среднем 16 месяцев¹⁶. Отсутствует всеобъемлющая, систематизированная и обеспеченная достаточными ресурсами программа оказания помощи отдельным взятым потерпевшим или детям, рожденным вследствие сексуальной эксплуатации и злоупотреблений. Все эти серьезные недостатки резко сужают способность потерпевших добиваться справедливости и ожидать отправления правосудия со стороны Организации Объединенных Наций.

282. Группа рекомендует в срочном и решительном порядке осуществить меры, изложенные в докладе Генерального секретаря 2014 года о специальных мерах по защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (A/69/779), в целях усиления ответственности за сексуальную эксплуатацию и злоупотребления на всех уровнях путем: а) создания Генеральным секретарем групп немедленного реагирования для сбора и сохранения улик, свидетельствующих о случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, для использования в ходе расследований, которым может быть предложено оказывать поддержку следователям, направленным предоставляющей войска страной, а

¹⁶ Office of Internal Oversight Services, “Evaluation of the enforcement and remedial assistance efforts for sexual exploitation and abuse by the United Nations and related personnel in peacekeeping operations”, Evaluation report (Assignment No. IED-15-001), 15 May 2015.

также судебным органам в принимающем государстве; и b) завершения как Секретариатом, так и государствами-членами расследований по обвинениям в сексуальной эксплуатации и злоупотреблениях в течение шести месяцев с момента поступления сообщений о таких случаях.

283. Группа решительно поддерживает предложенный Генеральным секретарем комплекс санкций и административных мер в отношении всех категорий персонала, который включает увольнение и репатриацию персонала с исключением возможности последующей службы в системе Организации Объединенных Наций. Группа поддерживает также предложения об удержании причитающихся сотрудникам пособий и льгот в случае их увольнения по причине сексуальной эксплуатации и злоупотреблений. Группа поддерживает далее идею приостановления выплаты странам, предоставляющим войска или полицейские силы, части причитающихся им сумм — в связи с тем, что конкретное лицо подозревается в сексуальной эксплуатации и злоупотреблениях на основании достоверных улик, — с того момента, когда данная страна, предоставляющая войска или полицейские силы, была уведомлена об этом случае и до завершения их участия в расследовании, с той оговоркой, что суммы приостановленных платежей будут возвращены государству-члену в том случае, если по окончании расследования предъявленные обвинения не подтвердятся. Миротворческие операции и Центральные учреждения должны обеспечивать гласное и регулярное представление отчетности по вопросам поведения и дисциплины, в том числе населению принимающей страны и своему персоналу.

284. Наличие иммунитета не должно означать безнаказанности. Иммунитет никогда не предназначался и никоим образом не применяется для предоставления персоналу Организации Объединенных Наций, обвиняемому в совершении актов сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, иммунитета от судебного преследования; привилегия пользоваться иммунитетом носит функциональный характер, т.е. она связана с исполнением работником Организации Объединенных Наций своих служебных обязанностей.

285. Группа твердо убеждена в том, что государства-члены, в частности страны, предоставляющие войска, которые обладают исключительной уголовной юрисдикцией в отношении членов своих контингентов, должны немедленно и энергично расследовать и передавать в суд все достоверные обвинения в совершении служебных проступков и преступлений, особенно актов сексуального насилия, связанных с изнасилованиями и действиями в отношении несовершеннолетних, которые были переданы на их рассмотрение или доведены до их сведения, с соблюдением международно-правовых норм в области прав человека, в том числе права на надлежащую правовую процедуру.

286. Государства-члены должны на инициативной, своевременной и систематической основе сообщать Секретариату о состоянии расследований, в том числе о ходе судебного преследования и примененных дисциплинарных мерах. Секретариату следует включать такую информацию, в разбивке по представившим ее странам, в доклад Генерального секретаря, с указанием любых случаев непредставления информации.

287. Группа твердо высказывается в поддержку срочного и решительного осуществления государствами-членами, в частности странами, предоставляющими войска и полицейские силы, и Секретариатом рекомендаций, содержащихся в недавнем докладе Управления служб внутреннего надзора Секретариата об

оценке усилий в области правоприменения и оказания помощи в получении судебной защиты в случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений со стороны персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала в операциях по поддержанию мира. Группа поддерживает, в частности, рекомендацию о том, чтобы Секретариат внес необходимые изменения в меморандум о взаимопонимании со странами, предоставляющими войска и полицейские силы, которые позволили бы принимать быстрые решения на уровне миссий для реагирования, на более объективной, надежной, своевременной и гласной основе, на обвинения в сексуальной эксплуатации и злоупотреблениях¹⁶.

288. Что касается средств судебной защиты, то Группа поддерживает предложение Генерального секретаря о создании общего целевого фонда для финансирования превентивных мероприятий, повышения осведомленности и информационно-пропагандистской работы в общинах и ведения реестра лиц, предоставляющих услуги потерпевшим. Из самого фонда не будет выплачиваться компенсации отдельно взятым потерпевшим. Поэтому Секретариату рекомендуется начать консультации с государствами-членами, обеспечив при этом активное участие местных общин и лиц, пострадавших от сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, в целях выработки надлежащих форм компенсации. Государствам-членам следует также поддержать создание Генеральным секретарем эффективной и обеспеченной достаточными ресурсами программы помощи потерпевшим для оказания поддержки отдельно взятым потерпевшим и детям, рожденным вследствие сексуальной эксплуатации и злоупотреблений.

289. Секретариату следует разработать стандартные гласные подходы к решению вопроса о получении военного и полицейского персонала из тех стран, где историческая и современная картина соблюдения прав человека представляет проблемы. Правительства тех стран, чьи силы фигурируют в перечне сторон, участвующих в серьезных нарушениях в отношении детей, который публикуется в ежегодных докладах Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, и в перечне сторон, подозреваемых на основании достоверных фактов в совершении систематических изнасилований и других форм сексуального насилия в условиях вооруженных конфликтов или в несении ответственности за такие акты, который публикуется в ежегодных докладах Генерального секретаря по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликтов, должны лишаться права предоставлять войска в состав миссий Организации Объединенных Наций до тех пор, пока они не будут исключены из этих перечней.

290. Когда Совет Безопасности дает санкцию на развертывание сил, не относящихся к Организации Объединенных Наций, ему следует устанавливать требования, касающиеся представления докладов и подотчетности Совету. При поступлении в параллельную структуру Организации Объединенных Наций, присутствующую в данной стране, сообщений о нарушениях прав человека или о случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений со стороны сил, не относящихся к Организации Объединенных Наций, но действующих на основании мандата, утвержденного Советом, эта структура должна оперативно препровождать информацию о таких обвинениях соответствующей региональной организации или правительству соответствующей страны.

291. Что касается решения проблемы злоупотреблений и усиления подотчетности миротворческих операций Организации Объединенных Наций, то Группа выносит следующие рекомендации:

а) Секретариату и государствам-членам следует в неотложном и решительном порядке осуществить предложенные Генеральным секретарем меры по усилению ответственности за сексуальную эксплуатацию и злоупотребления, включая: i) создание групп немедленного реагирования для сбора и сохранения улик, свидетельствующих о случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, для использования в ходе расследований, которым может быть предложено оказывать поддержку следователям, направленным предоставляющей войска страной, а также судебным органам в принимающем государстве; и ii) завершение как Секретариатом, так и государствами-членами расследований по обвинениям в сексуальной эксплуатации и злоупотреблениях в течение шести месяцев с момента поступления сообщений о таких случаях;

б) государства-члены, в частности страны, предоставляющие войска, которые обладают исключительной уголовной юрисдикцией в отношении членов своих воинских контингентов, должны немедленно и энергично расследовать и передавать в суд все переданные на их рассмотрение достоверные обвинения в совершении служебных проступков и преступлений, особенно актов сексуального насилия, связанных с изнасилованиями и действиями в отношении несовершеннолетних;

в) государствам-членам следует на инициативной, своевременной и систематической основе сообщать Секретариату о состоянии расследований, в том числе о ходе судебного преследования и примененных дисциплинарных мерах. Секретариату следует включать такую информацию, в разбивке по представившим ее странам, в доклад Генерального секретаря государствам-членам, с указанием любых случаев непредставления информации;

г) государствам-членам, в частности странам, предоставляющим войска и полицейские силы, и Секретариату следует обеспечить срочное и решительное осуществление рекомендаций, содержащихся в недавнем докладе Управления служб внутреннего надзора о случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений со стороны персонала операций по поддержанию мира;

д) государствам-членам следует поддержать создание Генеральным секретарем эффективной и обеспеченной достаточными ресурсами программы помощи потерпевшим для оказания поддержки отдельно взятым потерпевшим и детям, рожденным вследствие сексуальной эксплуатации и злоупотреблений;

е) Секретариату следует разработать стандартные гласные подходы к решению вопроса о получении военного и полицейского персонала из тех стран, где историческая и современная картина соблюдения прав человека представляет проблемы. Правительства тех стран, чьи силы фигурируют в перечнях, публикуемых в ежегодных докладах Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликтов, должны лишиться права

предоставлять войска в состав миссий Организации Объединенных Наций до тех пор, пока они не будут исключены из этих перечней;

g) при поступлении в параллельную структуру Организации Объединенных Наций, присутствующую в данной стране, сообщений о нарушениях прав человека или о случаях сексуальной эксплуатации и злоупотреблений со стороны сил, не относящихся к Организации Объединенных Наций, но действующих на основании мандата, утвержденного Советом Безопасности, эта структура должна оперативно препровождать информацию о таких обвинениях соответствующей региональной организации или правительству соответствующей страны.

7. Ответственное присутствие

292. В последние годы миротворческие операции стали проявлять все большую решимость в деле внедрения принципа «зеленого следа» в своей деятельности. Группа отмечает издание Секретариатом в 2009 году директивы «Экологическая политика для полевых миссий Организации Объединенных Наций», призванной обеспечить учет экологически ответственной политики на протяжении всего цикла функционирования миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Такая экологическая политика должна осуществляться в рамках всех миротворческих операций Организации Объединенных Наций, и ее соблюдение должно быть усилено, в том числе посредством представления регулярной отчетности в Центральные учреждения. Группа приветствует усилия Секретариата в области учета принципов экологичного планирования ресурсов при создании миссий. Секретариату и миссиям следует обеспечивать, чтобы миротворческие операции принимали эффективное участие в возглавляемых Генеральным секретарем более широких усилиях Организации Объединенных Наций по смягчению проблемы изменения климата и учитывали воздействие, оказываемое деятельностью по обеспечению мира и безопасности на окружающую среду, и представлять Совету Безопасности результаты анализа потенциальных рисков, которые экологические проблемы могут представлять для деятельности по обеспечению мира и безопасности. Группа рекомендует государствам-членам предоставить Секретариату необходимые технические знания для сведения к минимуму воздействия на местную и региональную окружающую среду, вызываемого развертыванием миротворческих операций.

293. Развертывание миротворческих операций Организации Объединенных Наций может служить ценным стимулом для развития экономики и потенциала местных общин. Деятельность миротворческих операций может и должна вести к укреплению как экономики, так и национального потенциала стран за счет того, что эти операции будут удовлетворять свои потребности в товарах и услугах путем их приобретения, насколько это возможно, на местном рынке.

294. **Что касается обеспечения ответственного присутствия миротворческих операций Организации Объединенных Наций, то Группа выносит следующие рекомендации:**

a) в рамках анализа и планирования новых миссий следует проводить оценки экологического воздействия, которые должны осуществляться регулярно на протяжении всего срока функционирования миссии;

б) миротворческим операциям следует в максимальной мере использовать возможности для закупок на местном рынке посредством обновления и пересмотра существующих правил и положений таким образом, чтобы упор при осуществлении закупок делался на возможностях местного рынка.

8. Обязанность проявлять заботу: обеспечение охраны и безопасности и регулирование кризисов

295. За период с 1948 года более 3300 человек отдали свои жизни на службе в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций. Эта жертва во имя мира является скорбным свидетельством необходимости добиваться непрерывного улучшения охраны и безопасности персонала. Должен быть признан тот факт, что обеспечение охраны и безопасности имеет стратегические последствия, в том числе для мобилизации ресурсов и эффективного выполнения мандата.

296. В последние годы обстановка в плане безопасности в странах, в которые направляются миротворческие операции Организации Объединенных Наций, стала более неустойчивой. Свыше 90 процентов персонала в политических миссиях и две трети всех миротворцев развертываются в условиях текущего конфликта. Необходимо, чтобы решения о развертывании присутствия Организации Объединенных Наций в таких условиях принимались с учетом возросшего риска и потребности в установлении систем обеспечения охраны и безопасности, соответствующих существующим угрозам.

297. В этих более трудных условиях обеспечение охраны и безопасности персонала миротворческих операций должно быть первейшей заботой всей системы Организации Объединенных Наций, включая Секретариат и учреждения, фонды и программы, а также государств-членов. Организации Объединенных Наций необходимо систематизировать свои процессы сбора, анализа и распространения информации и перевести их на профессиональную основу. Следует улучшить обмен информацией между Секретариатом, миротворческими операциями и государствами-членами о существующих угрозах для безопасности.

298. В ходе стратегического обзора, проведенного недавно Департаментом Секретариата по вопросам охраны и безопасности, было рекомендовано объединить гражданский полевой персонал, занимающийся вопросами обеспечения охраны и безопасности в миротворческих операциях, в единую комплексную систему под началом этого Департамента. Группа соглашается с этим и рекомендует в полном объеме и своевременно произвести это важное изменение, наряду с совершенствованием методик и инструментов оценки рисков для безопасности и представления отчетов о происшествиях. Группа отмечает важность обеспечения того, чтобы система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций «отвечала поставленной цели» в современных, чреватых угрозами условиях, в том числе в контексте проводимых миротворческих операций и в целях поддержки их деятельности.

299. Особого внимания заслуживают несколько ключевых областей: а) применение системы к воинским и полицейским контингентам; б) возможности, технологии и готовность сил, необходимые для их функционирования в условиях асимметричных угроз в течение следующих пяти лет; в) положения, регламентирующие статус национального персонала, включая административные огра-

ничения и моменты, связанные со страхованием, и последствия для национального персонала, который нередко подвергается значительным рискам, получая незначительную компенсацию и поддержку в чрезвычайных ситуациях; d) осуществление основных положений, касающихся критической значимости программы как основания для продолжения операции и достижения ее целей, и в частности обеспечение руководства осуществлением такой программы и ее координации из Центральных учреждений; и e) основные положения, касающиеся надлежащего использования охранных подразделений и частных охранных фирм-подрядчиков.

300. Миссии, не имеющие военных компонентов, сталкиваются с особо серьезной проблемой в плане обеспечения безопасности, и Группа поддерживает использование малых по численности воинских или полицейских контингентов в качестве охранных подразделений для обеспечения защиты всех миротворческих миссий, а также использование прошедших надлежащую проверку частных охранных фирм-подрядчиков, когда возникает необходимость в таком варианте.

301. Требуется наладить более качественную систему медицинского обслуживания и охраны здоровья в миротворческих операциях, что отвечает интересам всего персонала и стран, предоставляющих войска. Планирование системы медицинского обслуживания следует проводить заранее, и с самого начала на местах должны иметься надлежащие медико-санитарные силы и средства. Требуется выработать основные положения, регулирующие работу медико-санитарного персонала, в том числе путем установления стандартов качества предоставляемого обслуживания и обеспечения возможностей для амбулаторного и больничного лечения и эвакуации по медицинским показаниям. Секретариату необходимы ресурсы для определения и надзора за применением таких основных положений в отношении как гражданского, так и военного персонала. Следует рассмотреть возможность применения таких новаторских подходов, как концепция комплексного обслуживания специалистами, в целях мобилизации высококачественного медико-санитарного персонала из стран, предоставляющих войска, в потенциале через систему состоящих в запасе практикующих врачей и медсестер. В тех случаях, когда мобилизовать высококачественный медико-санитарный персонал из стран, предоставляющих войска, не представляется возможным, может потребоваться использование Организацией Объединенных Наций частных медицинских фирм-подрядчиков.

302. Тот факт, что миротворческим операциям Организации Объединенных Наций часто приходится сталкиваться с кризисными ситуациями, высветил потребность в применении унифицированного общеорганизационного подхода к регулированию кризисов. Секретариату следует выработать всеобъемлющую политику, контрольные перечни и порядок проведения учений по вопросам регулирования кризисов для своих миротворческих операций. Данная политика должна охватывать следующие вопросы: подотчетность руководителей, планирование готовности, координация ответных мер и обмен информацией как на местах, так и в Центральных учреждениях. Всем миротворческим операциям Организации Объединенных Наций и их партнерам в составе страновых групп Организации Объединенных Наций следует обеспечить тщательную готовность к кризисным ситуациям и проводить регулярные общемиссионские учения по регулированию кризисов при содействии со стороны экспертов по вопросам регулирования кризисов. При возникновении кризисных ситуаций

Центральные учреждения должны оказывать поддержку полевым миссиям, в том числе посредством экстренного увеличения численности персонала, проведения ускоренных закупок и оказания иной поддержки.

303. Административные аспекты регулирования вопросов, связанных с погибшими и ранеными, включая уведомление родственников, созыв следственных комиссий, оформление компенсации в случае смерти или потери трудоспособности и обеспечение официального признания служебных заслуг, распределены между разными подразделениями и разграничены между военным, полицейским и гражданским персоналом. Данная система во многом выиграла бы от создания централизованного штата сотрудников, которые занимались бы ведением и хранением информации и обеспечением своевременного осуществления всех элементов этого процесса. С учетом существующих рисков и иногда даже жертв, на которые идут мужчины и женщины, несущие службу в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций, Группа считает, что Организации крайне важно регулярно проводить обзор системы компенсации в случае смерти или потери трудоспособности для всех категорий персонала и своевременно вносить в нее коррективы, по мере необходимости.

304. Персонал Организации Объединенных Наций — как гражданский, так и военный — все чаще становится прямым объектом умышленных нападений. В тех случаях, когда в отношении ее персонала совершаются такие серьезные преступления, Организация Объединенных Наций проводит внутренние расследования, например созывает следственные комиссии. Организация Объединенных Наций докладывает также о таких происшествиях правительствам принимающих стран и просит их провести необходимые расследования для установления и привлечения к ответственности лиц, совершивших такие нападения, и применения к тем, кто будет признан виновным, мер наказания соразмерно тяжести совершенного преступления в соответствии с их обязательствами, вытекающими из применимых соглашений о статусе миссии или соглашений о статусе сил. Однако правительства принимающих стран порой оказывают Организации Объединенных Наций чисто формальное содействие, в том числе в случаях нападений, приведших к гибели персонала, или вообще не оказывают никакого содействия. Государства, принимающие миротворческие операции Организации Объединенных Наций, должны вести энергичный розыск лиц, ответственных за такие нападения, в том числе путем оперативного проведения расследований и осуществления действенного судебного преследования в соответствии с международно-правовыми нормами в области прав человека, включая право на надлежащую правовую процедуру.

305. Что касается обеспечения охраны и безопасности и регулирования кризисов, то Группа выносит следующие рекомендации:

а) Секретариату следует в скорейшем порядке претворить в жизнь недавнее решение об объединении ресурсов в области обеспечения безопасности, имеющихся в штате Департамента по вопросам охраны и безопасности и в штате миссий, в рамках единой комплексной модели управления и внедрить на практике обновленные методики оценки рисков для безопасности и представления отчетов о происшествиях;

б) Секретариату следует провести обзор работы системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций для того, чтобы удостовериться, что она «отвечает поставленной цели» в современных, чре-

ватых угрозами условиях, и убедиться в том, что основные положения, касающиеся критической значимости программы, претворены в жизнь и позволяют миротворческим операциям принимать решения, устанавливающие уровень приемлемого риска для продолжения операции и достижения ее целей;

с) в случае необходимости миссии, не имеющие военных компонентов, должны обеспечиваться малыми по численности воинскими или полицейскими контингентами в качестве охранных подразделений;

d) Секретариату следует выработать основные положения, регулирующие работу медико-санитарного персонала для миротворческих операций Организации Объединенных Наций, в том числе путем установления четких стандартов обеспечения возможностей для лечения и минимальных стандартов работы всех подразделений Организации Объединенных Наций, обеспечивающих медицинское обслуживание как гражданского, так и военного персонала;

e) Секретариату следует выработать всеобъемлющую политику по вопросам регулирования кризисов для своих миротворческих операций, а их партнерам в составе страновых групп Организации Объединенных Наций следует обеспечить тщательную проработку планов и процедур регулирования рисков, в том числе планов на случай происшествий, сопровождаемых массовыми жертвами, их претворение в жизнь и проведение регулярных обзоров и учений по вопросам их практического применения;

f) Секретариату следует перевести на централизованную основу выполнение обязанностей по регулированию вопросов, связанных с погибшими и ранеными, в целях обеспечения более эффективного управления информацией и надзора за административными процессами представления вспомоществования родственникам погибших;

g) Генеральной Ассамблее следует регулярно проводить обзор ставок компенсации в случае смерти или потери трудоспособности и вносить в них соответствующие коррективы;

h) государства, принимающие миротворческие операции Организации Объединенных Наций, должны вести энергичный розыск лиц, ответственных за нападения на Организацию Объединенных Наций, в том числе путем оперативного проведения расследований и осуществления действенного судебного преследования в соответствии с международно-правовыми нормами в области прав человека, включая право на надлежащую правовую процедуру.

9. Стратегическая связь

306. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций часто испытывают трудности с доведением информации о своей работе до местного населения и более широкой мировой общественности. В одних случаях миротворческие операции проявляют медлительность и пассивность в донесении информации до внешнего мира; в других — доносимая информация является путанной или неясной. В третьих случаях миротворческие операции, как представляется, предпочитают отмалчиваться и замыкаются в себе, что тоже посылает во внешний мир весьма конкретный и своеобразный сигнал. Налаживание

стратегической связи с местным населением, сторонами, участвующими в конфликте, региональными и другими международными субъектами и партнерами на местах является одним из важнейших компонентов эффективной политической стратегии. Для этого требуется знание основных групп получателей информации и направление им таких сообщений, которые были бы им понятны и отражали бы их действительность.

307. Устаревшая концепция общественной информации Организации Объединенных Наций должна быть преобразована в более динамичную систему коммуникации, которая подкрепляла бы общий политический курс и роль миссии. Более глубокое знание основных групп получателей информации поможет выбрать подходящие средства коммуникации; незаменимую роль в этом играют национальный персонал и национальные специалисты по вопросам коммуникации. Для сохранения миротворческими операциями Организации Объединенных Наций своей значимости в быстро меняющемся мире им исключительно важно перейти на такие методы коммуникации, которые стали теперь повсеместной общепринятой практикой. Миссиям следует перейти на затратоэффективные и хорошо испытанные технологии для укрепления своих систем связи. Более эффективное использование цифровых медийных ресурсов должно способствовать установлению обратной связи с миссией и поступлению откликов на ее коммуникационную работу и помочь в подготовке более отточенной и адресной информации. Миссиям следует позаботиться о том, чтобы руководители среднего и старшего звена обучались навыкам эффективного общения и могли находить отклик и понимание у местного населения. Старшим руководителям миссии должны помогать специалисты по вопросам коммуникации.

308. Всем миротворческим операциям следует уделять первостепенное внимание разработке индивидуализированных и динамичных коммуникационных стратегий в поддержку выполнения мандата. В рамках стратегий следует максимальным образом использовать соответствующие инструменты коммуникации применительно к конкретным группам получателей информации, с особым пониманием важности радиовещания для многих групп населения принимающих стран и важности социальных сетей для молодежи. Старшим руководителям миссий, в том числе военному персоналу, следует на инициативной основе встречаться и вступать в прямые контакты с людьми на всей территории страны. Это не только поможет местному населению лучше понять задачи миссии и ее деятельность, но и послужит укреплению доверия и осознанию того, что Организация Объединенных Наций выступает на его стороне. Миссиям следует пользоваться современными технологиями и обеспечивать, чтобы эти технологии обслуживались персоналом, способным поддерживать стратегическую связь, а не просто распространять информацию в одностороннем порядке. Группа считает, что наиболее эффективным инструментом коммуникации с населением принимающей страны является добросовестное и качественное исполнение персоналом миссии своих обязанностей.

309. **Что касается стратегической связи, то Группа рекомендует Секретариату и миссиям наладить осуществление, на всех этапах цикла функционирования миссии, стратегий планирования, комплектования и финансирования миссионских групп, занимающихся вопросами коммуникации, в целях обеспечения интерактивной двусторонней коммуникации с местным населением и обеспечения использования миротворческими опера-**

циями Организации Объединенных Наций современных и подходящих коммуникационных методов и технологий.

10. Технологии и новаторство

310. Организация Объединенных Наций должна перейти на принципы новаторства и ответственного использования технологий для сокращения значительного разрыва между теми возможностями, которые легко доступны и пригодны для миротворческих операций Организации Объединенных Наций, и теми средствами, которые практически используются сегодня в полевых миссиях. Проходившие в Группе обсуждения совпали по времени с выходом в свет доклада Группы экспертов по вопросам технологий и новаторства в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (2015 год)¹⁷. В докладе содержатся дальновидные и практические рекомендации. Особую важность представляют выводы, касающиеся внедрения широкодоступных и недорогих технологий, применение которых могло бы повысить эффективность и результативность работы основных структур и служб, составляющих главную основу успешного осуществления миссии, в том числе нововведений, содействующих обеспечению охраны и безопасности, организации работы убежищ и лагерей, обеспечению охраны здоровья и благополучия персонала и защите гражданского населения.

311. Внедрение технологий не должно быть самоцелью, а должно служить выполнению конкретных приоритетных задач. Применение технологий в полевых миссиях должно быть ориентировано на запросы пользователей, отличаться надежностью в полевых условиях и предусматривать обучение персонала их использованию. Появляющиеся, но относительно доступные новые технологии могли бы внедряться без промедления в целях содействия удовлетворению потребностей в налаживании работы более эффективных и действенных механизмов командования, управления и связи и деятельности по сбору информации во всех оперативных условиях, но особенно в условиях повышенной опасности. В таких условиях Группа экспертов рекомендует предпринять важные шаги для внедрения систем, обеспечивающих использование индивидуализируемых технических решений на базе геоинформационных систем, которые позволяли бы применять более эффективные инструменты наблюдения, контроля и отчетности в целях улучшения охраны и безопасности персонала в период выполнения им своей миссии.

312. Выполнение рекомендаций Группы экспертов должно происходить в определенной очередности: сначала внедряются «вспомогательные» технологии, которые в свою очередь позволяют обеспечить последующее и более полное использование других технологий. Для этого Группа экспертов рекомендовала вложить средства в разработку и применение нового общесистемного подхода к использованию технологий. Основной курс в этой работе должен быть взят на оснащение миссий такими более современными вспомогательными технологиями, как применение более широкополосных каналов связи с улучшенным прохождением сигнала, а также такими технологиями, как мачты, миниатюрные невооруженные беспилотные летательные аппараты и транспортеры. Внедрение и использование новых технологий должно производиться с полным соблюдением гласности и в консультации с государствами-членами в

¹⁷ Имеется по адресу <http://performancepeacekeeping.org>.

целях сохранения высокой степени уверенности в приверженности Организации Объединенных Наций обеспечению неприкосновенности частной жизни, конфиденциальности и уважения государственного суверенитета.

313. Что касается технологий, то Группа выносит следующую рекомендацию: применение технологий должно быть одним из ключевых элементов будущей программы реформ, и Секретариату следует следить за тем, чтобы внедряемые новые технологии были ориентированы на использование в полевых условиях, отличались надежностью и были эффективными с точки зрения затрат и чтобы их внедрение было обусловлено практическими потребностями конечных пользователей на местах. Главный упор на начальном этапе должен делаться на внедрении необходимых «вспомогательных» технологий, а также новых подходов в целях улучшения: а) охраны и безопасности; б) потенциала в области раннего предупреждения и защиты гражданского населения; в) охраны здоровья и благополучия персонала; и д) организации работы убежищ и лагерей.

D. Укрепление основ: системы, структуры и ресурсы

1. Обеспечение поддержки, основанной на принципах быстрого реагирования и подотчетности и ориентированной на нужды полевых миссий

314. Объем бюджетов миротворческих операций более чем в четыре раза превосходит величину совокупного бюджета остальных подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций. Из всего объема закупок, производимых Секретариатом, 90 процентов приходится на долю его миротворческих операций, и в полевых миссиях несут службу 55 процентов персонала Секретариата, более 80 процентов из которых находятся в местах службы с трудными условиями работы. Масштабы деятельности миссии, сложные и меняющиеся оперативные условия, потребности в специализированном персонале и видах деятельности, которые невозможно было даже предвидеть в Центральных учреждениях, и высокая ротация и текучесть персонала нередко приводят к перегрузке и даже парализации работы административной системы, рассчитанной на места службы со статичными и стабильными условиями. Тем не менее полевые операции Организации Объединенных Наций по-прежнему связаны и ограничены административными рамками, которые попросту не способны обеспечить эффективную и действенную работу полевых операций.

315. В откликах, полученных Группой с мест, ясно звучит следующая тема: административные процедуры Организации Объединенных Наций мешают работе миссий и выполнению их мандатов. Командующие силами и страны, предоставляющие войска, раздражены бюрократическими ограничениями, которые лишают возможностей для выполнения разумных требований в сложной обстановке. Старшие руководители жалуются на глубоко укоренившуюся дисфункциональность и испытывают разочарованность из-за неспособности производить быстрый набор персонала с одной стороны и из-за существующих помех, препятствующих увольнению плохих работников, — с другой. Сотрудники приходят в уныние и испытывают разочарованность из-за административной волокиты и отсутствия мобильности и карьерного роста. Административные механизмы контроля рисков, плохо приспособленные к полевым условиям, лишают руководителей миссий и административных работников чувства свободы в принятии диктуемых здравым смыслом решений для выполнения

мандата миссии. Слишком часто приходится делать выбор между тем, что имеет смысл для данной миссии, и тем, что диктуется громоздкими процедурами, и обычно приходится выбирать то, что продиктовано процедурами. Работа таких механизмов контроля рисков сопряжена с чрезвычайно высокими издержками с точки зрения оперативных последствий и последствий для репутации в случае невыполнения мандатов.

316. Система административного управления в Организации основана на ее действующих положениях и правилах, однако внутренняя политика и процедуры их практического применения сводят на нет эффективность и действенность работы миссий. Секретариат должен позаботиться о том, чтобы его внутренние административные рамки стали пригодными к использованию в полевых операциях, которые являются самой крупной и наиболее заметной частью его работы. При этом должна учитываться необходимость обеспечения подотчетности одновременно и за результаты работы, и за распоряжение ресурсами. Нынешний подход, отделяющий обязанности по выполнению мандатов от полномочий на распоряжение ресурсами, ведет к дублированию, задержкам и бюрократическим трениям и не дает гарантий того, что данные ресурсы используются наиболее эффективным, экономичным и гласным образом.

317. В 2007 году Генеральный секретарь предложил создать Департамент полевой поддержки в качестве единого подразделения, на которое была бы возложена вся ответственность и которому были бы предоставлены все полномочия и ресурсы, требующиеся для обеспечения того, чтобы миссии имели все необходимое тогда, когда им это необходимо, для успешного выполнения своих мандатов. Однако Департамент не обладает делегированными полномочиями, необходимыми для доставки требуемой поддержки на места, а административные процедуры Секретариата не были пересмотрены в соответствии с требованиями полевых миссий. Из-за этого создается вечная зависимость от предоставления «исключений» из применяемой политики, административных процедур и практики, ориентированных на нужды Центральных учреждений и не отвечающих в полной мере условиям на местах, и возникают значительные операционные издержки в отношениях между различными департаментами Центральных учреждений и миссиями.

318. Группа считает, что Генеральному секретарю следует делегировать Департаменту необходимые полномочия для доставки своевременной и эффективной поддержки на места, ввести в действие гласные и упорядоченные процедуры и инструкции и устранить неофициальные процессы и механизмы, которые задерживают применение эффективных и действенных решений на местах. Департаменту следует разработать новые административные процедуры, в большей мере отвечающие нуждам полевых миссий и ориентированные на конкретные результаты, с получением от Управления служб внутреннего надзора предварительного заключения в целях обеспечения соответствия таких процедур положениям и правилам Организации Объединенных Наций. В тех случаях, когда в положения и правила может потребоваться внесение поправок, такие предлагаемые поправки должны представляться на рассмотрение Генеральной Ассамблеи при первой возможности. Упорядоченные рабочие процессы, предназначенные для применения на местах, должны быть интегрированы в новую систему общеорганизационного планирования ресурсов «Умоджа» с тем, чтобы не упустить такую редко выпадающую возможность для модернизации рабочих процессов, повышения гласности и усиления под-

отчетности. Департаменту по вопросам управления следует укрепить свою функцию обеспечения централизованного надзора и гарантии качества с меньшей опорой на повседневные механизмы контроля и с большим упором на контроле за деятельностью Департамента полевой поддержки с помощью упроченного механизма представления отчетов об исполнении и несения фактической ответственности постфактум как за достигнутые результаты, так и за использование ресурсов.

319. Тем временем, Генеральному секретарю следует немедленно ввести в действие систему чрезвычайных мер, позволяющую применять ускоренные и эффективные административные процедуры, особенно в области закупок и управления людскими ресурсами, для мобилизации необходимых кадровых ресурсов и оборудования в целях быстрого реагирования на кризисные ситуации или развертывания миссий на начальном этапе. Эти чрезвычайные меры должны вводиться на срок разумной продолжительности, и в случае необходимости их действие должно продлеваться. К ним должны быть добавлены эффективные меры для несения ответственности постфактум, с тщательным документированием принимаемых решений. Использование таких специальных мер в кризисных ситуациях в прошлом подтвердило оперативные достоинства применения такого подхода и показало, что такие ускоренные процедуры могут быть осуществлены на практике без возникновения серьезных опасений насчет отсутствия подотчетности. Такие чрезвычайные меры должны быть учтены при проведении общего пересмотра политики, касающейся полевых миссий, и комплекса действующих процедур.

320. Административные рамки, в большей мере ориентированные на использование в полевых условиях, должны подкрепляться надежными гарантиями ответственного и подотчетного распоряжения ресурсами. Главы миссий должны иметь доступ к услугам советников и ревизорских органов в целях содействия внедрению этих рамок на местах. Должен иметься небольшой компонент по вопросам регулирования рисков, укомплектованный экспертами по положениям и правилам Организации Объединенных Наций, который оказывал бы консультативную помощь старшим руководителям миссий в вопросах, связанных с обеспечением соблюдения положений и правил, и помогал бы выявлять и исправлять любые потенциальные проблемы по мере их возникновения. Подготовка более качественной хозяйственной аналитики в области надзора и представления отчетов об использовании ресурсов поможет расширить полномочия руководителей, в том числе глав миссий и директоров отделов поддержки миссий, в вопросах надзора за использованием ресурсов, и они должны проявлять постоянную бдительность и готовность быстро реагировать на поступающие сообщения о растратах или бесхозяйственном использовании ресурсов.

321. Группа выслушала повсеместно высказываемые опасения по поводу управления людскими ресурсами в Организации Объединенных Наций. Нет темы, которая вызывала бы большее разочарование на местах среди персонала любых уровней. Существующие процедуры набора персонала и зачисления его в штат обременительны и неоперативны. Применение таких инструментов для ускорения набора персонала, как реестры кандидатов, не приносит достаточных результатов; они эффективны только в тех случаях, когда в реестрах имеются квалифицированные кандидаты, готовые и способные к развертыванию в полевых условиях. В оперативных условиях, требующих функционирования

более индивидуализированных и более гибких миротворческих операций Организации Объединенных Наций, политика в области управления людскими ресурсами, как представляется, движется в обратном направлении. Группа твердо убеждена в том, что главы миссий должны иметь более широкие полномочия по перемещению персонала внутри миссии в соответствии с меняющимися требованиями по мере их возникновения. Миротворческим операциям требуется также гибкость в вопросах зачисления в штат на оговоренный период времени и последующего увольнения лиц, обладающих конкретными навыками и опытом, которые имеют большую значимость для выполнения данного мандата или для данной ситуации. При принятии решений, касающихся мобильности персонала, приоритет должен отдаваться тем сотрудникам, которые провели много лет в местах службы с трудными условиями работы. Однако принятие кадровых решений, носящих все более стандартизированный характер и привязанных к усредненным потребностям Организации Объединенных Наций, ориентированным на нужды штаб-квартир, ограничивает возможности для более гибкого комплектования штатов с учетом меняющихся потребностей на местах.

322. При применении централизованных подходов к разработке политики необходимо учитывать тот факт, что полевые миссии имеют иные нужды, отличные от нужд Централных учреждений и отделений вне Централных учреждений. Слишком долгое время полевые миссии рассматривались как помеха на пути применения стандартизированных подходов, рассчитанных на Централные учреждения. Группа считает, что в процессе разработки административной политики с полевыми миссиями должны проводиться всесторонние и обстоятельные консультации в целях обеспечения полноценного учета дифференцированных потребностей полевых операций при выдвижении крупных политических инициатив. В настоящее время точки зрения и потребности полевых миссий не находят надлежащего отражения при разработке кадровой или иной политики, а мнения практических работников полевых миссий слишком часто игнорируются директивными органами при обсуждении ими вопросов политики. На данный момент полевые миссии не имеют своих представителей в Сети по вопросам людских ресурсов, несмотря на их обращения с соответствующими просьбами. Во многих других консультативных органах полевые миссии имеют всего один голос среди большого числа голосов, несмотря на свои громадные размеры и уникальный характер своих потребностей. Проведение оценок потенциального воздействия предлагаемых изменений в политике на функционирование полевых операций должно стать обязательным шагом в любом процессе обзора политики, а результаты таких оценок должны представляться на рассмотрение Генеральному секретарю и государствам-членам.

323. Что касается обеспечения поддержки, основанной на принципах быстрого реагирования и подотчетности и ориентированной на нужды полевых миссий, то Группа рекомендует Генеральному секретарю:

а) наделить Департамент полевой поддержки всей полнотой делегированных полномочий, необходимых для содействия эффективному применению политики и процедур, ориентированных на нужды полевых миссий, и для ускорения поставки услуг и набора персонала. Департаменту по вопросам управления следует создать стратегический механизм гарантии качества и обеспечивать надзор за исполнением;

б) наделить Департамент полевой поддержки правомочием разрабатывать конкретные кадровые и иные административные процедуры для полевых миссий в целях облегчения более быстрого развертывания и индивидуализированного управления гражданским персоналом, с надлежащей передачей главам миссий полномочий, необходимых им для более эффективного управления повторными назначениями персонала внутри своих миссий;

в) подкрепить систему подотчетности старших руководителей на местах услугами специалистов по вопросам регулирования рисков и советников, которые заверяли бы руководителей в том, что порученные задачи могут быть выполнены эффективным образом путем проведения деятельности, соответствующей всем применимым положениям и правилам;

г) немедленно ввести постоянно действующие специальные административные меры для развертывания миссий на начальных этапах и реагирования на кризисные ситуации, которые вступали бы в силу сроком на шесть месяцев с возможностью последующего продления по удостоверении Генеральным секретарем факта возникновения кризисной или чрезвычайной ситуации;

д) обеспечить, чтобы потребности и точки зрения полевых миссий находили надлежащее отражение при выработке любой предлагаемой новой политики и при внесении любых предлагаемых изменений в существующую политику, в том числе путем проведения всесторонних и обстоятельных консультаций с полевыми миссиями, в частности с главами миссий, и оценки воздействия такой политики и изменений на функционирование полевых миссий.

2. Ориентированные на конкретные результаты и инновационные способы ресурсообеспечения

324. Рост миротворческих операций Организации Объединенных Наций в последние годы совпал с периодом резкого экономического спада во всем мире, особенно в некоторых из стран, являющихся крупнейшими финансовыми донорами Организации. В ответ на возникшие опасения по поводу приемлемости полевых операций с финансовой точки зрения и под существенным давлением в пользу сокращения затрат Организация отреагировала принятием соответствующих мер. Например, благодаря введению мер экономии за счет роста эффективности в рамках оперативных бюджетов и штатных расписаний операций по поддержанию мира за последние пять лет было достигнуто реальное и значительное сокращение затрат, составившее 17 процентов в пропорциональном отношении к численности военного и полицейского персонала и с поправкой на инфляцию. Однако совокупная величина бюджета возрастала по мере учреждения Советом Безопасности новых или расширения существующих миротворческих операций, нередко в сложных условиях в плане политической ситуации, состояния безопасности и материально-технической обеспеченности.

325. Что касается ресурсообеспечения миссий, то в рамках Генеральной Ассамблеи требуется наладить более прочное партнерство государств-членов, которое позволило бы сосредоточить внимание на вопросах эффективного и затратоэффективного выполнения мандатов. Основой для формирования нового партнерства в вопросах ресурсообеспечения миссий могло бы служить заост-

рение Ассамблеей, Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам и Секретариатом большего внимания на результатах, а не на приростной величине бюджетов миссий.

326. При представлении и рассмотрении бюджетов миссий слишком большое внимание уделяется анализу приростных изменений по сравнению с предыдущим годом по различным статьям бюджета, особенно по статье штатных должностей персонала, и недостаточное внимание уделяется стратегическим стоимостным факторам и результатам. Метод бюджетирования в Организации первоначально задумывался как средство тщательного анализа стабильных и ориентированных на персонал бюджетов Центральных учреждений, однако он утрачивает смысл в условиях высокодинамичных полевых миссий. Наглядной иллюстрацией к ныне применяемой практике служит тот факт, что создание, ликвидация, перераспределение, передача или перепрофилирование каждой штатной должности требуют одобрения Генеральной Ассамблеи. В результате главной темой дискуссий в ходе обсуждения бюджетов миссий нередко становятся не стратегические вопросы или стоимостные факторы, а всякие мельчайшие детали, связанные с уровнем или расстановкой отдельно взятых должностей гражданского персонала. Как следствие этого тот же самый процесс получает, по сути, свое зеркальное отражение во внутренних процессах и механизмах контроля Секретариата.

327. Требуется проделать значительный объем работы для улучшения методологии представления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, для миротворческих миссий с тем, чтобы сделать ее, по сути, в большей мере ориентированной на конкретные результаты и обеспечить государствам-членам возможность для обсуждения, в более стратегическом плане, стоимости осуществления мероприятий и вопросов достижения результатов и эффективности затрат, а не массы незначительных изменений в бюджетах и детальных кадровых потребностей. В своем нынешнем виде система составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, представляет собой абстрактный механизм, не способный увязать подлинные показатели достижения результатов с ресурсами. Вместо этого внимание фокусируется на мероприятиях, которые зачастую представляют сомнительную ценность с точки зрения оценки результатов выполнения мандата, например внимание концентрируется только на таких «мероприятиях», как число совершенных выходов патрульных групп, а не на таких более эффективных показателях, ориентированных на конкретные результаты, как уровень безопасности в районе операций.

Нововведения в области ресурсобеспечения

328. Некоторые наиболее важные системные изменения в деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций в прошедшем десятилетии были вызваны усовершенствованием системы ресурсобеспечения миссий, и в частности на начальном этапе их развертывания. Сегодня миссии имеют доступ к расширенным полномочиям на принятие финансовых обязательств, которые позволяют им быстрее мобилизовывать ресурсы и начинать процесс закупок для обеспечения поддержки воинских контингентов и персонала на местах. Теперь миссии могут получать также доступ к оборудованию из стратегических запасов материальных средств для развертывания еще до утверждения бюджета. Такие инструменты в сочетании с более индивидуализированными бюджетами для начальных этапов развертывания содействуют не

только более оперативному первоначальному развертыванию миссий, но и составлению более реалистичных бюджетов. Группа рекомендует государствам-членам придать новый импульс реформам, направленным на совершенствование системы ресурсообеспечения миротворческих операций.

329. Как отмечено в разделе III.B.4 «Мобильность и гибкая поддержка», существуют реальные возможности для дальнейшего развития и наращивания новаторских подходов к оказанию поддержки полевым миссиям, особенно на региональном уровне, например посредством: скоординированного планирования перемещений персонала в пределах региона; налаживания системы снабжения с опорой на возможности региона; организации совместного административного обслуживания; использования услуг базирующихся в регионе советников и экспертов; и заключения контрактов на резервное авиационное обслуживание. Несмотря на первоначальные препятствия, возникшие по этим направлениям работы, они создают возможности для улучшения показателей оперативной эффективности и экономичности в рамках всех миссий. Системы глобальной и региональной поддержки создают возможности для повышения оперативной эффективности и экономичности использования ресурсов, в том числе путем уменьшения «следа», оставляемого персоналом в миссиях. Кроме того, подготовка более качественной хозяйственной аналитики на местах и на уровне Центральных учреждений станет необходимым условием совершенствования системы планирования ресурсов внутри миссии и между ними и явится источником дополнительной информации, которая поможет устранить опасения государств-членов, касающиеся обеспечения эффективного и подотчетного использования ресурсов в соответствии с финансовыми положениями Организации.

Программное финансирование

330. Миссии обычно развертываются вместе с персоналом, но они имеют ограниченный доступ, а часто вообще не имеют доступа к программным ресурсам, содействующим выполнению их мандатов. Следствием этого может стать огромный «след», оставляемый миссией, при отсутствии возможностей для выполнения мандата; так, например, полицейские инструктора могут быть развернуты, но не иметь доступа к ресурсам для проведения занятий с сотрудниками полиции принимающей страны. Неспособность достичь быстрых результатов замедляет выполнение мандата и растягивает сроки пребывания миссии. Исходя из первоначального и важного опыта финансирования мероприятий по реадaptации в рамках программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, Группа считает, что в соответствующих случаях Генеральному секретарю следует просить о выделении программного финансирования из начисленного бюджета в поддержку выполнения порученных задач. Наличие таких средств позволило бы миссиям уделить больше внимания достижению программных результатов, а не вкладу, вносимому одним лишь персоналом. Такая фокусировка внимания на программной деятельности, а не на вводимых ресурсах и текущей деятельности персонала, в свою очередь помогла бы усилить ответственность за достигнутые результаты.

331. Что касается ресурсообеспечения, то Группа рекомендует Генеральному секретарю выступить с предложением об использовании ресурсов из начисленного бюджета на цели программной деятельности в поддержку выполнения мандатов миссий.

3. Финансирование и вспомогательное обслуживание политических миссий

332. Политические миссии являются составной частью миротворческих операций Организации Объединенных Наций и одним из главных направлений работы Организации в современном мире. Обеспечение предсказуемого финансирования политических миссий является необходимым условием достижения Организацией Объединенных Наций успеха в выполнении ее основной обязанности по предотвращению конфликтов и их возобновления. Политические миссии часто испытывают трудности с выполнением своих мандатов из-за ограниченности ресурсов и вспомогательной поддержки со стороны Центральных учреждений, и они не всегда имеют доступ к достаточному объему финансирования на начальном этапе функционирования за счет ресурсов по линии полномочий на принятие обязательств. Свобода их маневра существенно сужена относительно статичным процессом составления двухгодичного бюджета. В настоящее время на долю политических миссий приходится свыше 20 процентов регулярного бюджета, а динамичный характер этих миссий, создаваемых в ответ на различные возникающие в мире кризисы, вызывает существенные перекосы в регулярном бюджете. Это приводит к произвольным сокращениям бюджета политических миссий, производимым с целью балансировки регулярного бюджета, что в свою очередь влияет на предсказуемость финансирования политических миссий.

333. Группа отмечает следующие рекомендации, вынесенные Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам в пункте 85 его доклада 2011 года (A/66/7/Add.21) в ответ на доклад Генерального секретаря об анализе механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий (A/66/340):

а) учредить специальный и отдельный счет для финансирования специальных политических миссий с представлением информации о его включении в бюджет, финансировании и использовании на ежегодной основе за финансовый период с 1 июля по 30 июня;

б) предоставить специальным политическим миссиям, при наличии предварительного согласия Консультативного комитета, полномочия на использование средств Резервного фонда для операций по поддержанию мира в размере до 25 млн. долл. США в расчете на каждое решение Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности, касающееся начала осуществления или этапа расширения полевых специальных политических миссий;

с) предоставить специальным политическим миссиям, при наличии предварительного согласия Консультативного комитета, полномочия на использование до 25 млн. долл. США по линии стратегических запасов материальных средств для развертывания до соответствующего выделения бюджетных ассигнований, если в результате принятия Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности решения о начале их осуществления или расширении возникает потребность в несении расходов;

д) разрешить всем департаментам и управлениям использовать средства вспомогательного счета для финансирования своих меняющихся потребностей в оказании поддержки полевым специальным политическим миссиям и подтвердить ответственность за оказание поддержки специальным политиче-

ским миссиям при сохранении существующего порядка финансирования вспомогательного счета и Глобального центра обслуживания.

334. Что касается финансирования политических миссий, то Группа рекомендует Генеральной Ассамблее незамедлительно принять четыре рекомендации, изложенные в предыдущем пункте и содержащиеся в пункте 85(a)–(d) двадцать второго доклада Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2012–2013 годов, касающегося анализа механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий.

4. Управление работой и реформа Центральных учреждений

335. Пересмотр структур в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций должен быть последним, а не первым шагом в рамках усилий по повышению результативности деятельности миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Однако после тщательного рассмотрения этого вопроса Группа пришла к мнению, что нынешняя конфигурация Центральных учреждений затрудняет эффективную оценку, разработку и проведение миротворческих операций Организации Объединенных Наций и, в более общем плане, работу Секретариата по поддержанию международного мира и безопасности. Без внесения изменений в структуру не удастся эффективным образом осуществить необходимые сдвиги, описанные в настоящем докладе.

336. Нынешняя конфигурация департаментов ведет к возникновению или обострению серьезных проблем, влияющих на деятельность миротворческих операций: процессы оценки, выработки стратегии и планирования часто проводятся без опоры на глубокие знания специалистов по соответствующей затронутой стране и региону; решения вырабатываются сторонниками функционального, «обусловленного имеющимися возможностями» подхода к определению путей реагирования Организации Объединенных Наций; даже те миротворческие операции, которым трудно приспособиться к меняющейся обстановке на местах, неизменно вынуждены выбирать из двух альтернативных вариантов; планирование действий сразу нескольких департаментов по коллективной организации работы и последующей поддержке одной миссии затрудняется сложными административными взаимоотношениями, наличием разной институциональной культуры и несовпадающим порядком подчинения; возможности разработки политической стратегии ограничиваются оперативными и административными запросами крупных миссий; специализированные тематические и вспомогательные услуги не всегда легкодоступны для всех видов миротворческих операций; и следствием институционального разделения становится излишне усложненный процесс принятия решений, требующий вмешательства руководителей старшего звена, которые могут решить конкретную проблему, но не могут устранить исходные причины дисфункциональности.

337. В рамках предыдущих усилий по решению этих проблем делалась попытка обойти существующие элементы структурной дисфункциональности, действуя через такие органы старшего уровня, как Комитет по вопросам политики и Исполнительный комитет по вопросам мира и безопасности, и через такие форумы по вопросам планирования, как объединенные целевые группы. Однако эти усилия не принесли значимых изменений в исходной институциональ-

ной динамике. Внутренние междоусобицы департаментов подрывают моральный дух внутри этих структур и являются источником насмешек извне. Такая динамика служит причиной поступающих в адрес Организации Объединенных Наций обвинений в дублировании усилий и бюрократической незрелости, когда талантливые специалисты Секретариата меньше внимания уделяют выработке решений и больше усилий тратят на бюрократические стычки. Проще говоря, Центральные учреждения не обеспечивают руководства, управления и поддержки, требующихся для решения проблем, с которыми сталкиваются сегодня миротворческие операции Организации Объединенных Наций. Из проведенных Группой в течение последних шести месяцев консультаций и обсуждений ясно следует, что сохранение статус-кво не является жизнеспособным вариантом; требуются перемены.

338. Следовательно, Генеральному секретарю следует выработать варианты проведения масштабной структурной перестройки подразделений Организации, занимающихся вопросами мира и безопасности. Такая структурная перестройка должна предусматривать кардинальную реорганизацию существующих департаментов, ведающих политическими вопросами, операциями по поддержанию мира и полевой поддержкой, и должна охватывать Управление по поддержке миростроительства и другие специализированные ресурсы, которые обеспечивают поддержку миротворческих операций на местах. Она должна предусматривать также необходимую передачу полномочий этим департаментам и их подотчетность Генеральному секретарю. В соответствии с этим предложением и в целях подготовки единого согласованного решения по ресурсообеспечению на будущее следует выработать смежное предложение по созданию единого «счета миротворческих операций» для финансирования всех миротворческих операций и соответствующей деятельности по их вспомогательному обслуживанию в будущем.

339. Ясно, что в предстоящий период Организации необходимо будет выполнять чрезвычайно большой объем требований, связанных как с осуществлением повестки дня в области мира и безопасности, так и с осуществлением повестки дня в области экономического роста и развития. Поэтому мы рекомендуем Генеральному секретарю рассмотреть предложение, ранее вынесенное в 2004 году Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, учрежденной Генеральным секретарем, о создании дополнительной должности первого заместителя Генерального секретаря, ответственного за вопросы мира и безопасности. Один первый заместитель Генерального секретаря сосредоточил бы внимание на работе Организации Объединенных Наций в области экономического и социального развития, а другой первый заместитель Генерального секретаря осуществлял бы надзор за проведением кардинальной реорганизации существующей структуры подразделений Центральных учреждений, занимающихся вопросами мира и безопасности, и порядка обеспечения ими вспомогательной поддержки полевых операций.

340. При выборе вариантов новой структуры следует стремиться к достижению, в частности, следующих результатов:

а) каждая миротворческая операция Организации Объединенных Наций должна основываться на политических стратегиях и опираться на мобилизованные в ее поддержку международные и региональные усилия;

b) по результатам высококачественных процессов комплексной оценки, анализа и планирования формулируемых стратегий должны вырабатываться продиктованные существующими условиями, реалистичные решения;

c) работа по урегулированию региональных аспектов конфликта должна вестись на систематической основе в тесном сотрудничестве с соответствующими региональными организациями;

d) принципы единства действий и интеграции должны быть упрочены в рамках всех усилий Организации Объединенных Наций, направленных на поддержку выполнения мандата, в том числе в рамках деятельности по миростроительству и по линии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития;

e) для всех развертываемых военных операций должен обеспечиваться четкий порядок подчинения полевых миссий Центральным учреждениям и четкий порядок командования и управления ими из Центральных учреждений с более тесной увязкой оперативной и материально-технической концепций операций и выполнения мандата;

f) подотчетность должна быть усилена за счет увязки обязанностей по достижению результатов с необходимыми полномочиями на использование ресурсов;

g) все миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны иметь доступ, по мере надобности, к специализированным силам и средствам гражданского и военного персонала, а также к материально-техническим и административным вспомогательным услугам;

h) должны быть укреплены организационные возможности противодействия в целях обеспечения эффективного регулирования кризисных ситуаций в миссиях, в том числе нескольких одновременно возникающих кризисных ситуаций;

i) должны проводиться независимые оценки, без участия структур, занимающихся выполнением мандата, результаты которых служили бы основой для проведения стратегических обзоров и корректировки выбранного курса;

j) должен быть упрочен механизм предоставления поддержки и отчетности директивным органам применительно к Совету Безопасности и его вспомогательным органам, Четвертому комитету Генеральной Ассамблеи, включая Специальный комитет по операциям по поддержанию мира, ее Пятому комитету и Комиссии по миростроительству.

341. Первый заместитель Генерального секретаря, ведающий вопросами мира и безопасности, занимался бы управлением и надзором за деятельностью преобразованных структур и отвечал бы за достижение результатов в этой области. Для осуществления такой структурной перестройки потребовалось бы, по всей вероятности, перейти на схему либо с одним ведущим политическим департаментом или структурой, либо с двумя региональными политическими департаментами, причем в обоих случаях они должны опираться на специализированную консультативную помощь гражданского и военного персонала, обеспечиваемую оперативными и вспомогательными структурами, и на поддержку, обеспечиваемую отдельным департаментом/структурой. Такие вспомогательные ресурсы были бы доступны для всех видов миротворческих операций.

Данное предложение должно быть нейтральным с точки зрения затрат. Его смысл должен состоять в оптимизации использования, а не в увеличении объема имеющихся ресурсов, и в слиянии управлений и департаментов, а не в увеличении их числа. Однако структурные корректировки сами по себе не могут решить всех проблем. Они должны дополняться четким распределением обязанностей, полномочий, ответственности и стимулов в интересах достижения желаемых результатов при наличии твердого руководящего и управляющего начала в целях преодоления структурной разобщенности.

342. Группа признает, что такая структурная перестройка потребует времени, необходимого для проведения консультаций и проработки схемы реорганизации. Тем временем, Генеральному секретарю следует незамедлительно выступить с предложениями по обеспечению учета вышеизложенных основных критериев и помочь подготовить почву для выработки более обстоятельного предложения по проведению структурной перестройки. Такие предложения должны включать создание подразделения по анализу и планированию миротворческих операций, которое подчинялось бы Генеральному секретарю и было бы сформировано из имеющихся в Секретариате ресурсов.

343. **Что касается управления работой и реформы Центральных учреждений, то Группа рекомендует Генеральному секретарю:**

a) **выработать варианты структурной перестройки подразделений Секретариата, занимающихся вопросами мира и безопасности, в соответствии с ожидаемыми результатами, изложенными в пункте 340, в интересах укрепления системы руководства и управления и устранения структурной разобщенности в Центральных учреждениях и в целях оказания миротворческим операциям Организации Объединенных Наций более надежной и эффективной поддержки, ориентированной на нужды полевых миссий;**

b) **с учетом того, что в предстоящий период Организации необходимо будет выполнять чрезвычайно большой объем требований, связанных как с осуществлением повестки дня в области мира и безопасности, так и с осуществлением повестки дня в области экономического роста и развития, рассмотреть вопрос о создании дополнительной должности первого заместителя Генерального секретаря, ответственного за вопросы мира и безопасности;**

c) **выступить с предложением о незамедлительном создании компонента анализа и планирования в поддержку миротворческих операций Организации Объединенных Наций, который был бы сформирован из имеющихся в Секретариате ресурсов и подчинялся бы Генеральному секретарю;**

d) **выработать предложение по созданию единого «счета миротворческих операций» для финансирования всех миротворческих операций и соответствующей деятельности по их вспомогательному обслуживанию в будущем.**

IV. Объединим наши силы

344. Поручаемые современным миротворческим операциям смелые мандаты, сложная политическая и оперативная обстановка, в которой они функционируют, наличие труднорегулируемых конфликтов и возлагаемые на миротворческие операции большие надежды создают пугающие препятствия, затрудняющие их деятельность. Содержащиеся в настоящем докладе рекомендации призваны улучшить готовность миротворческих операций Организации Объединенных Наций к решению вышеуказанных и иных проблем в будущих неопределенных условиях. В этих рекомендациях отражена коллективная мудрость широкого круга партнеров и заинтересованных сторон миротворческих операций Организации Объединенных Наций, с которыми Группа консультировалась на протяжении последних шести месяцев. Их цель — отразить голоса людей, интересам которых миротворческие операции призваны служить и которых они направлены защищать; опыт и чаяния региональных партнеров, с которыми Организации Объединенных Наций надлежит работать в еще более тесном контакте в целях коллективного регулирования угроз сегодняшнего и завтрашнего дня и реагирования на них; и приверженность более широкого сообщества наций делу поддержания международного мира и безопасности.

345. На решение этих задач направлены все силы Организации Объединенных Наций: ее беспристрастность, обусловленная уникальным всемирным составом ее членов; широкие совещательные полномочия, позволяющие созывать всех участников и вести поиск политического решения; возможность обеспечить сплав политической стратегии и мер оперативного реагирования на местах; способность задействовать резервы 193 государств-членов для мобилизации решений и ресурсов на цели урегулирования конфликта; неисчерпаемый опыт реагирования на кризисы по всему миру; и удивительная способность к адаптации.

346. Убежденность Группы в возможностях миротворческих операций зиждется на том факте, что для решения этих задач Организация Объединенных Наций должна объединить свои силы — силы политических кругов, партнеров и широкой общественности. Это означает, что в местах своего развертывания миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны быть наделены мандатом и полномочиями для того, чтобы содействовать политическому урегулированию ситуаций, представляющих угрозу для международного мира и безопасности. Для достижения успеха миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны найти путь к укреплению партнерства на всех уровнях, а именно с региональными организациями, с правительствами принимающих стран и с местным населением, в целях преодоления глубоко укоренившихся конфликтов. Миротворческие операции Организации Объединенных Наций должны нести ответ перед «Нами, народами» — конечными бенефициарами мира, прошедшими через горнило конфликта. Их взгляды и оценки, и особенно взгляды и оценки женщин и молодежи, служат важнейшим барометром успеха или неудачи миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

347. Опираясь на поддержку государств-членов и выступая от имени международного сообщества, миротворческие операции Организации Объединенных Наций могут добиться более эффективных результатов в осуществлении своих основных целей в области предотвращения конфликтов, защиты гражданского

населения, достижения мирного урегулирования конфликтов и обеспечения устойчивости установленного мира. С помощью этих усилий Организация Объединенных Наций должна добиться гармоничного сочетания всего спектра своих мирных и принудительных мер, включая применение силы, для продвижения вперед дела мира и защиты гражданского населения.

348. Проведенные консультации с широким кругом участников ясно показали, что на такие вопросы нет единственного верного ответа, а есть только комплекс трудных решений, принимаемых с пониманием того, что они отразятся на реальных людях и могут иметь серьезные последствия. Группа была ошеломлена сложностью поставленных перед нею вопросов и мудростью, которой делились с Группой участники консультаций, желающие помочь ей в понимании этих вопросов. По результатам такого обмена мнениями Группа пришла к консенсусу по содержанию настоящего доклада, и она надеется, что содержащиеся в докладе рекомендации, представляемые Генеральному секретарю и через него широкому кругу государств-членов, послужат неким навигационным средством для тех, кому предстоит прокладывать курс по этой труднопроходимой местности.

349. Осознавая бюджетно-финансовое положение и ограничения, которые испытывают государства-члены, Группа отмечает, что в свете планируемых и вероятных будущих сокращений размеров нынешних миротворческих операций и при соблюдении надлежащей очередности содержащиеся в настоящем докладе рекомендации могли бы быть выполнены без увеличения общей суммы расходов на миротворческие операции Организации Объединенных Наций. Кроме того, Группа считает, что следует провести обзор миротворческих операций, которые существуют больше пяти лет, в целях оценки их эффективности и выявления возможностей для уменьшения масштаба и амбициозности некоторых мандатов и соответствующего сокращения ресурсов. Группа отмечает также, что если Совет Безопасности и государства-члены согласятся с идеей соблюдения надлежащей очередности в процессе выполнения мандата и составления бюджета, то при применении такого подхода возникнут значительные возможности для экономии расходов в бюджетах миротворческих операций Организации Объединенных Наций, равно как и при вложении средств в усиление способности Организации принимать меры по предотвращению конфликтов на более раннем этапе и быстрее реагировать на возникающие кризисные ситуации, вместо более позднего реагирования на ухудшившуюся ситуацию с необходимостью увеличения оставляемого миссией «следа».

350. В целях претворения в жизнь широкого комплекса мер по улучшению положения, изложенных в настоящем докладе, Организации Объединенных Наций потребуются с новой решимостью взяться за дело укрепления своих миротворческих операций как универсального инструмента, содействующего достижению общих целей. Хотя для реализации содержащихся в настоящем докладе предложений нескольким компонентам Организации потребуется предпринять усилия по разным направлениям, залогом прогресса станет готовность всей Организации Объединенных Наций, убежденной в необходимости улучшения миротворческих операций Организации Объединенных Наций, выступить вперед единым фронтом. Успех будет зависеть от наличия ясной приверженности и ведения неустанной работы.

351. В следующем десятилетии предстоит решить множество задач. Не исключается вероятность возникновения новых кризисных ситуаций. Организация Объединенных Наций — это средство в руках государств-членов. При ответственном использовании этого средства, с опорой на политическую приверженность и ресурсы решительно настроенных государств-членов миротворческие операции Организации Объединенных Наций могут быть превращены в еще более мощный инструмент для регулирования трудноразрешимых вопросов мира и безопасности в предстоящие годы.

352. А в южносуданской деревне, снова охваченной насилием и лишенной покоя и мира, маленькая девочка не теряет своих больших надежд. Она надеется, что эти люди в голубых касках и те люди, которые прислали их, помогут ее народу обрести мир, который откроет перед ней дорогу в будущее. Она имеет полное право на это надеяться, и она не одинока в своих надеждах. Ради Ньякхат Пал и ради миллионов людей, затронутых конфликтом, Организация Объединенных Наций и ее миротворческие операции должны объединить свои силы и выступить вперед единым фронтом для того, чтобы эти надежды сбылись.

Приложение

Члены Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям

Жозе Рамуш-Орта, Председатель

Амира Хак, заместитель Председателя

Жан Арно

Мари-Луиз Барикако

Радхика Кумарасвами

Абхиджит Гуха, генерал-лейтенант (в отставке)

Эндрю Хьюз

Александр Ильичев

Хильде Ф. Йонсон

Юсуф Махмуд

Иан Мартин

Хенриетта Джой Абена Ньярко Менса-Бонсу

Б. Линн Пэскоу

Флориану Пейшоту Виейра Нету, генерал-лейтенант (в отставке)

Рима Салах

Ван Сюэсянь
