



Совет Безопасности

Distr.: General
9 November 2023
Russian
Original: English

Письмо Генерального секретаря от 8 ноября 2023 года на имя Председателя Совета Безопасности

Во исполнение пункта 1 резолюции [2679 \(2023\)](#) Совета Безопасности от 16 марта 2023 года имею честь препроводить независимую оценку, о которой говорится в пункте 2 упомянутой резолюции (см. приложение).

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

(Подпись) Антониу Гутерриш



Приложение

Доклад о независимой оценке, проведенной во исполнение резолюции **2679 (2023)** Совета Безопасности

I. Введение

1. 16 марта 2023 года Совет Безопасности единогласно принял резолюцию **2679 (2023)**, в которой содержится просьба к Генеральному секретарю представить Совету независимую оценку по Афганистану не позднее 17 ноября 2023 года.
2. Совет Безопасности просил, чтобы по итогам этой независимой оценки были предоставлены перспективные рекомендации в отношении применения соответствующими политическими сторонами, гуманитарными организациями и субъектами, действующими в сфере развития, — как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне ее, — комплексного и последовательного подхода для решения текущих проблем, с которыми сталкивается Афганистан. Всеобъемлющей целью является построение безопасного, стабильного, процветающего и инклюзивного Афганистана в соответствии с положениями, изложенными Советом в предыдущих резолюциях.
3. В рамках консультаций по данной оценке Специальный координатор Феридун Синирлиоглу и его команда провели много времени в Афганистане, побывав во всех частях страны, от столицы Кабула до отдаленных районов. Специальный координатор побывал в столицах ряда государств-членов для проведения встреч с ключевыми региональными и международными заинтересованными сторонами, а также со многими афганскими заинтересованными участниками, проживающими за пределами страны.
4. Как внутри страны, так и за ее пределами команда по проведению оценки вступала в контакт с афганскими политическими деятелями и заинтересованными сторонами, включая представителей властей де-факто на национальном и субнациональном уровнях, других политических деятелей, афганских женщин, мужчин и молодежь из различных слоев населения, представителей гражданского общества, предпринимателей и общественных и религиозных деятелей. Кроме того, Специальный координатор принял к сведению доклады Организации Объединенных Наций по Афганистану, а также подтвержденные Организацией Объединенных Наций фактические и статистические данные и результаты исследований из других источников, имеющие отношение к сфере охвата оценки.
5. По итогам консультаций было особо отмечено, что международное взаимодействие в сложившемся виде не имеет силы. Оно не отвечает гуманитарным, экономическим, политическим и социальным потребностям афганского народа и не учитывает в достаточной мере основные приоритетные задачи и проблемы, озвучиваемые международными заинтересованными сторонами, включая соседние страны. Необходим такой метод взаимодействия, который основан на опыте предыдущих усилий, сосредоточен на потребностях афганского народа и исходит из признания политических реалий современного Афганистана¹.
6. С момента смены политической власти в августе 2021 года афганские заинтересованные стороны внутри страны и за ее пределами, соседние страны, органы и механизмы Организации Объединенных Наций, а также другие

¹ Краткое описание сферы консультаций см. в добавлении.

международные заинтересованные стороны высказывали серьезную обеспокоенность в отношении состояния государственного управления и защиты прав со стороны властей де-факто, а также исходящих от Афганистана потенциальных угроз для региональной стабильности и безопасности².

7. Все заинтересованные стороны выражают обеспокоенность по поводу положения женщин и девочек в Афганистане и тех широких последствий, которые это имеет для Афганистана, а также для международного мира и безопасности. Ограничительные запреты на получение девочками среднего и высшего образования и на осуществление женщинами права на работу и другие ограничения не соответствуют основным ценностям, закрепленным в Уставе Организации Объединенных Наций и нормах международного права, и не способствуют политической и экономической стабильности Афганистана.

8. Со своей стороны, власти де-факто, установив полный контроль над территорией и взяв на себя множество обязанностей по управлению государством Афганистан, безуспешно призывают к политической и экономической нормализации. В настоящее время ситуация зашла в тупик, в результате чего отношения международного сообщества с Афганистаном находятся по большей части в состоянии неопределенности, и это чревато серьезными последствиями для афганского народа.

9. Ограничения стран-доноров на оказание помощи в целях развития и технической помощи, в значительной мере обусловленные ущемлением прав женщин и девочек со стороны властей де-факто, приводят к уменьшению степени, в которой международная помощь может на устойчивой основе обеспечивать удовлетворение основных потребностей афганцев и поддержание их устойчивости к потрясениям как членов общества, сталкивающегося с многочисленными социальными, экономическими, экологическими и другими потребностями. Официальные и неофициальные финансовые санкции и отсутствие доверия — все это подорвало банковскую систему и частный сектор Афганистана. После кризисной ситуации конца 2021 года экономика стабилизировалась, однако она находится лишь на очень низком уровне равновесия и остается неустойчивой. Вероятное предстоящее сокращение донорского финансирования, обусловленное конкурирующими глобальными потребностями и ограничениями на предоставление помощи Афганистану, которые в значительной мере обусловлены ограничительно-запретительной политикой властей де-факто, может привести к дальнейшей дестабилизации неустойчивой экономической и гуманитарной ситуации.

10. Здоровье, благополучие, процветание и безопасность афганцев — это не только вопрос, относящийся к сфере внутренних интересов. В историческом, культурном и политическом плане Афганистан и его различные сообщества имеют глубокие связи с соседними государствами и другими государствами региона. То, что затрагивает народ Афганистана, затрагивает весь регион и страны за его пределами. Афганистан обладает потенциалом для процветания в качестве регионального центра торговли, коммуникаций и контактов между людьми на благо всего региона, но он также может оказывать дестабилизирующее воздействие как страна происхождения незаконных наркотических средств, как

² См., например, резолюции [2681 \(2023\)](#) и [2679 \(2023\)](#) Совета Безопасности, регулярные доклады Генерального секретаря о положении в Афганистане, доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о положении в области прав человека в Афганистане ([A/HRC/54/21](#), ожидается к изданию) и доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Афганистане и Рабочей группы по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек ([A/HRC/53/21](#), ожидается к изданию).

одна из баз для транснационального терроризма и сторонников экстремистских идеологий, а также как потенциальный источник массовой миграции и перемещения населения.

11. Ни международное сообщество, ни подавляющее большинство афганцев не желают возобновления вооруженного конфликта в Афганистане. Это стремление к стабильности на местном, национальном и региональном уровнях является общей исходной основой и фундаментом для будущего международного взаимодействия. Необходимо определить политический путь, следуя которому мы сможем справедливо рассмотреть и обсудить интересы всех сторон, а именно интересы афганского народа, международного сообщества и властей де-факто.

12. Конечной целью таких обсуждений является определение будущего, в котором Афганистан будет полностью реинтегрирован в международную систему без погружения в новый цикл насилия и на основе соблюдения всех правовых обязательств.

13. В соответствии с мандатом Совета Безопасности и на основе консультаций с многочисленными заинтересованными сторонами в настоящем докладе представлены предложения относительно дальнейших действий и архитектуры взаимодействия, призванные служить руководством к действию и обеспечивать большую согласованность деятельности в областях политики, гуманитарной помощи и развития, а также представлена содержательная «дорожная карта», которая позволит более эффективно вести переговоры и выполнять приоритетные задачи афганских и международных заинтересованных сторон.

II. Ключевые вопросы и приоритетные задачи, выявленные в ходе данной оценки

14. В мандате, выданном для проведения настоящей оценки, предусматривается рассмотрение текущих проблем, с которыми сталкивается Афганистан, включая, среди прочего, гуманитарные проблемы, проблемы, связанные с правами человека и особенно с правами женщин и девочек, религиозных и этнических меньшинств, безопасностью и терроризмом, наркотиками, развитием, экономические и социальные проблемы, проблемы, связанные с диалогом, государственным управлением и верховенством права.

15. По итогам консультаций были сделаны важные выводы по всем этим областям. В частности, были высказаны прогнозы в отношении как проблем, так и возможных последующих шагов по решению ключевых приоритетных задач, определенных на совещании специальных посланников по Афганистану, созванном Генеральным секретарем в мае 2023 года. Это включает решение вызывающих озабоченность вопросов в отношении стабильности Афганистана и всего региона; присутствия террористических организаций; инклюзивности и прав человека, в особенности прав афганских женщин и девочек; и незаконного оборота наркотических средств³.

16. Заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации в целях оценки, в основном подтвердили эти приоритетные задачи. Многие также призвали расширить средства для улучшения экономической ситуации в Афганистане, с тем чтобы лучше удовлетворять основные и разнообразные потребности

³ См. вступительную речь Генерального секретаря на встрече с прессой по Афганистану, 2 мая 2023 года.

всех афганцев и обеспечить более стабильную ситуацию для Афганистана и всего региона.

А. Права человека, в частности права женщин и девочек

17. Равная и полная защита прав человека для всех граждан представляет собой фундаментальное обязательство государств — членов Организации Объединенных Наций и является необходимым условием долгосрочного развития, экономического роста и стабильности. В нынешних условиях ограничения и нарушения прав афганских граждан, в частности прав женщин и девочек, в значительной степени способствовали возникновению тупиковой политической ситуации.

18. Афганистан взял на себя конкретные обязательства в качестве участника основных международных конвенций и договоров по правам человека⁴. Соблюдение этих обязательств требует не только воздержания от нарушений, но и создания условий для уважения прав человека путем внедрения и поддержания институтов, законов и политики, обеспечивающих верховенство права и способствующих подотчетности⁵.

19. После прихода к власти действующее де-факто правительство приняло меры по выполнению некоторых из этих обязательств. Эти меры включают учреждение в ряде министерств бюро по правам человека или создание должностей омбудсмена, установление определенных гарантий для заключенных, объявление всеобщей амнистии для бывших чиновников и сотрудников силовых структур, имевших связь с прежним режимом, а также проявление готовности к сотрудничеству с некоторыми международными договорными органами, международными наблюдателями и другими механизмами отчетности, когда до их сведения доводились конкретные факты нарушений или сообщения о них⁶.

20. В декабре 2021 года власти де-факто издали указ, запрещающий принудительные браки и защищающий право вдов на наследство и право женщин выбирать себе мужа. Однако защитные положения этого указа не выполняются, а его общий эффект подрывается ликвидацией юридических прав и институтов защиты, доступных женщинам и девочкам⁷.

⁴ В частности, обязательства по следующим основным соглашениям: Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международная конвенция о защите всех лиц от насильственного исчезновения, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенция о правах ребенка и Конвенция о правах инвалидов. Что касается обязательств Афганистана в области международного гуманитарного права, то он является также участником четырех Женевских конвенций и двух дополнительных протоколов к ним. Кроме того, он является участником Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, Конвенции по кассетным боеприпасам и других соглашений, в которых содержатся обязательства, касающиеся методов и средств ведения войны.

⁵ [A/HRC/54/21](#), п. 5.

⁶ [A/HRC/54/21](#), пп. 12–17.

⁷ Министерство по делам женщин и другие учреждения и объекты инфраструктуры, призванные обеспечивать всестороннюю защиту прав женщин и их участие в общественной жизни, были ликвидированы ([A/HRC/54/21](#), п. 24).

21. Вопрос о положении женщин и девочек, и в частности об ограничениях на образование девочек, был самым наиболее часто поднимаемым вопросом в ходе консультаций. На это обращали особое внимание не только афганские женщины и девочки, но и все заинтересованные афганские группы, с которыми проводились консультации: представители деловых кругов, религиозные деятели, старейшины племен, представители гражданского общества, специалисты в области здравоохранения и образования и бывшие государственные чиновники, а также многие представители властей де-факто. Афганские заинтересованные стороны внутри страны и за ее пределами подчеркивали, что существующие ограничения не отражают особенностей афганского общества, культуры и традиций и должны быть немедленно отменены.

22. Введенные с сентября 2021 года ограничения в отношении женщин и девочек противоречат обязательствам Афганистана согласно многочисленным международным договорам, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которую страна ратифицировала в 2003 году.

23. К числу таких ограничений относятся указы и постановления, запрещающие образование девочек после шестого класса, ограничивающие право женщин на работу по определенным специальностям или профессиям, а также ограничивающие свободу передвижения женщин и их возможность присутствия в различных общественных местах⁸. Масштабы ограничений в отношении женщин и девочек настолько значительны, что некоторые международные наблюдатели и правозащитные механизмы Организации Объединенных Наций призвали к принятию международных мер для обеспечения ответственности⁹.

24. Ряд международных заинтересованных сторон, включая соседние страны, исламские государства, другие государства-члены и учреждения Организации Объединенных Наций, настаивают на том, что необходимо уважать основные права женщин и девочек и их роль и место в обществе. Представители властей де-факто пытаются оправдать эти ограничения тем, что они являются частью исламской веры и афганских традиций. Однако подобных ограничений нет ни в одном другом государстве — члене Организации исламского сотрудничества, и многие афганцы отвергают подобные заявления властей де-факто о местных традициях.

25. Обеспечение основных прав женщин и девочек, включая право на образование и труд, а также их представленности в общественной и политической жизни не только является фундаментальным обязательством государства, но и имеет крайне важное значение для наращивания потенциала государства в областях долгосрочного развития и экономического роста, а также мира и безопасности. Для какой бы то ни было официальной реинтеграции Афганистана в глобальные институты и системы потребуется участие и лидерство афганских женщин.

⁸ На сегодняшний день власти де-факто издали около 80 указов, причем 54 указа относятся к женщинам и девочкам в том, что касается школ, университетов, поездок, правосудия, трудоустройства, освещения в средствах массовой информации, нахождения вне дома и рекреационных мероприятий. Более подробную информацию см. в документе [A/HRC/54/21](#), п. 31.

⁹ Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека в Афганистане и Рабочая группа по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек пришла к выводу о том, что социальная изоляция и дискриминация женщин и девочек носят институциональный характер и как таковые являются систематическим серьезным нарушением прав человека, противоречащим Уставу Организации Объединенных Наций ([A/HRC/53/21](#), п. 96).

26. В ходе консультаций было отмечено существование и других форм неравного обращения и дискриминации. Граждане, принадлежащие к ряду этнических и религиозных меньшинств, заявляли об ощущении маргинализации и приводили примеры дискриминации и неравного обращения при попытке получить доступ к государственным услугам, выразить озабоченность или реализовать свое право на религиозное, политическое или культурное самовыражение.

27. Несмотря на объявление всеобщей амнистии, продолжают поступать сообщения о внесудебных казнях и задержаниях, включая репрессии против бывших государственных чиновников и сотрудников сил безопасности¹⁰. Хотя некоторые высокопоставленные представители властей де-факто выступали с заявлениями, подкрепляющими амнистию, было проведено мало публичных расследований предполагаемых нарушений политики в отношении амнистии и было принято очень мало очевидных дисциплинарных мер или мер по привлечению к ответственности. Это привело к возникновению обстановки безнаказанности и страха.

28. Гражданские свободы в Афганистане значительно сократились в результате усиления ограничений, слежки и преследований в отношении представителей гражданского общества и средств массовой информации, вплоть до произвольного задержания некоторых лиц¹¹. Журналистские материалы, рассказывающие о подобных злоупотреблениях, оказались фактически запрещены в результате установления нечетких правил в отношении средств массовой информации¹².

29. Меры по обеспечению защиты права и доступа к правосудию оказались еще больше подорваны в результате демонтажа де-факто властями ключевых элементов судебной-правовой системы. Были ликвидированы Генеральная прокуратура и Независимая коллегия адвокатов Афганистана¹³. Процессуальные нормы фактически исключены из судопроизводства, и при этом отсутствуют стандартные процедуры и статуты, которым должны следовать судьи и адвокаты, а также правила справедливого судебного разбирательства¹⁴.

30. Эти проблемы в области прав человека были озвучены и доведены до сведения афганскими заинтересованными сторонами в ходе консультаций, проведенных по всей стране, как примеры практики, осложняющей повседневную жизнь простых афганцев и приводящей к отсутствию легитимности властей де-факто среди широких слоев населения.

¹⁰ Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) сообщила, что за период с 15 августа 2021 года по 30 июня 2023 года власти де-факто несут ответственность как минимум за 218 внесудебных убийств и 424 произвольных ареста и задержания. См. UNAMA, “A barrier to securing peace: human rights violations against former government officials and former armed force members in Afghanistan: 15 August 2021–30 June 2023” (August 2023).

¹¹ [A/HRC/54/21](#), пп. 33–36. См. также UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: 15 August 2021–15 June 2022” (July 2022). Например, в марте 2023 года активистка движения за образование девочек Матиулла Веса была арестована без всяких оснований и до сих пор находится под стражей. UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: May–June 2023 update” (July 2023), p. 2.

¹² UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: May–June 2023 update”, p. 5.

¹³ [A/HRC/54/21](#), пп. 12–17.

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “UN experts: legal professionals in Afghanistan face extreme risks, need urgent international support”, media statement by the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers, Margaret Satterthwaite, and the Special Rapporteur on the situation of human rights in Afghanistan, Richard Bennett, 20 January 2023.

В. Борьба с терроризмом и наркоторговлей и обеспечение региональной безопасности

31. Как отмечается в ежеквартальных докладах Генерального секретаря по Афганистану, издаваемых начиная с 15 августа 2021 года, обстановка в области безопасности на территории Афганистана улучшилась, благодаря чему облегчились поездки и транспортные перевозки. Резко сократились масштабы экономического хищничества со стороны вооруженных субъектов и уменьшилась коррупция в некоторых своих формах.

32. Многие международные заинтересованные участники отмечают усилия властей де-факто, соответствующие глобальным интересам борьбы с терроризмом, особенно с такими террористическими группировками, как организация «Исламское государство Ирака и Леванта — Хорасан».

33. Вместе с тем ряд государств-членов подтверждают постоянное присутствие на территории Афганистана террористических групп и отдельных террористов, включая членов «Аль-Каиды»¹⁵. Согласно этим сообщениям, значительное число боевиков движения «Техрик-и-Талибан Пакистан», как представляется, пользуются свободой передвижения и убежищем в Афганистане и проводят все более активную кампанию насилия на территории Пакистана¹⁶. По данным Организации Объединенных Наций, некоторые из этих групп поддерживают отношения с представителями властей де-факто.

34. Власти де-факто продемонстрировали недостаточную реакцию на международную озабоченность в отношении присутствия таких групп и обращения с ними. Они проявили готовность к принятию определенных мер в целях сдерживания или контроля, однако, как показали консультации, эти меры не отвечают интересам государств-членов, которые сталкиваются с самыми непосредственными рисками дестабилизирующего насилия.

35. Заинтересованные стороны отметили, что для сдерживания и смягчения целого ряда угроз и проблем необходимы надежная охрана границ и контрольные меры по обеспечению безопасности. Они сообщают, что за последние два года взаимодействие между Афганистаном и соседними странами по вопросам контроля за безопасностью границ поднялось на более профессиональный уровень, включая создание двусторонних межучрежденческих рабочих групп на границах с несколькими странами. Власти де-факто и соседние государства подчеркивают, что это требует дальнейшего сотрудничества и более эффективных усилий, включая техническую помощь со стороны региональных и международных заинтересованных участников.

36. Власти де-факто демонстрируют значительный прогресс в проведении объявленной ими кампании по сокращению и, в конечном счете, ликвидации выращивания, переработки и оборота наркотических культур¹⁷. Многие заинтересованные стороны проявили интерес к изучению возможностей для расширения международного сотрудничества в этой области, в частности по вопросам

¹⁵ См. [S/2023/370](#).

¹⁶ Там же. Другие региональные заинтересованные стороны выразили обеспокоенность по поводу различных вооруженных группировок, включенных в санкционный перечень Организации Объединенных Наций, включая Исламское движение Восточного Туркестана и Исламскую партию Туркестана, а также Исламское движение Узбекистана.

¹⁷ Это неоднократно отмечалось в докладах Организации Объединенных Наций, в том числе на брифинге Специального представителя Генерального секретаря по Афганистану, проведенном в Совете Безопасности 26 сентября 2023 года (см. [S/PV.9423](#)).

обеспечения альтернативных культур и средств к существованию для сотен тысяч афганцев, доходы которых зависят от производства и оборота наркотиков.

37. Существует как необходимость, так и заинтересованность в дальнейшем взаимодействии с учетом этих событий, затрагивающих вопросы регионального сотрудничества, охраны границ и безопасности. Благодаря общности интересов властей де-факто и международного сообщества открываются возможности для сотрудничества в ряде областей, но вместе с тем необходим дальнейший обмен мнениями для решения как проблем Афганистана, так и международных проблем.

С. Экономические и гуманитарные вопросы и вопросы развития

38. Всевозможные заинтересованные стороны особо отметили, что любая стратегия международного взаимодействия должна учитывать всю совокупность гуманитарных проблем, проблем в области развития и экономических проблем, стоящих перед Афганистаном. Соседние страны подчеркнули, что эффективная и здоровая экономика Афганистана имеет решающее значение для региональной торговли и снижения экономических рисков, с которыми сталкиваются эти страны, а также для предотвращения возможной неконтролируемой миграции. Многие афганцы, с которыми проконсультировалась группа, просили не только о срочной помощи, но и об обеспечении возможностей для полноценного осуществления инвестиций в свое экономическое будущее и для свободной реализации своего потенциала в плане получения средств к существованию.

39. В период до августа 2021 года за счет потоков помощи в размере от 40 до 45 процентов от валового внутреннего продукта покрывалось около 75 процентов государственных расходов, включая финансовое обеспечение примерно половины государственного бюджета. В августе 2021 года эта помощь была резко прекращена, а доступ к международной банковской системе и офшорным валютным резервам был заморожен в соответствии с определенными санкционными режимами. Это привело к экономическому кризису комплексного характера. Было нарушено предоставление основных услуг, в том числе в сферах здравоохранения и образования, упала активность частного сектора и возникла угроза для макроэкономической стабильности. Согласно последним данным Управления по координации гуманитарных вопросов, в гуманитарной помощи нуждаются 29,2 миллиона афганцев, из которых 15,3 миллиона испытывают острую нехватку продовольствия¹⁸.

40. В то время как на макроуровне экономика стабилизировалась за счет поддержания очень хрупкого равновесия, на уровне домохозяйств ситуация в плане благосостояния остается тяжелой¹⁹. Существующие объемы помощи недостаточны для удовлетворения потребностей всех нуждающихся в ней афганцев. Повсеместно ожидаются дальнейшие сокращения помощи, что может привести к дестабилизации экономической и гуманитарной ситуации.

¹⁸ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Asia Pacific Humanitarian Update: situation report”, дата последнего обращения: сентябрь 2023 года.

¹⁹ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Afghanistan: revised humanitarian response plan (June–December 2023)” (June 2023); World Food Programme, www.wfp.org/countries/Afghanistan; и World Bank, Afghanistan Welfare Monitoring Survey: round 3 (October 2023), p. 6.

41. Банковская система все еще не функционирует нормально, а международные финансовые потоки ограничены²⁰. Поступления от торговли и другие платежи практически полностью реализуются по неформальным каналам. Денежные переводы из-за рубежа, которые долгое время были важнейшим фактором обеспечения устойчивости для афганских домохозяйств, также оказались затруднены. Работа банков зависит от текущих мер по льготному финансированию, посредническая функция банковского сектора не выполняется и кредитование частного сектора практически отсутствует.

42. Ослабление влияния на банковский сектор и отсутствие доверия к экономике Афганистана с августа 2021 года также стало результатом политического выбора властей де-факто. Непринятие мер по обеспечению прозрачности бюджетной системы, отказ от судебной системы и основных правовых гарантий, отсутствие равного участия в экономике всех слоев общества — все это привело к сохранению низкого доверия со стороны международных доноров и инвесторов. В ряде министерств отсутствует достаточный технический потенциал, что связано не только с оттоком специалистов, но и с политикой исключения, проводимой де-факто властями по отношению к тем, кто служил во времена Исламской Республики Афганистан, включая технических специалистов и женщин-госслужащих.

43. Хотя экономика Афганистана временно стабилизировалась, она остается неустойчивой и в дополнение к уже снизившемуся уровню валового внутреннего продукта сталкивается с серьезными рисками сокращения показателей.

44. Потоки международной помощи и регулярные поставки денежных средств, необходимые для оказания гуманитарной помощи, в качестве вторичного эффекта способствовали обеспечению макроэкономической стабильности. Однако как международные, так и афганские заинтересованные стороны выразили обеспокоенность по поводу этих поставок денежных средств, которые в их нынешнем виде не являются устойчивыми.

45. Недавний запрет властей де-факто на производство опиума, хотя и является позитивной мерой с точки зрения глобальной борьбы с незаконными наркотическими средствами, скорее всего, окажет серьезное негативное влияние на сельскую экономику Афганистана, благосостояние домохозяйств и макроэкономическую стабильность, если не будет сопровождаться всесторонней поддержкой доноров в обеспечении альтернативных источников средств к существованию.

46. Существующие ограничения со стороны большинства доноров на предоставление помощи в целях развития и способы ее предоставления, например запрет на оказание технической помощи любого рода, приводят к снижению степени, в которой международная помощь может способствовать удовлетворению основных потребностей устойчивым и экономически эффективным образом. В силу политических соображений помощь преднамеренно предоставляется в обход государственных систем и оказывается через частично дублирующие друг друга сети учреждений Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций, зачастую с большими затратами, при недостаточной координации и не в тех масштабах, которые необходимы для охвата

²⁰ Банки-корреспонденты неохотно идут на операции с афганской финансовой системой, учитывая несовершенство механизмов государственного управления финансовым сектором и связанные с этими операциями риски применения санкций в рамках международного режима борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Erica Moret, *Barriers to Afghanistan's Critical Private Sector Recovery* (Norwegian Refugee Council, March 2023), pp. 17–20, и World Bank, *Afghanistan Development Update: Uncertainty after Fleeting Stability* (October 2023), pp. 39–42.

всей страны. После падения правительства Исламской Республики Афганистан большая часть помощи предоставляется в виде краткосрочной гуманитарной помощи.

47. Существующие ограничения на техническую помощь и сотрудничество сдерживают прогресс в ключевых секторах, в том числе в отрасли сельского хозяйства и в области управления водными ресурсами, а также в других областях, имеющих отношение к обеспечению средств к существованию, деятельности в целях разминирования и проведению кампаний по охране здоровья населения. Многие отметили фактическое отстранение Афганистана от глобальных дискуссий по вопросам климата и по большей мере — от получения финансовых средств для целей адаптации к изменению климата и повышения устойчивости к нему, несмотря на то, что Афганистан входит в число десяти наиболее уязвимых к изменению климата стран²¹. В ходе консультаций с афганскими заинтересованными сторонами неоднократно подчеркивалась озабоченность в отношении перспектив управления водными ресурсами.

48. Заинтересованные стороны предложили ряд путей для повышения эффективности помощи, улучшения гуманитарной ситуации и вывода Афганистана на более стабильные и устойчивые рельсы восстановления экономики. Однако определяющие факторы, приведшие к возникновению нынешней ситуации, носят в равной степени как политический, так и экономический характер, и восстановление экономики будет в значительной степени зависеть от политического решения, в частности решения доноров, в отношении оказания содействия в развитии экономики на благо афганского народа.

D. Инклюзивное государственное управление и верховенство права

49. Инклюзивная форма государственного управления, которая отвечает интересам всех афганцев и обеспечивает их широкое участие, является одним из ключевых требований многих афганских заинтересованных сторон и международного сообщества. Афганистан представляет собой многообразное, многоэтническое, многосектантское, многоязычное и мультикультурное общество. Включение всех афганских общин в структуры государственного управления страной является центральным условием обеспечения социально-политической стабильности Афганистана.

50. Многие афганцы выразили мнение о том, что при де-факто властях они подвергаются отчуждению и дискриминации по этническому, языковому и гендерному признакам. Отчасти недостаточная инклюзивность объясняется тем, что большинство афганцев лишены возможности в полной мере участвовать в политической жизни. Многие отмечают заметное сокращение возможностей для политического участия и дальнейшее ограничение возможности граждан высказываться по беспокоящим их вопросам и вносить вклад в формирование политики²². Особенно это касается женщин, которые играли заметную политическую

²¹ В последней опубликованной версии индекса Глобальной инициативы по адаптации «Нотр-Дам» (ND-Gain) за 2021 год Афганистан занимал 179-е место из 185 стран. Согласно этому индексу страны ранжируются по степени уязвимости к изменению климата в сочетании со степенью готовности к нему.

²² См., например, UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: 15 August 2021–15 June 2022” (July 2022), и UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: May–June 2023 update”.

и управленческую роль в период существования Исламской Республики Афганистан, а также в более ранние периоды современной афганской истории.

51. Государства-члены, многосторонние учреждения и Совет Безопасности призывают власти де-факто создать инклюзивную систему государственного управления²³. Многие соседние страны и страны ближнего зарубежья рассматривают инклюзивность и создание сбалансированного, основанного на широком участии, инклюзивного, подотчетного и ответственного правительства как необходимость, обусловленную основными правами человека, и как один из ключевых компонентов мира, стабильности и согласия внутри страны и в регионе.

52. Власти де-факто восприняли этот призыв как требование разделения власти, в частности возвращения в состав правительства некоторых бывших политических лидеров. Они также утверждают, что их собственное правительство является инклюзивным, поскольку в нем представлены различные этнические группы Афганистана, а также потому что они оставили на своих местах значительную часть государственных служащих. Однако как афганские, так и международные заинтересованные стороны считают это недостаточным.

53. Существует множество способов обеспечить значимое участие всех афганцев в государственных делах, включая механизмы, прочно основанные на афганских традициях консультаций и диалога.

54. Власти де-факто внедрили некоторые формы политических консультаций, как правило, на субнациональном уровне, а также создали в различных министерствах механизмы, позволяющие населению сообщать о проблемах и ставить перед министерствами вопросы. Хотя консультации в таких формах можно только приветствовать, они все еще носят ограниченный характер, особенно в отношении афганских женщин, и им не хватает транспарентности и последовательности.

55. Афганские заинтересованные стороны, не относящиеся к властям де-факто, также предприняли свои собственные шаги по обеспечению инклюзивности на основе непрерывных усилий в целях поддержания диалога и участия в общественной жизни. Несмотря на трудности, ограниченность ресурсов и установленные ограничения, многие представители афганского гражданского общества продолжают наводить мосты и создавать возможности для диалога между собой и с властями де-факто на неофициальной основе.

56. Эти уже существующие пути могут быть развиты и дополнены национальным диалогом в целях обеспечения на более регулярной основе средств для проведения консультаций и для участия афганцев, относящихся ко всем слоям общества и жизненным укладам. Восстановление системы правосудия и правопорядка, обеспечивающей равное участие и осуществление прав, будет способствовать инклюзивному государственному управлению, а также экономическому росту и стабильности.

Е. Политическое представительство и последствия для решения региональных и международных приоритетных задач

57. Власти де-факто потребовали своего политического признания и дипломатического представительства как на двусторонней основе, так и в Организации

²³ Резолюции [2513 \(2020\)](#) и [2681 \(2023\)](#) Совета Безопасности, Казанская декларация Московского формата консультаций по Афганистану от 29 сентября 2023 года ([A/78/517-S/2023/741](#)) и издание Council of the European Union, “Council conclusions on Afghanistan” (15 September 2021).

Объединенных Наций. Они утверждают, что отвечают требованиям, необходимым для того, чтобы занять место Афганистана в Генеральной Ассамблее. В 2021 и 2022 годах Комитет по проверке полномочий откладывал рассмотрение полномочий представителей Афганистана. Власти де-факто и некоторые заинтересованные стороны выразили недовольство временным участием в работе Организации Объединенных Наций ранее уполномоченных представителей Афганистана.

58. В ходе консультаций международные заинтересованные стороны по-прежнему придерживались позиции, выраженной на встрече специальных посланников по Афганистану, созванной Генеральным секретарем в мае 2023 года, согласно которой необходимо поддерживать взаимодействие с Афганистаном и выработку общего международного подхода, но вместе с тем на данном этапе не следует признавать власти де-факто.

59. Отсутствие определяющего подхода к представительству Афганистана в международных организациях, включая Организацию Объединенных Наций, в конечном итоге ставит в невыгодное положение афганский народ и ограничивает возможности страны в плане решения многих региональных и международных приоритетных задач. Это включает, например, ограничения и практические трудности в получении афганцами идентификационных и проездных документов и виз как внутри страны, так и за ее пределами.

60. Политический тупик также негативно отразился на региональных интересах и вызывающих озабоченность вопросах, в том числе в областях торговли, коммуникаций и управления трансграничными ресурсами, в связи с сокращением возможностей для обсуждения и решения этих вопросов.

III. Рекомендации

A. Сложившаяся ситуация в плане взаимодействия и дальнейшие действия

61. На протяжении последних двух лет наблюдается высокий уровень взаимодействия между международным сообществом и властями де-факто по таким вопросам, как гуманитарный доступ, нарушения прав человека, региональное экономическое сотрудничество и торговля, а также сотрудничество в области борьбы с наркотиками и терроризмом.

62. По общему мнению, нынешний политический тупик и существующий подход к международному взаимодействию, в соответствии с которым взаимодействие в значительной мере носит разовый характер и осуществляется по инициативе отдельных государств-членов и субъектов в контексте реагирования на кризисы, имеют тяжелые последствия для афганского народа и всего региона.

63. В результате многие заинтересованные стороны были бы готовы поддерживать расширение международного взаимодействия, если бы оно осуществлялось в более последовательной, скоординированной и структурированной форме и с четким пониманием ожидаемых результатов и обязательств всех сторон. Это будет необходимо для того, чтобы удовлетворить потребности афганцев, обеспечить возможности для диалога между ними и облегчить бремя, накладываемое на гуманитарные организации, которые в настоящее время находятся в авангарде взаимодействия.

64. Ключевым компонентом, отсутствующим в нынешнем взаимодействии, является внутриафганский диалог. Устранение этого пробела может способствовать национальному примирению и установлению внутригосударственной легитимности, верховенства права и конституционного порядка, что в совокупности станет определяющим фактором для принятия правительства Афганистана в качестве полноправного члена международной системы.

65. Имеется ряд мер, которые можно незамедлительно принять для обеспечения реагирования на текущие экономические и гуманитарные проблемы на более устойчивой и эффективной основе и для более полного удовлетворения потребностей афганского народа, а также интересов региона и международного сообщества.

66. Для продвижения вперед в решении политических вопросов необходим более структурированный процесс, учитывающий четко сформулированные условия и ожидания всех сторон, а также механизмы координации, которые будут обеспечивать большую согласованность действий в дальнейшем.

67. Целью этого процесса должно быть достижение четко сформулированного конечного состояния Афганистана, живущего в мире с самим собой и своими соседями и полностью реинтегрированного в международное сообщество. В качестве рекомендаций предлагается следующее:

а) незамедлительное принятие ряда мер в целях удовлетворения основных потребностей афганского народа и укрепления доверия на основе более структурированного взаимодействия;

б) обращение с призывом к международному сообществу уделять внимание вопросам, оказывающим влияние на региональную и глобальную безопасность и стабильность, и сотрудничать в решении этих вопросов;

с) подготовка «дорожной карты» политического взаимодействия, предназначенной для полноценной реинтеграции Афганистана в международное сообщество в соответствии с его международными обязательствами и обязанностями, а также с учетом степени внутреннего вклада и обеспечения инклюзивности в поддержку мира и стабильности в будущем;

д) внедрение набора механизмов и форматов для обеспечения координации и выполнения рекомендаций, приведенных в подпунктах а)–с) выше.

В. Укрепление доверия на основе удовлетворения насущных потребностей афганцев

68. Для удовлетворения насущных потребностей населения требуется общий отказ от политически мотивированных подходов к оказанию помощи в пользу увеличения объема и повышения устойчивости помощи, особенно в таких ключевых секторах, как продовольственная безопасность, обеспечение средств к существованию и здравоохранение.

69. Будет необходимо перейти от краткосрочных и аварийных мер к более устойчивым формам оказания помощи, позволяющим избежать проблем, связанных с обеспечением координации помощи и избежанием ее фрагментации. Обеспечение большего единства между целевыми фондами, такими как Специальный целевой фонд для Афганистана и Целевой фонд для обеспечения устойчивости Афганистана, и их согласованного использования будет способствовать координации, позволит планировать масштаб и сферу применения этих фондов, а также сделает возможными механизмы мониторинга третьей стороной в целях защиты от нецелевого использования помощи и других рисков.

70. На всех этапах необходимо обеспечивать и продвигать соблюдение принципов недискриминации и инклюзивности, уважение прав женщин и усилия по достижению их конструктивного участия, а также уважение основных прав и свобод всех афганцев.

71. Более активное взаимодействие, в том числе на основе сотрудничества по решению этих приоритетных задач, может способствовать улучшению отношений и взаимопонимания путем активного общения, а также укреплению доверия между международными и афганскими заинтересованными сторонами и среди самих афганцев.

72. Приоритетные области могут включать:

а) расширение международной помощи, способствующей удовлетворению основных потребностей афганского народа, включая следующее:

i) оказание технической помощи в целях укрепления потенциала соответствующих учреждений для более эффективного предоставления услуг населению Афганистана;

ii) поддержание продовольственной безопасности и средств к существованию в сфере сельского хозяйства, включая продолжение кампании по борьбе с наркотиками, проводимой властями де-факто; поддержание экологической безопасности и управления водными ресурсами; оказание поддержки в секторе здравоохранения, включая поддержку инвалидов и людей, пострадавших от войны, а также лечение от наркозависимости; и поддержка деятельности в целях разминирования с уделением приоритетного внимания оказанию помощи наиболее уязвимым группам населения, женщинам и девочкам;

iii) полное осуществление некоторых близких к завершению инфраструктурных проектов, начатых в период до августа 2021 года, и в частности проектов, имеющих непосредственное значение для благосостояния афганцев, а также проектов, которые в случае их незавершения могут представлять серьезные экологические и гуманитарные риски или риски для безопасности;

б) налаживание диалога по экономическим вопросам и проведение реформ, направленных на устранение многочисленных препятствий на пути восстановления экономики. Это может включать:

i) определение способов сокращения воздействия существующего режима санкций на банковский сектор, оказание содействия в проведении финансовых реформ и создание условий для диалога по экономическим вопросам и для возможной координации действий с финансовыми органами властей де-факто;

ii) международным заинтересованным сторонам необходимо поддерживать восстановление центрального банка Афганистана после того, как власти де-факто продемонстрируют транспарентное и подотчетное управление в налогово-бюджетной сфере и обеспечат более полное соответствие ряду международных финансовых норм;

iii) диалог по экономическим вопросам может оказать позитивное воздействие в плане разблокирования частных инвестиций и банковских операций, но не сможет полностью устранить неформальное охлаждающее воздействие санкций на афганскую экономику, в основе которого лежат опасения относительно непредсказуемости и рисков существующей системы управления и репутационные проблемы, связанные с введением

ограничений в отношении женщин и девочек, и с учетом этого можно утверждать, что такое воздействие санкций может ослабнуть только после существенных изменений в политике со стороны властей де-факто;

iv) достижение прогресса в диалоге по экономическим вопросам и экономических реформах должно побудить базирующийся в Швейцарии Фонд помощи афганскому народу приступить к распределению средств в соответствии с его уставом, в том числе на цели стабилизации валютного курса и цен, а также может привести к задействованию альтернативных средств и постепенному отходу от текущего оказания помощи на основе предоставления денежных средств;

с) обеспечение частичного восстановления регулярных транзитных перевозок, торговли и других средств коммуникации между афганцами и остальным миром. Это может включать:

i) меры по повышению безопасности и пропускной способности аэропортов для ограниченного числа авиаперевозчиков, действующих в настоящее время в Афганистане, а также по сокращению препятствий для нормальной работы авиаперевозчиков в международном аэропорту Кабула;

ii) необходимо восстановить регулярные административные процессы для афганцев внутри страны и за рубежом, что может потребовать поддержки для обеспечения непрерывной выдачи паспортов и виз, которая отчасти зависит от международной печати и других мер в целях оказания содействия и координации;

d) поощрение и продвижение деятельности, помогающей афганцам осуществлять свои политические, экономические, культурные и социальные права. Это должно включать поддержку средств массовой информации и гражданского общества, меры по защите и расширению гражданского и политического пространства, поддержку инициатив, связанных с сохранением культуры, а также принятие мер в поддержку подходов к правосудию и примирению, ориентированных на интересы пострадавших. Это может включать:

i) предоставление конкретной поддержки женщинам и девочкам, например, поддержки в плане получения возможностей для образования, включая обучение в онлайн-режиме, и в областях трудоустройства, микрофинансирования и предотвращения гендерного насилия, а также психосоциальной поддержки;

ii) дальнейшее оказание устойчивой помощи женщинам и девочкам, а также уязвимым афганским группам и отдельным лицам, которые ищут защиты и убежища за пределами Афганистана;

iii) продолжение диалога с властями де-факто в отношении обязательств в области прав человека, в том числе в отношении случаев зафиксированных нарушений, повышение осведомленности о стандартах в области прав человека и оказание содействия в поддержании взаимодействия с соответствующими договорными органами.

С. Продолжение сотрудничества по ключевым вопросам безопасности, региональным проблемам и политическим вопросам

73. Все международные заинтересованные стороны и органы Организации Объединенных Наций выражают надежду на то, что Афганистан должен

устранять, смягчать и предотвращать угрозы для региональной и глобальной стабильности. Среди выявленных проблем можно отметить использование афганской территории для создания угрозы другим странам или нападения на них, планирование и финансирование террористических актов, а также производство и продажу незаконных наркотиков и их оборот²⁴.

74. Афганистан и власти де-факто взяли на себя многосторонние и двусторонние обязательства по предотвращению использования афганской территории для создания угрозы безопасности других стран, а также обязательства, имеющие отношение к борьбе с наркотиками и другим региональным вопросам²⁵.

75. Эффективное решение этих задач потребует координации и сотрудничества между властями де-факто и международными заинтересованными сторонами на двусторонней и многосторонней основе. Международные заинтересованные стороны должны отвечать на сотрудничество со стороны властей де-факто помощью и поддержкой в полном соответствии с нормами международного права, договорами и положениями в области прав человека.

76. Отмечается также ряд других региональных и глобальных интересов, многие из которых способны повлиять на стабильность и безопасность и которые могут быть более эффективно реализованы за счет более последовательного и целенаправленного уделения внимания и обеспечения взаимодействия. Приоритетные области могут включать:

а) **содействие двустороннему и многостороннему сотрудничеству в области безопасности**, включая предоставление помощи, связанной с решением ключевых вопросов безопасности и региональной стабильности. Для устранения угроз другим странам со стороны групп и отдельных лиц, базирующихся или действующих в Афганистане, потребуются значительные возможности и ресурсы, а также действия со стороны многих заинтересованных участников;

б) **сотрудничество в рамках международных усилий по борьбе с наркотиками** в областях политики и права, включая дальнейшие шаги по поддержанию существующих тенденций в искоренении незаконного оборота наркотиков;

в) **укрепление международных границ, в том числе за счет эффективного пограничного контроля** и контроля за выдачей удостоверений личности и проездных документов, как это подчеркивалось Советом Безопасности в резолюциях [1624 \(2005\)](#) и [2178 \(2014\)](#), в целях борьбы с терроризмом, торговлей людьми и оборотом наркотиков;

²⁴ См. резолюции Совета Безопасности [2513 \(2020\)](#), [2593 \(2021\)](#) и [2615 \(2021\)](#).

²⁵ По вопросу о терроризме см. совместное заявление по итогам пятого диалога министров иностранных дел Китая, Афганистана и Пакистана, состоявшегося в Исламабаде 6 мая 2023 года. В 2020 году движение «Талибан» приняло на себя обязательство по предоставлению аналогичных гарантий в отношении предотвращения использования афганской территории для целей поддержки террористической деятельности в рамках двустороннего Соглашения о достижении мира в Афганистане между Соединенными Штатами Америки и движением «Талибан». Афганистан также взял на себя обязательства в отношении политики по борьбе с наркотиками и заключил двусторонние соглашения с соседними государствами-членами по водным правам и другим региональным вопросам. Это включает в себя обязательства согласно Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными Протоколом 1972 года, Конвенции о психотропных веществах 1971 года, Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 года и Договор между Афганистаном и Ираном о водных ресурсах реки Гильменд 1973 года.

d) **расширение международного сотрудничества и помощи в областях, способствующих осуществлению региональных и глобальных приоритетных задач**, в том числе в областях адаптации к изменению климата и борьбы с изменением климата, трансграничного управления природными ресурсами, борьбы с наркотиками, укрепления глобальной безопасности в сфере здравоохранения и других областях, представляющих интерес и регулируемых на транснациональном уровне;

e) **пересмотр и обновление соответствующих положений санкционного перечня**, учрежденного по исполнению резолюции 1988 (2011) Совета Безопасности, в соответствии с предыдущими рекомендациями Организации Объединенных Наций²⁶. Обновление перечня будет способствовать более эффективному соблюдению запрета на поездки и оформлению изъятий из него, а также обеспечит более полное соответствие санкционного режима современным реалиям;

f) **постепенное возобновление дипломатического взаимодействия внутри Афганистана** в целях обеспечения более устойчивого диалога со всеми афганскими заинтересованными сторонами, более эффективного предоставления помощи и оказания содействия в развитии, а также обеспечения лучшего понимания международными заинтересованными сторонами угроз, проблем и реальной ситуации на местах.

D. «Дорожная карта» реинтеграции Афганистана в международную систему

77. Одновременно с вышеописанными шагами международное сообщество и афганские заинтересованные стороны должны начать более последовательный процесс политического взаимодействия. Более комплексное и согласованное международное взаимодействие должно осуществляться на основе ориентированной на результаты «дорожной карты».

78. В представленном ниже кратком описании «дорожной карты» изложены международные обязательства Афганистана с указанием предлагаемых контрольных показателей прогресса в их выполнении (раздел 1), а также призыв к внутриафганскому политическому процессу, направленному на подготовку инклюзивной конституции (раздел 2). Обеспечение прогресса по обоим этим компонентам будет способствовать достижению конечной цели — нормализации отношений международного сообщества с Афганистаном (раздел 3).

1. Обязательства Афганистана

79. основополагающие принципы Устава Организации Объединенных Наций, изложенные в его преамбуле, заключаются в том, чтобы избавить грядущие поколения от бедствий войны, вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других источников международного права²⁷.

²⁶ См. четырнадцатый доклад Группы по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, представленный в соответствии с резолюцией 2665 (2022) (S/2023/370).

²⁷ Эти принципы получили дальнейшее развитие во Всеобщей декларации прав человека, которая была принята Генеральной Ассамблеей в декабре 1948 года в качестве резолюции 217 (III). Многие из ее положений считаются частью обычного

80. Власти де-факто просили признать их в качестве органа государственного управления Афганистана. Для этого им необходимо признать свои обязанности и обязательства по международным конвенциям и принять добросовестные меры по их соблюдению в рамках политики и законодательства, а также на практике. Эти международные обязательства, наряду с другими обязательствами и ожиданиями в отношении Афганистана, являются частью условий по принятию государственной ответственности и приобретению основанной на этом легитимности и распространяются на все государства, входящие в состав международного сообщества.

81. Афганистан принял на себя обязательства согласно множеству договоров, в том числе обязательства по обеспечению равного обращения со всеми гражданами, независимо от их пола, этнической принадлежности, самоидентификации или политических убеждений; равных возможностей для участия в политической жизни, выражения мнений, трудоустройства и образования; равного доступа к здравоохранению и другим базовым услугам; свободы от пыток и телесных повреждений; и свободы политического самовыражения, собраний и отправления религиозных обрядов. Эти договорные обязательства обеспечивают также защиту свободного передвижения граждан, включая свободу выезда за пределы страны.

82. При рассмотрении конкретной политики в отношении женщин и девочек, имеющей место с августа 2021 года, важно особо отметить обязательства и обязанности Афганистана как страны, подписавшей Всеобщую декларацию прав человека и являющейся участником Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Обязательства по этим и другим документам включают обеспечение равных с мужчинами прав женщин и девочек на образование на всех уровнях, трудоустройство и выбор профессии, а также участие в формировании государственной политики и других формах общественной жизни²⁸. Прочие ключевые обязательства касаются права женщин на работу в международных организациях и на участие в неправительственных организациях и объединениях²⁹.

83. Такие договорные обязательства требуют защиты этих прав в рамках законодательства и политики, а также создания соответствующих учреждений и неизменного поддержания на практике верховенства права в целях обеспечения их соблюдения. Необходимо принять меры в целях соблюдения этих универсальных договорных обязательств, предотвращения нарушений прав человека и привлечения виновных к ответственности³⁰.

международного права и воспроизводятся в других обязательных к исполнению соглашениях.

²⁸ Статьи 7, 8, 10 и 11 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В статье 10 установлено, что для женщин и мужчин должны создаваться одинаковые условия для получения образования, в том числе дошкольного, общего, технического, специального и высшего технического, а также для доступа ко всем видам профессиональной подготовки и к одинаковым программам обучения и экзаменам. Эти принципы также поддерживаются статьями 3, 7 и 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьями 3 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 24 Конвенции о правах ребенка и другими положениями международного права.

²⁹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 7–8.

³⁰ [A/HRC/54/21](#), п. 5.

84. Демонстрация того, что власти де-факто признают и способны выполнять договорные обязательства и обязанности Афганистана по международному праву, является одним из основных шагов в рамках этой «дорожной карты» и будет необходима для любого дальнейшего продвижения по пути нормализации положения и признания властей. Показателями прогресса станут измеримые шаги в целях достижения следующих ключевых ориентиров:

а) выполнение договорных обязательств Афганистана и других обязанностей согласно международному праву путем немедленной отмены ограничений в отношении прав женщин и девочек на получение среднего и высшего образования, на возможности в плане трудоустройства и выбора профессии, включая работу в Организации Объединенных Наций и неправительственных организациях, а также на безусловную свободу передвижения и доступ к общественным местам и объектам первой необходимости;

б) принятие значимых мер по улучшению соблюдения Афганистаном своих договорных обязательств, в частности, в отношении равного обращения и доступа. Шаги в этом направлении могут включать следующее:

i) проведение обзора действующих законов и директивных указаний на предмет их соответствия ключевым стандартам, предусмотренным договорными обязательствами Афганистана;

ii) обеспечение правовой защиты ключевых прав в рамках законодательства и внедрение регулярных кодифицированных процессов обеспечения и защиты этих прав;

iii) обеспечение наличия во всех министерствах учреждений и механизмов, позволяющих расследовать нарушения прав, и внедрения в них соответствующих мер подотчетности, при наличии средств правовой защиты, доступных для всех афганцев;

с) укрепление и внедрение инклюзивных форм государственного управления, доступных для всех слоев населения по всей стране, отвечающих интересам всех слоев населения, включая афганских женщин, мужчин и молодежь, и способствующих процессам принятия решений на основе широкого участия, недискриминации и предсказуемости государственного управления.

2. Обеспечение внутриафганского диалога для достижения более инклюзивного государственного управления

85. Помимо обеспечения прогресса в выполнении обязательств Афганистана необходимо предпринять шаги по налаживанию афганского национального диалога, который позволит установить инклюзивное государственное управление и обеспечить устойчивый мир и социальное, культурное и экономическое развитие после 45 лет вооруженного конфликта. К этому призывают афганские заинтересованные стороны, Совет Безопасности, региональные и международные структуры в различных форматах и государства-члены, и это то, к чему обязалось в прошлом движение «Талибан»³¹.

³¹ Совет Безопасности в своей резолюции 2681 (2023) заявил о своей поддержке принципа, согласно которому политическое будущее и путь развития Афганистана должны быть определены в рамках всеобъемлющего и всеохватного процесса, осуществляемого под руководством и при непосредственном участии самих афганцев. Движение «Талибан» также обязалось вести внутриафганский диалог и переговоры в рамках Соглашения о достижении мира в Афганистане между Соединенными Штатами Америки и «Талибаном». Эти переговоры не были определены как переговоры с прежним режимом, поскольку в упомянутом соглашении предусматривается диалог с афганскими сторонами

86. Национальный политический диалог, отражающий мнения всех афганцев и обеспечивающий их участие, должен привести к установлению предсказуемого государственного управления на основе верховенства права и инклюзивного конституционного порядка, обеспечивающего закрепление прав граждан в законе и приводящего к образованию предсказуемого правового строя.

87. Для подготовки к такому процессу потребуется несколько шагов. В целях организации этого процесса и руководства им можно использовать традиционные афганские институты и механизмы. Необходимо рассмотреть конкретные стратегии, обеспечивающие значимое участие афганских женщин в этом процессе на всем его протяжении.

88. Афганские заинтересованные стороны, включая власти де-факто, должны взять на себя обязательства по участию в диалоге о будущем страны и изучению возможностей для его проведения. Подготовительные совещания, как в Афганистане, так и за его пределами, могли бы способствовать подготовке почвы и определению процесса. Международному сообществу необходимо поддержать афганские заинтересованные стороны в обеспечении инклюзивного и представительного участия в таком диалоге.

89. Диалог должен быть направлен на определение параметров инклюзивного процесса разработки конституции. Состав всех органов, участвующих в этом процессе, например, в формировании конституционной джирги (собрания), должен отражать состав афганского общества и обеспечивать его представленность.

90. Национальный политический диалог также будет способствовать процессу примирения граждан страны, все из которых являются жертвами конфликта после десятилетий войны, и достижению общих целей в интересах создания более безопасного, стабильного, процветающего и инклюзивного Афганистана.

91. С учетом существующих политических настроений среди афганцев как в стране, так и за рубежом представляется вероятным, что рекомендуемые шаги потребуют значительной поддержки со стороны международных заинтересованных сторон, но при этом подобный процесс будет успешным только при наличии политической воли, приверженности и независимости афганских заинтересованных сторон.

3. Нормализация положения и представительство Афганистана

92. Измеримое достижение значительного прогресса в выполнении вышеизложенных обязательств Афганистана, а также в области инклюзивного государственного управления и внутриафганского диалога позволит продвинуться к конечной цели — полной нормализации положения и интеграции Афганистана в международную систему.

в целях определения порядка формирования нового постпереходного афганского исламского правительства. Совет Безопасности отразил это двустороннее обязательство в своей резолюции [2593 \(2021\)](#), в которой Совет призвал все стороны стремиться к достижению путем переговоров — при полноценном, равноправном и конструктивном участии женщин — всеохватного политического урегулирования при соблюдении принципа верховенства права. Совсем недавно в Казанской декларации Московского формата консультаций по Афганистану к властям был обращен настоятельный призыв к установлению практического, ориентированного на результат диалога с представителями альтернативных этнополитических групп в целях завершения процесса мирного урегулирования и создания сбалансированного, всеобъемлющего, инклюзивного и подотчетного, ответственного правительства в Афганистане ([A/78/517-S/2023/741](#), приложение).

93. Полная интеграция Афганистана в международные институты будет включать в себя членство в основных финансовых учреждениях и полноценное аккредитованное представительство Афганистана при Генеральной Ассамблее и других связанных с ней форумах³².

94. Нормализация положения позволит расширить международную помощь на основе предоставления помощи в целях развития на более регулярной основе в определенных объемах и формах, в том числе в областях инфраструктуры, технических консультаций и сотрудничества. После того как власти де-факто продемонстрируют способность соблюдать обязательства Афганистана и осуществлять инклюзивное государственное управление, международному сообществу потребуется оперативно изыскать решение для существующей дилеммы с замороженными активами Афганистана, пересмотреть различные режимы санкций и перейти к экономическим решениям на более постоянной основе, таким как рекапитализация банка «Да Афганистан».

Е. Механизмы содействия вовлечению

95. Для реализации рекомендаций, представленных в настоящем докладе, потребуются специальный потенциал и платформы для координации и сотрудничества, которые будут способствовать более структурированному взаимодействию и устранению препятствий на этом пути.

96. В ходе консультаций с заинтересованными сторонами была выражена твердая поддержка обеспечения того, чтобы Организация Объединенных Наций играла координирующую роль и возглавляла более структурированные и последовательные процессы взаимодействия, о которых говорилось выше. Предлагаемые в настоящем докладе механизмы будут координироваться Организацией Объединенных Наций, но при этом будут опираться на мощную поддержку и активный вклад государств-членов и других международных организаций.

97. Эти механизмы будут функционировать наряду с существующими региональными форматами и международными координационными платформами, играющими важную роль в решении стоящих перед Афганистаном задач, и тесно взаимодействовать с ними.

98. Эти механизмы должны способствовать реализации мер по удовлетворению насущных потребностей афганского народа, продвигать и облегчать подготовку к широкому внутриафганскому политическому диалогу и определять пути

³² В тех случаях, когда имелись конкурирующие претензии на представительство того или иного государства-члена в Генеральной Ассамблее или когда в переходный период легитимность переходного правительства ставилась под сомнение, вопрос обычно решался путем утвердительного заявления по этому вопросу либо Генеральной Ассамблеи, либо Совета Безопасности, либо обоих органов. Сведения о практике прошлых лет по делам Конго (1960 год), Кампучии (1979 год), Афганистана (1996 год) и другим делам см. в «Юридическом ежегоднике Организации Объединенных Наций: 1997 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.V.1), глава VI, раздел A.17. См. также резолюцию 63/301 Генеральной Ассамблеи «Положение в Гондурасе: крушение демократии» и United Nations press release, “After much wrangling, General Assembly seats National Transitional Council of Libya as country’s representative for sixty-sixth session,” 16 September 2011. В данном случае, учитывая, что и Генеральная Ассамблея, и Совет Безопасности ранее выступили с заявлениями об отказе в признании Исламского Эмирата Афганистан, скорее всего, потребуются утвердительное заявление об обратном (см. резолюцию 2513 (2020) Совета Безопасности и резолюцию 75/90 Генеральной Ассамблеи).

дальнейшего углубления взаимодействия с целью достижения конечного результата — полной реинтеграции Афганистана в международную систему.

99. Для внедрения каждого из этих механизмов должны быть предприняты шаги по обеспечению консультаций, вклада и участия целого ряда афганских заинтересованных сторон. Крайне необходимо обеспечить, чтобы афганские женщины участвовали во всех форумах, влияющих на будущее Афганистана, и чтобы активно разрабатывались и реализовывались варианты значимого и устойчивого участия афганских женщин.

100. МООНСА, обладая мандатом по мониторингу, отчетности и взаимодействию по целому ряду вопросов на национальном и субнациональном уровнях, играет важную роль в качестве связующего звена между международным сообществом и афганцами. Она должна продолжать свою работу в поддержку углубления взаимодействия.

Формат широкой группы, созываемой Организацией Объединенных Наций

101. Совещания специальных посланников, созываемые Генеральным секретарем с мая 2023 года (далее — «формат широкой группы»), на данный момент представляют собой наиболее широкую платформу, и они должны и впредь проводиться на регулярной основе для поддержания международного единства и улучшения сотрудничества в плане взаимодействия. Они могут проводиться на уровне специальных посланников или, в случае необходимости, министров иностранных дел.

102. В качестве первого шага по продвижению рекомендаций Организации Объединенных Наций необходимо начать консультации со всеми заинтересованными сторонами с целью своевременного созыва еще одного совещания в формате широкой группы, на котором можно будет обсудить выводы и рекомендации по итогам настоящей оценки, в частности в отношении формата широкой группы и предлагаемой ниже контактной группы.

Международная контактная группа

103. Необходимо сформировать более узкую контактную группу, в состав которой будут входить члены группы широкого формата и которая будет действовать в привязке к ней. Эта контактная группа будет координировать действия и подходы международных заинтересованных сторон, а также поддерживать и углублять взаимодействие, и она могла бы взять на себя более непосредственную функцию в плане активного политического взаимодействия с афганскими заинтересованными сторонами, включая власти де-факто, на постоянной основе.

104. Важно будет обеспечить, чтобы контактная группа могла действовать при поддержке всех международных заинтересованных сторон. Эффективность работы этой группы повысится, если Совет Безопасности подтвердит необходимость ее поддержки.

Специальный посланник Организации Объединенных Наций

105. Необходимо назначить специального посланника Организации Объединенных Наций в целях обеспечения достаточных целевых ресурсов для содействия взаимодействию между международными и афганскими заинтересованными сторонами, а также руководства координацией и налаживанию связей с предлагаемыми и существующими платформами. Специальный посланник должен представлять Организацию Объединенных Наций в вышеупомянутой международной контактной группе и поддерживать ее функционирование и регулярный созыв заседаний.

106. Мандат специального посланника должен быть сосредоточен на поддержании дипломатических связей между Афганистаном и международными заинтересованными сторонами, а также на продвижении внутриафганского диалога. Этот мандат должен дополнять мандат Организации Объединенных Наций в Афганистане.

IV. Заключение

107. Я надеюсь, что настоящая оценка и содержащиеся в ней рекомендации послужат источником идей и руководящих указаний для афганских и международных заинтересованных сторон, государств-членов, Организации Объединенных Наций и международных организаций, а также придадут столь необходимый импульс для изменения сложившегося положения.

108. Я выражаю искреннюю признательность всем, кто внес свой вклад в проведение независимой оценки. В частности, меня неизменно вдохновляют смелость и решимость, проявляемые афганскими женщинами и девочками.

109. Из проведенных мною консультаций ясно, что все мы едины в своем видении Афганистана, живущего в мире со своим народом, соседями и международным сообществом. Все заинтересованные стороны должны сыграть свою роль в обеспечении более мирного, благоприятного и предсказуемого будущего для Афганистана на благо всех афганцев. Афганистан должен быть уютным домом для всех афганцев, совместно работающих над тем, чтобы голоса всех были услышаны, и это вполне возможно.

Стамбул
26 октября 2023 года

Добавление

Сфера охвата консультаций

1. Совет Безопасности просил, чтобы по итогам этой независимой оценки были предоставлены перспективные рекомендации в отношении применения соответствующими политическими сторонами, гуманитарными организациями и субъектами, действующими в сфере развития, — как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне ее, — комплексного и последовательного подхода для решения текущих проблем, с которыми сталкивается Афганистан, включая, среди прочего, гуманитарные проблемы, проблемы, связанные с правами человека и особенно с правами женщин и девочек, религиозных и этнических меньшинств, безопасностью и терроризмом, наркотиками, развитием, экономические и социальные проблемы, проблемы, связанные с диалогом, управлением и верховенством права; и для достижения цели построения безопасного, стабильного, процветающего и инклюзивного Афганистана в соответствии с положениями, изложенными Советом Безопасности в предыдущих резолюциях.
2. Совет Безопасности просил, чтобы в рамках процесса оценки были проведены консультации со всеми соответствующими афганскими политическими субъектами и заинтересованными сторонами, включая соответствующие органы власти, афганских женщин и гражданское общество, а также региональные стороны и широкое международное сообщество. С учетом этого мандата группа независимой оценки уделяла особое внимание обеспечению достаточного охвата и сбалансированности консультаций с государствами-членами и региональными организациями, в особенности с теми, которые находятся в регионе или имеют давние интересы и принимают участие в делах Афганистана; властями де-факто Афганистана; афганским гражданским обществом и другими афганскими заинтересованными сторонами, включая в особенности женщин и девочек; тематическими и региональными экспертами по определенным вопросам; и субъектами, действующими в рамках системы Организации Объединенных Наций
3. Целью этих консультаций, а также других мероприятий по сбору информации была оценка существующих в Афганистане проблем и подходов к их решению, определение возможных путей реагирования международного сообщества на эти проблемы в будущем и выработка рекомендаций по разработке более согласованного комплексного подхода со стороны соответствующих структур в областях политики, гуманитарной деятельности и развития как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами.
4. В рамках этих консультаций Специальный координатор совершил поездки в 15 государств-членов и в Афганистан. Он также провел консультации с высокопоставленными представителями еще 14 государств-членов и региональных организаций. В общей сложности были проведены консультации со 117 представителями государств-членов (помимо Афганистана).
5. Специальный координатор дважды посетил Афганистан для проведения очных консультаций, в ходе которых он встречался с представителями властей де-факто на уровне министров, афганскими политическими, общественными и деловыми лидерами, журналистами, молодежью, студентами и другими заинтересованными сторонами. Он провел консультации с находящимися в Афганистане послами, специальными посланниками и поверенными в делах. Он также провел консультации со Специальным представителем Генерального секретаря по Афганистану и главой Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, заместителями Специального представителя и

руководителями страновой группы Организации Объединенных Наций, представленной учреждениями, фондами и программами.

6. Кроме того, группа Специального координатора по оценке провела очные консультации в семи провинциях Афганистана с отдельными лицами из 17 различных провинций Афганистана, которые представляли широкий круг афганских и международных заинтересованных сторон. Были, в частности, проведены консультации с представителями властей де-факто на министерском, провинциальном и районном уровнях, а также с афганскими мужчинами и женщинами, работающими в сферах здравоохранения и образования, гуманитарной помощи и содействия развитию, женщинами — владельцами предприятий, а также государственными служащими. В консультациях также участвовала значительная часть представителей гражданского общества, журналистов, учащихся и других лиц, пострадавших от событий за период с августа 2021 года, включая лиц, подвергшихся нарушениям прав.

7. Признавая чрезвычайные обстоятельства, которые привели к перемещению и расселению афганцев во время и после событий августа 2021 года, Специальный координатор и его команда также предприняли шаги для выяснения мнений афганцев, находящихся в настоящее время за пределами Афганистана, как в ходе посещений других государств-членов, так и на основе онлайн-консультаций. Это включало в себя одну обширную консультацию в виртуальном режиме, организованную по линии Службы связи с неправительственными организациями Организации Объединенных Наций, и несколько более узких непубличных обсуждений в тематических группах с привлечением отдельных групп заинтересованных сторон или с проведением дискуссий по определенным подтемам оценки.

8. В общей сложности группа по оценке провела консультации с 768 лицами, включая 365 женщин (48 процентов) и 389 мужчин (51 процент)¹; при этом 67 процентов участников консультаций приходилось на афганцев и 32 процента — на граждан других стран.

9. Помимо проведения интенсивных консультаций с действующим на местах персоналом Организации Объединенных Наций в рамках консультаций в Афганистане, проводившие независимую оценку сотрудники взаимодействовали с представителями широкого ряда подразделений Организации Объединенных Наций, расположенных в Нью-Йорке, Женеве и других странах. В общей сложности группа по оценке воспользовалась консультативными заключениями и экспертными знаниями 124 сотрудников Организации Объединенных Наций или сотрудников, представляющих другие учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций.

10. Группа по оценке также провела консультации по ключевым темам доклада с афганскими и международными экспертами, в том числе с экспертами, специализирующимися на вопросах гуманитарной помощи и прав человека, в особенности прав женщин и девочек, религиозных и этнических меньшинств, а также на вопросах безопасности и терроризма, борьбы с наркотиками, развития, решения экономических и социальных проблем, диалога, государственного управления и верховенства права. Это включало консультации с широким кругом гуманитарных организаций, участвующих в предоставлении услуг в Афганистане. Что касается гендерной проблематики, то Специальный координатор

¹ В данной разбивке участников по половой принадлежности не учитываются консультации с 14 отдельными лицами, которые предпочли, чтобы их пол не рассматривался с точки зрения бинарного подхода, в ходе обсуждений по вопросу о правах ЛГБТКИ+ в рамках одной из фокус-групп.

пользовался услугами штатных экспертов по гендерным вопросам, входивших в его команду, и обновлял подтвержденные Организацией Объединенных Наций фактические и статистические данные и аналитические материалы, поступавшие как по линии системы Организации Объединенных Наций, так и из внешних источников.
