



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 July 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 53 предварительной повестки дня*

Всестороннее рассмотрение вопроса о специальных политических миссиях

Вопросы общей политики, касающиеся специальных политических миссий

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией [67/123](#), в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить доклад по вопросам общей политики, касающимся специальных политических миссий, в том числе о происходящих в них изменениях и тенденциях, а также об их роли в деятельности Организации в связи с поддержанием международного мира и безопасности, и вынести рекомендации относительно повышения их общей транспарентности и эффективности.

* A/68/150.



I. Введение

1. В основе каждого конфликта чаще всего лежат политические вопросы. Поэтому не должен вызывать удивления тот факт, что политические миссии занимают центральное место в усилиях Организации Объединенных Наций по поддержанию международного мира и безопасности с первых дней ее существования. Начиная с миссии графа Фольке Бернадота на Ближнем Востоке в 1948 году и вплоть до учреждения Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Сомали в 2013 году политические миссии, которые принимали самые различные формы, играли жизненно важную роль в предотвращении конфликтов, а также в установлении и укреплении мира.

2. Наряду с другими видами деятельности эти миссии были неотъемлемой чертой деятельности государств-членов в историческое время перемен: от поддержки деколонизации и независимости стран Африки и Азии до оказания помощи Центральной Америке в целях прекращения идущих в ней гражданских войн и укрепления мира в 1990-х годах; от содействия заключению Боннского соглашения по Афганистану в 2001 году до оказания помощи Непалу в осуществлении его перехода к миру и демократии; от оказания помощи ливийцам в проведении их первых почти за 50 лет выборов до оказания помощи Сомали, с тем чтобы в этой стране открылась новая, самая многообещающая страница ее истории за период, охватывающий жизнь целого поколения.

3. В 1990-х годах все миссии такого типа стали называться специальными политическими миссиями. В течение последующих двух десятилетий резко возросло число, размеры и сложность мандатов специальных политических миссий. Хотя многие из их основных функций сейчас такие же, как и в первые дни существования Организации, разнообразие задач, которые в настоящее время ставятся перед этими миссиями, беспрецедентно, и оно отражает растущее значение, которое государства-члены придают этому механизму.

4. Хотя специальные политические миссии сильно различаются между собой по своим задачам и характеристикам, их можно в целом охарактеризовать как гражданские миссии Организации Объединенных Наций, которые создаются на ограниченный период времени для того, чтобы своими добрыми услугами они поддерживали усилия государств-членов по предотвращению конфликтов, установлению мира и миростроительству. Эти миссии делятся на три основные категории или типа: специальные посланники; группы по санкциям и группы по наблюдению; миссии полевого базирования. Такое разграничение между этими миссиями будет проводиться для целей настоящего доклада (этот вопрос освещается подробнее в разделе III).

5. Это мой первый тематический доклад по специальным политическим миссиям, который я представляю Генеральной Ассамблее. С учетом просьб, которые содержатся в резолюции [67/123](#), в настоящем докладе приводится информация о вопросах общей политики, касающихся специальных политических миссий, в том числе информация о происходящих в них изменениях и тенденциях, а также о роли этих миссий в деятельности Организации по поддержанию международного мира и безопасности. В докладе содержатся также рекомендации о способах повышения их общей транспарентности и эффективности.

II. Историческая эволюция специальных политических миссий

6. Хотя термин «специальные политические миссии» появился только в 1990-х годах, гражданские миссии Организации Объединенных Наций, преследующие политические цели, имеют гораздо более долгую историю. Политические миссии выполняли задачи по оказанию добрых услуг, предотвращению конфликтов и установлению и укреплению мира с первых дней существования Организации в соответствии с духом и буквой Устава Организации Объединенных Наций. Генеральный секретарь Даг Хаммаршельд и другие мировые лидеры часто называли эти структуры «специальными миссиями» или «присутствием Организации Объединенных Наций». Этот опыт, накопленный уже в первый период существования Организации, заложил прочную основу для нынешних специальных политических миссий.

7. В ходе исторической эволюции политических миссий можно выделить три различающиеся между собой эпохи: первый период разработки концепции новых миссий (1948 год — начало 1960-х годов); второй период относительной пассивности (конец 1960-х годов — конец 1980-х годов); третий период — возвращение к истокам (после окончания «холодной войны»). Эта эволюция была частью более широкой тенденции ко все более широкому применению Организацией Объединенных Наций различных механизмов поддержания и сохранения мира и безопасности. Эволюция миротворчества шла примерно по такой же исторической траектории.

8. С момента создания Организации Объединенных Наций вплоть до начала 1960-х годов шла плодотворная работа над концепцией целого ряда новых миссий. От недавно созданной Организации Объединенных Наций требовалось выработать и усовершенствовать механизмы, которые могли бы содействовать решению проблем международного сообщества — от оказания посреднических услуг в целях урегулирования споров на Ближнем Востоке и в Южной Азии до поддержки перехода бывших колоний к независимости. Политические миссии входили в число механизмов, которые были разработаны в течение этого периода.

9. В 1948 году был назначен первый посредник Организации Объединенных Наций, когда Генеральная Ассамблея поручила посреднику в Палестине (граф Фольке Бернадот) действовать наряду с Органом Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия¹. С тех пор все генеральные секретари предлагали услуги посредников высокого уровня или других посланников либо по просьбе Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности, либо в рамках мандата Генерального секретаря по оказанию добрых услуг.

10. В течение этого периода Организация разработала также концепцию ряда полевых миссий. В их число входили небольшие политические структуры, которые оказывали содействие, и в качестве примера можно привести присутствие Организации Объединенных Наций в Иордании по решению, принятому Генеральной Ассамблеей в 1958 году. Цель этого присутствия заключалась в том, чтобы «следить за развитием обстановки на местах, держать руку на пульсе

¹ Резолюция 186 (S-2) Генеральной Ассамблеи от 14 мая 1948 года.

се и информировать Центральные учреждения о событиях, происходящих в этом районе»². В течение этих первых десятилетий существования Организации для поддержки политических преобразований, особенно в связи с деколонизацией и самоопределением, принимались меры по обеспечению и более массового гражданского присутствия. Так, в 1949 году Генеральная Ассамблея учредила должность Комиссара Организации Объединенных Наций в Ливии, которому было поручено оказывать помощь народу Ливии в разработке конституции и формировании независимого правительства³.

11. С конца 1960-х годов вплоть до окончания «холодной войны» Организация не занималась активно разработкой концепций новых политических миссий. Это в значительной степени было следствием противоречий, обусловленных «холодной войной», которые мешали принятию решений в Совете Безопасности, а также в Генеральной Ассамблее. В течение этого периода число миссий, получивших мандаты от этих двух органов, уменьшилось. Хотя сменяющие друг друга генеральные секретари продолжали направлять специальных посланников и миссии по оказанию добрых услуг, более крупные гражданские миссии полевого базирования создавались редко.

12. В числе относительно немногочисленных миссий того периода можно упомянуть о деятельности Специального представителя на Ближнем Востоке, который имел чисто региональный мандат, предвосхитивший роль нынешних региональных отделений. Этот Специальный представитель был назначен в 1967 году для поддержания контактов с государствами-членами в регионе в целях достижения мирного урегулирования. Он создал канцелярию, в которой работали политические и военные советники, и занимался «челночной дипломатией» в последующие годы, осуществляя поездки между столицами государств этого региона и за его пределами. Эта канцелярия функционировала до 1973 года.

13. Благодаря окончанию «холодной войны» появились новые возможности для поддержания коллективной безопасности общими усилиями международного сообщества. В то же время после окончания «холодной войны» в мире появился целый ряд новых угроз, включая новые гражданские войны во многих регионах. В связи с политическими трансформациями, которые последовали после окончания «холодной войны», вырос спрос на услуги Организации Объединенных Наций, особенно в таких областях, как содействие проведению выборов, разработка конституций и верховенство права. От Центральной Америки до Африки стали создаваться новые миссии, призванные оказывать помощь государствам-членам в удовлетворении этих потребностей. Концепции этих миссий не были абсолютно новыми, а сводились, скорее, к возрождению некоторых моделей, которые использовались Организацией в предшествующие годы.

14. Возвратившись к идее небольших политических структур, которые существовали в 1950-х годах, Организация в течение этого периода создала несколько аналогичных миссий. В их число входила Специальная миссия в Афганистане, которую направил Генеральный секретарь в 1993 году по просьбе Генеральной Ассамблеи с задачей установить контакты с широким кругом афган-

² Выступление Ральфа Банча на одиннадцатой Генеральной ассамблее Международного института прессы, Токио, 25 марта 1960 года.

³ Резолюция 289 (IV) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1949 года.

ских лидеров для того, чтобы узнать их мнения о том, каким образом Организация Объединенных Наций могла бы наилучшим образом поддерживать национальное примирение и восстановление. Также в 1993 году было создано Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди для того, чтобы поддерживать предпринимаемые в этой стране инициативы по установлению мира и достижению примирения. В 1995 году была использована аналогичная модель, когда было открыто Политическое отделение Организации Объединенных Наций в Сомали, призванное оказать помощь сомалийцам «достичь национального примирения»⁴.

15. Оказание помощи в проведении выборов было основной задачей некоторых политических миссий, учрежденных в конце 1980-х годов и в 1990-х годах, таких как Миссия наблюдателей Организации Объединенных Наций по контролю за процессом выборов в Никарагуа и Группа наблюдателей Организации Объединенных Наций по контролю за процессом выборов в Гаити⁵. Более широкое применение миссий, которым поручалось выполнение более широкого круга задач, стало очевидным в 1990-х годах и 2000-х годах, когда были развернуты, например, совместная Международная гражданская миссия Организации Объединенных Наций/Организации американских государств в Гаити (МГМГ), Контрольная миссия Организации Объединенных Наций в Гватемале (МИНУГУА), а затем Миссия Организации Объединенных Наций в Непале (МООНН).

16. Большое разнообразие миссий, которые создавались в этот период, вовсе не означает, что все они были успешными. В некоторых случаях эти миссии оказали лишь минимальное влияние на обстановку в стране вследствие политической динамики, отсутствия приверженности сторон или недостаточности потенциала самой миссии. И все же различные модели политических миссий, появившиеся в тот период, в значительной степени помогли сформировать типы специальных политических миссий, которые мы видим сегодня.

17. В то же время у современных специальных политических миссий есть важные отличительные черты, которые касаются прежде всего сферы охвата их мандатов и осуществляемой деятельности. Сегодня политический ландшафт разнообразен, как никогда, поэтому в различных условиях создаются самые разнообразные миссии, различающиеся по своему замыслу и по своим функциям. Мандаты специальных политических миссий стали более широкими и более многогранными. В следующем разделе будет освещаться нынешняя роль специальных политических миссий в деятельности Организации и будет показано, как их эволюция в течение последних двух десятилетий привела к появлению широкого круга миссий, которые мы видим сегодня.

⁴ S/PRST/1995/15.

⁵ В двух миротворческих миссиях, которые существовали в это время, также решались задачи по поддержке проведения выборов, причем эти задачи входили в число ключевых элементов их мандатов: это Группа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в переходный период, созданная Советом Безопасности для скорейшего достижения независимости Намибией путем проведения свободных и справедливых выборов, и Временный орган Организации Объединенных Наций в Камбодже.

III. Нынешняя роль специальных политических миссий в деятельности Организации по обеспечению мира и безопасности

Добрые услуги, предотвращение конфликтов, установление мира и миростроительство

18. У специальных политических миссий есть одна общая цель: предотвращение и урегулирование конфликта, а также содействие усилиям государств-членов и других сторон в конфликте по строительству прочного мира. Именно эта главная функция и является причиной, по которой эти миссии называются политическими.

19. Роль специальных посланников в предотвращении конфликтов и в оказании посреднических услуг довольно хорошо известна. Уже давно сложилась традиция, согласно которой посредники используют дипломатические средства для ослабления напряженности и урегулирования споров — пограничных споров, региональных конфликтов, конституционных проблем, кризисов избирательных систем и самых различных других проблем, — а также для поддержки мирных переговоров в тесном сотрудничестве с другими структурами Организации Объединенных Наций, присутствующими в данной стране, включая миротворческие миссии. Специальные посланники часто выполняют целый ряд функций, поскольку им может быть предложено поддерживать более долгосрочные процессы, такие как национальные диалоги и политические переходные процессы. В Йемене, где Организация Объединенных Наций содействовала проведению прямых переговоров, которые привели к подписанию в 2011 году двухгодичной «дорожной карты» на переходный период, мой Специальный советник в настоящее время оказывает прямую помощь йеменским заинтересованным сторонам в деле осуществления этой «дорожной карты», важным элементом которой является нынешний всеобъемлющий национальный диалог с участием женских организаций. В Судане и Южном Судане мой Специальный посланник тесно сотрудничал с Имплементационной группой высокого уровня Африканского союза для обсуждения оставшихся вопросов, связанных с Всеобъемлющим мирным соглашением, и для решения проблем, которые стали камнем преткновения. Мой недавно назначенный Специальный посланник по району Великих озер — это первая женщина, которая выполняет функции одного из главных посредников Организации Объединенных Наций, — играет ключевую роль в тесном сотрудничестве с Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), чтобы содействовать осуществлению Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве для Демократической Республики Конго и всего региона, которое было подписано в феврале 2013 года 11 государствами-членами этого региона.

20. Возможно, менее известна, но не менее важна деятельность по предотвращению конфликтов, которой занимаются региональные отделения и постоянно действующие политические миссии. Региональные отделения Организации Объединенных Наций — в Западной Африке, Центральной Африке и Центральной Азии — являются передовыми базами для оказания добрых услуг и осуществления превентивной дипломатии, а также для сотрудничества с региональными и субрегиональными организациями, государствами-членами и

другими партнерами в целях своевременного выявления угроз и ослабления напряженности до того, как начнется эскалация. Отделение Организации Объединенных Наций для Западной Африки (ЮНОВА) играло ключевую роль в содействии переходу Гвинеи от военного управления к конституционному управлению в 2009–2010 годах, взаимодействуя с Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Африканским союзом. Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии напрямую оказывал добрые услуги и содействовал преодолению кризиса в Кыргызстане после того, как в 2010 году там началась вспышка межэтнического насилия. Вышеупомянутые отделения сыграли также ключевую роль в укреплении способности государств вести борьбу с транснациональными угрозами, такими как наркоторговля и организованная преступность в Западной Африке, или же борьбу с «Армией сопротивления Бога» в Центральной Африке, а также содействовали региональному обсуждению вопросов и сотрудничеству, например, в области водных ресурсов и энергетики в Центральной Азии.

21. Все миссии, которые направляются только в одну страну, занимаются многогранными политическими процессами или процессами укрепления мира и обычно играют важную роль в деле оказания добрых услуг. Если говорить конкретно, то основные политические функции таких миссий включают: а) содействие примирению, например в Афганистане и Ираке; б) оказание посреднических услуг и содействия, например на Ближнем Востоке; в) поддержание постоянного политического диалога с различными заинтересованными сторонами, например в Ливане и Сомали; г) оказание помощи в проведении выборов и поддержка усилий по предотвращению насилия, связанного с проведением выборов, например в Ливии и Сьерра-Леоне; д) координация помощи доноров и мобилизации ресурсов, например в Афганистане и Гвинее-Бисау и на Ближнем Востоке; е) укрепление национального потенциала и содействие решению первоочередных национальных задач, которые имеют огромное значение для успешного осуществления таких элементов процесса миростроительства, как укрепление верховенства права, реформа силовых структур, разоружение, демобилизация и реинтеграция, а также решение минной проблемы, например в Бурунди, Ливии, Сьерра-Леоне и Сомали.

22. Одним из последних примеров целого ряда задач, которые ставятся перед специальными политическими миссиями, является многогранная деятельность Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ). Она сыграла важную превентивную роль в ходе предпринимаемых сейчас усилий по переводу обитателей лагеря «Ашраф» в лагерь «Хуррия», а затем — в третьи страны; оказывала техническую помощь в связи с проведением в 2013 году провинциальных и местных выборов; помогала мобилизовать ресурсы для оказания гуманитарной помощи сирийским беженцам; содействовала созданию Иракской комиссии по правам человека и поддерживала постоянные контакты с различными заинтересованными сторонами, что имело особенно большое значение в те периоды, когда возрастала политическая напряженность. Кроме того, МООНСИ использовала свои добрые услуги для того, чтобы содействовать нормализации отношений между Ираком и Кувейтом, а также выполнению обязанностей Ирака, вытекающих из положений главы VII Устава, тем самым помогая Ираку восстановить его международный статус, который был у него до войны в Заливе.

23. Благодаря своим политическим функциям и тем задачам, которые они выполняли в создавшихся условиях, специальные политические миссии стали важнейшим инструментом миростроительства, имеющимся в распоряжении Организации Объединенных Наций. В четырех из шести стран, которые фигурируют в повестке дня Комиссии по миростроительству, имеются специальные политические миссии: это Бурунди, Гвинея-Бисау, Сьерра-Леоне и Центральноафриканская Республика. Между миссиями Организации Объединенных Наций и Комиссией по миростроительству налажено важное и продолжающееся развиваться институциональное партнерство, хорошие результаты которого имеют огромное значение для обеспечения того, чтобы этим странам уделялось внимание и после завершения конфликта, когда уже начался период восстановления. Я просил моих специальных представителей тесно взаимодействовать с председателями страновых структур Комиссии по миростроительству, для того чтобы международное сообщество поддерживало согласованные цели миростроительства, а также в целях мобилизации финансовых ресурсов на выполнение этой программы в сотрудничестве со страновыми группами Организации Объединенных Наций и другими организациями, действующими на местах.

24. Независимо от их функций и от концепции деятельности, у всех специальных политических миссий есть одна общая черта — это стремление содействовать тому, чтобы сами страны брали на себя ответственность за все этапы выполнения поставленных задач. Их работа основана на признании того факта, что только национальными усилиями, предпринимаемыми благодаря привлечению всех слоев общества и благодаря эффективному участию женщин, можно действительно удовлетворять потребности и решать проблемы данного государства таким образом, чтобы результаты работы были необратимы. Для того чтобы государства брали на себя ответственность за проводимую работу, эти миссии тесно взаимодействуют со своими национальными партнерами, с тем чтобы устанавливать приоритеты, укреплять местный потенциал и выполнять совместно согласованную программу. Учреждение Миссии Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии (МООНПЛ) является хорошей иллюстрацией: МООНПЛ была развернута по просьбе ливийских властей первоначально на трехмесячный период (который затем был продлен еще на три месяца), в течение которого Организация Объединенных Наций, переходные органы власти и гражданское общество обсуждали конкретный объем и характер помощи, ожидаемой от этой Миссии. Результаты этих консультаций в конечном счете стали основой мандата, изложенного в резолюции 2040 (2012) Совета Безопасности. В Непале благодаря гибкости мандата и концепции МООНН этой Миссии удалось отреагировать на запросы правительства и сделать так, чтобы отслеживание потоков оружия, осуществляемое в соответствии со Всеобъемлющим мирным соглашением, осуществлялось гражданскими лицами, а не военными.

25. Специальные политические миссии все чаще работают там, где транснациональная организованная преступность и наркоторговля являются главными причинами нестабильности. Следующие друг за другом циклы насилия по политическим и уголовным мотивам, обусловленные наркоторговлей и организованной преступностью, создают серьезную угрозу для многих стран и подрывают усилия по миростроительству. В некоторых случаях, например в Сомали и в Сахеле, мы являемся свидетелями слияния организованных преступных группировок и террористических групп. Несколько специальных политических

миссий сейчас разрабатывают меры для борьбы с такими угрозами, в полной мере сознавая масштабы этой проблемы. Например, в Западной Африке ЮНОВА, действуя вместе с пятью политическими и миротворческими миссиями в этом регионе, Департаментом операций по поддержанию мира, Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Интерполом, поддерживало Инициативу для стран западноафриканского побережья — партнерство Организации Объединенных Наций и ЭКОВАС, которое преследует своей целью укрепление способности государств-членов этого региона бороться с транснациональной организованной преступностью и незаконным наркооборотом.

26. У ряда страновых миссий также имеются полномочия на борьбу с транснациональной организованной преступностью, например в Афганистане, Гвинее-Бисау, Ливии и Сьерра-Леоне. Однако многим миссиям Организации Объединенных Наций нужно больше средств для того, чтобы играть свою роль в этой области; речь идет о таких средствах, как технические знания, стратегические и практические директивы и возможности для аналитической работы. Специальные политические миссии поддерживают своих национальных партнеров, которые ведут борьбу с наркоторговлей и транснациональной организованной преступностью, однако масштабы такой преступной деятельности настолько велики, что возможности как правительств принимающих стран, так и миссий Организации Объединенных Наций оказываются недостаточными, как это происходит, например, в Гвинее-Бисау.

27. Иногда специальные политические миссии направляются для решения многогранных или, казалось бы, неразрешимых проблем, когда никто другой не способен или не хочет заниматься этим. В таких случаях они играют жизненно важную роль, даже если успех вовсе не гарантирован. Их эффективность зависит от целого ряда факторов, включая намерения сторон, политические условия и обеспечение минимального уровня безопасности. Без этого специальные политические миссии не могут справиться со всеми поставленными перед ними задачами. Например, в Сирийской Арабской Республике отсутствие международного, регионального и национального консенсуса пока что не позволило добиться согласованного решения, несмотря на все усилия, которые предпринимались Совместным специальным представителем Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств.

28. Но даже в тех случаях, когда шансы на успех представляются довольно низкими, дальнейшее участие Организации Объединенных Наций в политических усилиях имеет большое значение. Если мы продолжаем наши усилия, то порой мы можем умело использовать даже небольшой остающийся шанс. Именно так было в Сомали, где благодаря улучшению ситуации в плане безопасности и формированию федерального правительства при поддержке со стороны Организации Объединенных Наций удалось перевести ее миссию из Найроби в Могадишо впервые с 1995 года. Однако угрозы для безопасности сохраняются, о чем говорят нападения на представительство Организации Объединенных Наций, совершенные 19 июня 2013 года.

Нынешние специальные политические миссии

29. В настоящее время имеется 37 специальных политических миссий (см. полный список в приложении), которые делятся на три типа.

30. К первому типу относятся миссии посланников Генерального секретаря высокого уровня, которые оказывают добрые услуги и занимаются посредничеством. В настоящее время имеется 11 таких миссий. Большинство из них базируется в Центральном учреждении (например, Специальный советник по Мьянме), а некоторые из них базируются в самих странах (например, Специальный посланник в районе Великих озер). Многие из них имеют небольшие канцелярии, базирующиеся в тех странах или регионах, где они работают, и в качестве примера можно привести Специального советника по Кипру, Совместного специального представителя Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств по Сирии и Специального советника по Йемену.

31. Второй тип миссий — это группы по наблюдению за осуществлением санкций, а также другие разновидности групп; их сейчас насчитывается 11. Пять из них базируются в Нью-Йорке, одна — в Найроби, а пять базируются в самих странах. Группы по наблюдению и другие виды групп состоят из технических экспертов, которые следят за осуществлением резолюций Совета Безопасности, отслеживают выполнение введенных им санкций и представляют доклады по этим вопросам; речь идет, в частности, о таких санкциях, как эмбарго на поставки оружия, замораживание активов и запреты на поездки. Члены этих групп по наблюдению и других видов групп обладают знаниями в области банковского дела, финансов и альтернативных систем перевода денежных средств, обычных вооружений и деятельности вооруженных групп, таможни, экспортного контроля и осуществления запретов на поездки, анализа информации и борьбы с терроризмом, транспорта, международного гуманитарного права и прав человека, природных ресурсов, политического анализа, а также нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки. Эти группы представляют свои доклады Совету Безопасности через соответствующий комитет (состоящий из членов Совета Безопасности), тогда как Секретариат оказывает административную и оперативно-функциональную поддержку. Миссии второго типа сотрудничают с государствами-членами и самыми различными другими заинтересованными сторонами, включая постоянно действующие миротворческие миссии Организации Объединенных Наций и специальные политические миссии.

32. Миссии третьего типа включают в себя специальные политические миссии полевого базирования, в том числе региональные отделения и страновые миссии. В настоящее время во всем мире имеется 15 миссий такого типа, которые различаются по своим концепциям и функциям. Десять из этих миссий базируются в Африке, четыре — на Ближнем Востоке и одна — в Азии. Это могут быть небольшие миссии, такие как Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне (ОПООНМСЛ), и региональные отделения, такие как Региональное отделение Организации Объединенных Наций для Центральной Африки (ЮНОЦА), и могут быть более крупные миссии по оказанию помощи, развертываемые в странах, где в настоящее время находятся международные вооруженные силы, а в качестве примера можно привести МООНСИ, Миссию Организации Объеди-

ненных Наций по содействию Афганистану (МООНСА) и Миссию Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ).

33. Специальные политические миссии полевого базирования, которые существовали в июле 2013 года, работали в течение периода, составляющего в среднем чуть меньше шести лет. Однако некоторые из ныне существующих миссий были созданы для того, чтобы заменить собой другие специальные политические миссии после того, как были изменены их мандаты⁶. Самой длительной специальной политической миссией полевого базирования было Политическое отделение Организации Объединенных Наций для Сомали, которое было создано в 1995 году, а 3 июня 2013 года вместо него появилась МООНСОМ⁷. Из 37 нынешних миссий 33 имеют мандаты, которые были выданы Советом Безопасности, а 4 — Генеральной Ассамблеей⁸.

Тенденции

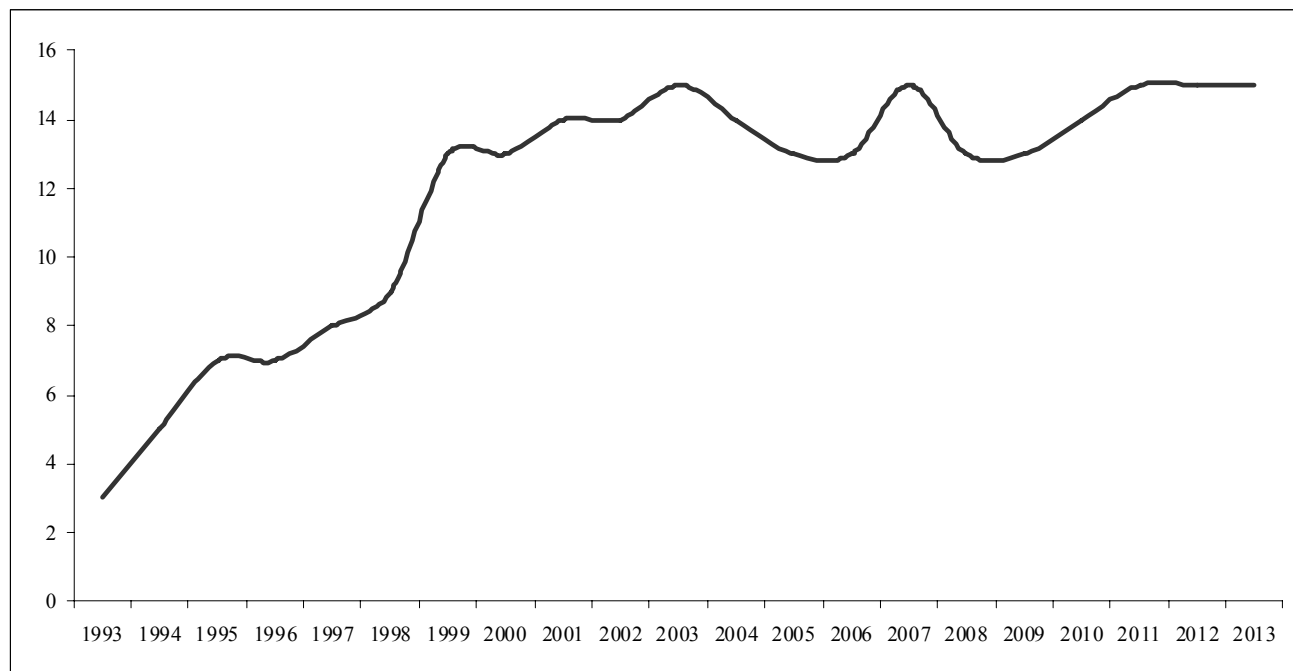
34. Эволюция специальных политических миссий полевого базирования за последние два десятилетия характеризуется тремя четко различимыми тенденциями: увеличение их общего числа, увеличение их размеров и увеличение числа задач, которые перед ними ставятся.

⁶ Например, до появления ОПООНМСЛ существовало Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (ОПООНСЛ) (2005–2008 годы); до появления Объединенного представительства Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР) существовало Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Центральноафриканской Республике (ОООНПМЦАР) (2000–2009 годы); до появления Объединенного отделения Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау (ЮНИОГБИС) существовало Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства в Гвинее-Бисау (ЮНОГБИС) (1999–2009 годы), а до появления нынешнего Отделения Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОООНБ) существовало Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОПООНБ) (2007–2010 годы).

⁷ Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу была создана в 1994 году Генеральной Ассамблеей и продолжает свою работу.

⁸ К числу миссий, имеющих мандат от Генеральной Ассамблеи, относятся Специальный советник по Мьянме, Канцелярия Совместного специального представителя Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств по Сирии, Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе и Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу. Последние две вышеупомянутые миссии не финансируются по тому разделу регулярного бюджета, который посвящен специальным политическим миссиям, но они выполняют функции, аналогичные функциям других специальных политических миссий, и тоже финансируются — полностью или частично — из регулярного бюджета.

Число специальных политических миссий полевого базирования в год



35. В течение последних 20 лет число специальных политических миссий полевого базирования постоянно росло (см. диаграмму). В 1993 году было только три политических миссии полевого базирования. К 2000 году их число увеличилось до 12, а к 2013 году — до 15. Это увеличение их численности произошло, несмотря на тот факт, что более половины специальных политических миссий по отдельным странам, которые были развернуты с 1993 года, уже ликвидированы⁹.

36. Увеличение числа специальных политических миссий — это еще не вся история. Мандаты всех таких миссий стали гораздо более многогранными, чем в первое время, когда они сводились главным образом к представлению докладов и осуществлению наблюдения. Особенно в течение последнего десятилетия специальные политические миссии полевого базирования явно превратились в многоаспектные операции в соответствии с расширением круга поставленных задач, в результате чего наряду с политическими задачами решается целый ряд задач в таких областях, как права человека, верховенство права и борьба с сексуальным насилием в ходе конфликтов.

37. Круг задач, стоящих перед специальными политическими миссиями, значительно расширился, в частности, в связи с тем, что возросла роль женщин в вопросах, касающихся мира и безопасности, особенно после принятия резолюции [1325 \(2000\)](#) Совета Безопасности. Многие специальные политические миссии вносят свой вклад в усилия по обеспечению участия женщин в урегулировании конфликтов и в мирных процессах, а также вносят вклад в усилия

⁹ Кроме того, еще 11 миссий были преобразованы в другие специальные политические миссии.

по отражению гендерной проблематики в их общей программе миростроительства.

38. Если в 1995 году у миссии полевого базирования было в среднем менее двух областей деятельности, то к 2000 году это число возросло до 3,5, а к 2013 году — примерно до шести¹⁰. Со временем стали доминировать различные тематические мандаты. Например, доля полевых миссий, которые имеют мандаты на проведение реформы силовых структур и деятельность по обеспечению верховенства права, увеличилась с нуля в 1995 году до 30 процентов в 2000 году и до 60 процентов в настоящее время. Мандаты в области прав человека эволюционировали примерно таким же образом: в 1995 году 28 процентов специальных политических миссий полевого базирования имели мандаты, связанные с правами человека, в 2000 году — 38 процентов, а в настоящее время — 60 процентов.

39. Для того чтобы справиться с этим широким кругом поставленных задач, специальные политические миссии теперь должны иметь специалистов, которые привлекаются из различных подразделений Организации. Вследствие роста числа задач, касающихся деятельности полиции, верховенства права, реформы силовых структур, разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также решения минной проблемы, девять специальных политических миссий в настоящее время имеют специалистов в этих областях: Управление по делам органов обеспечения законности и безопасности Департамента операций по поддержанию мира, а также Программа развития Организации Объединенных Наций являются главными структурами, которые предоставляют услуги в этих областях. Недавно их роль еще больше повысилась в результате организации глобальной координации, благодаря чему в настоящее время все миссии имеют один координационный центр в Центральных учреждениях. Планы по оказанию помощи странам уже разработаны для Ливии и в настоящее время разрабатываются для Сомали. Кроме того, Отдел по оказанию помощи в проведении выборов и Группа поддержки посредничества, которые входят в состав Департамента по политическим вопросам, а также Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека предоставляют специалистов по узким областям, входящим в сферу компетенции этих структур.

40. Например, в связи с вопросом об оказании помощи в проведении выборов все более широкое признание получает тот факт, что выборы — это не какие-то изолированные мероприятия чисто технического характера, а непрерывный политический процесс, имеющий свою динамику. Поэтому стали предприниматься целенаправленные усилия для того, чтобы помощь, которую Организация Объединенных Наций оказывает в целях содействия проведению выборов, стала частью более широкого подхода, направленного на содействие установлению мира и стабильности и связанного с другими видами деятельности по поддержке политических переходных процессов, благого управления, верховенства права и прав человека.

41. Концепции специальных политических миссий также стали более сложными. Некоторые из этих миссий функционируют не только в столице, но и в

¹⁰ Под областями деятельности имеются в виду широкие категории (такие как права человека, реформа силовых структур), которые включают в себя ряд более узких направлений деятельности (например, укрепление потенциала в области прав человека, мониторинг, правовая поддержка).

других ключевых местах в данной стране для того, чтобы обеспечить контакты с более широкими слоями населения. Некоторые из этих миссий все больше взаимодействуют с приданными им воинскими и полицейскими контингентами, которые дают консультации стратегического и технического характера в сфере своей компетенции, или в партнерстве с военными структурами, которые не связаны с Организацией Объединенных Наций и действуют на местах. Например, в Сьерра-Леоне полиция Организации Объединенных Наций играла важную роль, консультируя региональное полицейское руководство и комитеты по вопросам безопасности на провинциальном и районном уровнях. Специальные политические миссии все активнее работают на страновом уровне, занимаясь осуществлением проектов по поддержке приоритетных национальных усилий по миростроительству, и в настоящее время уже получают пользу благодаря тому, что Фонд миростроительства может оказывать им прямую помощь.

42. Более широкое использование специальных политических миссий сопровождалось преобразованиями в Центральных учреждениях, и здесь имеются в виду в первую очередь решения Генеральной Ассамблеи создать Департамент полевой поддержки и Управление по делам органов обеспечения законности и безопасности в 2007 году и укрепить Департамент по политическим вопросам в 2008 году. Департамент по политическим вопросам является главным органом, который проводит практическую работу по оказанию моих добрых услуг и обеспечивает оперативно-функциональную поддержку большинства специальных политических миссий. Для того чтобы быть в состоянии более эффективно поддерживать работу этих миссий, Департамент, действуя при поддержке со стороны государств-членов, укрепил свой аналитический потенциал и возможности оказания технической помощи в таких областях, как посредничество, помощь в проведении выборов, изучение накопленного опыта и передовой практики. Он укрепил также свои партнерские отношения с другими организациями, которые занимаются политической работой на местах. В результате этого он в настоящее время способен быстрее и эффективнее удовлетворять потребности полевых миссий и содействовать более согласованному политическому взаимодействию основных действующих лиц.

IV. Основные вопросы и задачи политики

43. В настоящем разделе рассматриваются некоторые из самых актуальных междисциплинарных и тематических вопросов, касающихся деятельности специальных политических миссий. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 67/123, основное внимание уделяется вопросам общей политики. Хотя специальные политические миссии все же занимаются важными проблемами административного и бюджетного характера, эти вопросы входят в сферу компетенции Пятого комитета и рассматриваются в моем обзоре механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий (A/66/340).

Партнерство с региональными и субрегиональными организациями

44. Партнерские отношения имеют огромное значение для успешного выполнения мандатов специальных политических миссий. В соответствии с положениями главы VIII Устава специальные политические миссии тесно взаимодействуют с региональными и субрегиональными организациями в целях обеспе-

чения международного мира и безопасности. Это партнерство основано на признании того факта, что Организация Объединенных Наций и ее региональные партнеры могут значительно повысить эффективность своей деятельности, используя свои относительные преимущества. Вследствие своего знания положения на местах и наличия тесных связей с национальными заинтересованными сторонами региональные организации обладают необходимой легитимностью и соответствующим влиянием для того, чтобы играть ключевую роль в предотвращении конфликтов и в поддержке политических переходных процессов.

45. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями может принимать самые различные формы: миссии, работающие совместно с миротворческими миссиями под региональным руководством (например, МООНСОМ); региональные отделения, которым поручено укреплять региональный потенциал в области предотвращения конфликтов и посредничества (такие как Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии, ЮНОВА и ЮНОЦА); совместные специальные посланники, назначаемые Генеральным секретарем и региональными партнерами (такие как Совместный специальный посланник Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств по Сирии), и повседневное сотрудничество между миссиями и региональными организациями (например, между Объединенным представительством Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР) и Экономическим сообществом центральноафриканских государств (ЭСЦАГ)).

46. Организация Объединенных Наций и региональные организации недавно приняли ряд мер в целях официального закрепления и активизации своего сотрудничества. Официальные соглашения о сотрудничестве, совместные миссии, периодические совместные заседания органов, курирующих одни и те же вопросы, и другие механизмы используются для того, чтобы содействовать налаживанию более эффективных рабочих отношений.

47. Благодаря созданию Отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе (ООНАС) удалось в значительной степени укрепить партнерские отношения Организации с Африканским союзом, в результате чего вырос уровень координации и сотрудничества в области мира и безопасности. ООНАС поддерживает тесные отношения со страновыми специальными политическими миссиями, а также миротворческими миссиями в Африке и помогало координировать деятельность Организации Объединенных Наций и Африканского союза, направленную на решение вопросов, представляющих взаимный интерес, в том числе путем проведения периодических встреч между членами Совета Безопасности и Совета мира и безопасности Африканского союза.

48. Хотя эти партнерские отношения имеют жизненно важное значение, они не лишены проблем. Иногда у Организации Объединенных Наций и региональных организаций есть различные приоритеты, подходы или программы. Кроме того, некоторые региональные организации занимаются деятельностью, касающейся вопросов мира и безопасности, но не всегда имеют возможности или ресурсы для того, чтобы адекватным образом отреагировать на проблемы, возникающие в их сфере компетенции. В других же случаях Организация Объ-

единенных Наций может и не являться оптимальным руководителем усилий по урегулированию конфликта или же по установлению и укреплению мира. Это означает, что необходимо тщательно отладить разделение труда с региональными партнерами. Имеются также возможности для более эффективного обмена накопленным опытом и для коллективного использования этого опыта применительно к новым ситуациям. В частности, уровень сотрудничества и стратегической координации можно повысить путем обеспечения раннего уведомления и своевременного принятия мер реагирования на кризисы во многих частях мира.

Общесистемная слаженность

49. Партнерство между специальными политическими миссиями и всей системой Организации Объединенных Наций имеет огромное значение для применения комплексного подхода, увязывающего вопросы безопасности с вопросами социально-экономического развития, с тем чтобы можно было устранять коренные причины каждого конфликта и помогать странам, в которых завершился конфликт, строить прочный мир. Поскольку в системе Организации Объединенных Наций существует распределение обязанностей, для согласования деятельности конкретной миссии и различных фондов, учреждений и программ, действующих в данной стране, необходимы целенаправленные усилия, направленные на максимальное использование преимуществ тех или иных подразделений Организации.

50. В 2008 году я одобрил общесистемную политику Организации Объединенных Наций, касающуюся интеграции в полевых миссиях; в рамках этой политики подчеркивается большое значение стратегического сотрудничества между миссиями и страновыми группами Организации Объединенных Наций и указываются элементы, необходимые для достижения этой цели, а именно инструменты и ресурсы для совместной оценки и совместного планирования и комплексные целевые группы, поддерживающие эти процессы из Центральные учреждений. Фонд миростроительства поддерживает эти усилия: он выделил 170 млн. долл. США для стран, где имеются специальные политические миссии, и опирается на механизмы, которые повышают общесистемную слаженность.

51. Также в 2008 году, признавая исключительно важные и взаимодополняющие функции наших соответствующих учреждений по поддержке восстановления после завершения конфликта, я и президент Всемирного банка подписали Рамочное соглашение о партнерстве Организации Объединенных Наций и Всемирного банка в кризисных и послекризисных ситуациях. Это партнерство нацелено на укрепление стратегического диалога между данными двумя организациями и на принятие более эффективных совместных мер в период и после возникновения кризисов. Во многих случаях Всемирный банк уже является собеседником и партнером специальных политических миссий, принимающих участие в целом ряде самых различных мероприятий по миростроительству. Например, в Йемене Всемирный банк тесно взаимодействовал с моим Специальным советником для того, чтобы поддержать процесс национального диалога.

52. В мае 2013 года президент Всемирного банка и я совершили эпохальный совместный визит в район Великих озер вместе с моим Специальным послан-

ником в этом регионе для того, чтобы подчеркнуть, что осуществление тех аспектов Рамочного соглашения о мире, безопасности и сотрудничестве, которые касаются вопросов политики и безопасности, должно идти параллельно процессу развития. Мы уже достигли значительного прогресса, однако мы только лишь начали использовать потенциал тесного партнерства между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком. Специальные политические миссии, а также страновые группы и миротворческие операции Организации Объединенных Наций будут играть центральную роль в повышении уровня этого сотрудничества.

Сотрудничество между миссиями

53. Специальные политические миссии тесно взаимодействуют с другими миссиями Организации Объединенных Наций в целях выполнения своих мандатов. Особую актуальность имеют следующие три типа отношений: а) между специальными посланниками и операциями по поддержанию мира; б) между региональными отделениями и другими миссиями в данном регионе; в) между различными страновыми специальными политическими миссиями и миротворческими миссиями.

54. Специальных посланников порой назначали для того, чтобы они дополняли деятельность миротворческих миссий, особенно в тех случаях, когда необходимо провести разграничение между миротворческими обязанностями и обязанностями по оказанию добрых услуг. Этой традиции положили начало уже самые первые миссии, которые были созданы Организацией: граф Фольке Бернадот тесно взаимодействовал с Органом Организации Объединенных Наций по наблюдению за выполнением условий перемирия, а в 1964 году Совет Безопасности рекомендовал Генеральному секретарю назначить посредника, причем речь об этом шла в той же резолюции, в которой содержалось решение о создании Вооруженных сил Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре¹¹. В настоящее время есть пять специальных посланников, которые функционируют наряду с миротворческими миссиями: Специальный советник по Кипру, Личный посланник по Западной Сахаре, Специальный посланник в районе Великих озер, Специальный посланник по Сахелю и Специальный посланник по Судану и Южному Судану.

55. Каждое региональное отделение Организации Объединенных Наций тесно сотрудничает с различными миссиями, развернутыми в данном регионе, независимо от того, являются ли они миротворческими или специальными политическими миссиями. В Западной Африке ЮНОВА взаимодействует с миссиями в Гвинее-Бисау, Кот-д'Ивуаре, Либерии и Сьерра-Леоне, в том числе путем проведения межмиссионских конференций специалистов, а также регулярных встреч своих специальных представителей. Будучи главным партнером ЭКОВАС, ЮНОВА выполняло функции связующего звена между страновыми миссиями и Абуджей. Что же касается Центральной Африки, то там ЮНОЦА работает вместе с ОПООНМЦАР, МООНСДРК и Миссией Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС), а также с ОООНАС и региональными партнерами в целях разработки региональной стратегии оказания международной гуманитарной помощи, а также помощи в области развития и

¹¹ Резолюция 186 (1964) Совета Безопасности.

миростроительства на тех территориях, которые пострадали от действий «Армии сопротивления Бога».

56. Страновые специальные политические миссии и миротворческие миссии также сотрудничают друг с другом. Такое сотрудничество особенно часто носит трансграничный характер. Например, ОПООНСЛ, ЮНИОГБИС, Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), Операция Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ОООНКИ) и ЮНОВА участвуют в осуществлении Инициативы для стран западноафриканского побережья в целях поддержки ЭКОВАС (см. пункт 25 выше). Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану и Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане взаимодействуют в целях осуществления резолюции 1701 (2006) Совета Безопасности, и при этом между главами миссий и оперативно-функциональными подразделениями существуют тесные связи, а также каналы для обмена информацией и координации действий. Кроме того, в последнее время появились примеры того, как специальные политические миссии и миротворческие миссии развертываются одновременно в одной и той же стране, и при этом проводится разграничение между военными мандатами и гражданскими мандатами (МГМГ, МИНУГУА).

Выполнение поставленных задач в условиях, когда безопасность нестабильна

57. В течение последнего десятилетия специальные политические миссии все чаще действовали в таких условиях, когда безопасность нестабильна. Особенно с 2002 года, когда была создана МООНСА, специальным политическим миссиям приходится выполнять многокомпонентные задачи в условиях реального конфликта или же непосредственно после завершения конфликта. В настоящее время в Ираке, Ливии, Йемене, Сомали и Центральноафриканской Республике, а также в Афганистане миссии действуют в районах, где обстановка в плане безопасности нестабильна.

58. Условия безопасности непосредственно влияют на способность миссии выполнять поставленные перед ней задачи и отрицательно сказываются на уровне безопасности персонала Организации Объединенных Наций, который выполняет свои функции. Поскольку специальные политические миссии уделяют особое внимание обеспечению национальной ответственности, предполагается, что они должны тесно сотрудничать с национальными партнерами — как правительственными, так и неправительственными — при решении всех поставленных перед ними задач. Если обстановка в плане безопасности ухудшается до такой степени, что свобода передвижения персонала ограничивается, это сотрудничество, особенно на субрегиональном уровне, затрудняется.

59. В Ираке после того как в 2003 году была взорвана гостиница “Canal”, были приняты очень строгие меры безопасности, которые значительно ограничили доступ, свободу передвижения и сотрудничество с государственными ведомствами и организациями гражданского общества. В Афганистане возможности персонала МООНСА поддерживать контакты со своими партнерами для решения стоящих перед ними задач и осуществления своей деятельности также оказались все более ограниченными в различных районах страны по соображениям безопасности. В Ливии ухудшение обстановки в плане безопасности в 2012 году вынудило МООНПЛ вывести свой персонал из восточной части

страны, в том числе из своего представительства в Бенгази, что уменьшило возможности персонала Миссии взаимодействовать с партнерами в целях решения важных задач, являющихся составной частью ее мандата. В Сомали для обеспечения работы новой специальной политической миссии Организации Объединенных Наций требуется целый набор различных вариантов дифференцированного применения строгих, но гибких мер безопасности, с тем чтобы конкретные способы обеспечения безопасности были привязаны к конкретным задачам и районам. Террористическое нападение, совершенное 19 июня 2013 года, показало огромное значение таких мер.

60. В 2009 году после проведения всеобъемлющего обзора системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций Координационный совет руководителей принял новую стратегическую концепцию обеспечения безопасности. В соответствии с этой концепцией Организация думает уже не о том, «как уйти из страны», а о том, «как остаться», и целью этих усилий является выполнение программ и видов деятельности в соответствии с поставленными задачами, причем даже в очень сложных условиях. Этот новый подход основан на двух принципах: «не может быть никаких программ без обеспечения безопасности» и «не может быть безопасности без ресурсов»¹².

61. Правительство принимающей страны несет главную ответственность за обеспечение безопасности персонала Организации Объединенных Наций. Там, где возможности правительства невелики или их нет совсем, специальные политические миссии имеют очень мало механизмов для обеспечения своей безопасности. Даже там, где специальные политические миссии действуют наряду с многонациональными миротворческими миссиями или миссиями по принуждению к миру, эти силы часто имеют другие стратегические приоритеты или ограниченные возможности защиты персонала Организации Объединенных Наций. Все это отражается на способности миссий Организации Объединенных Наций выполнять поставленные перед ними задачи.

Трансформации и стратегии ухода

62. Концепция трансформации миссий Организации Объединенных Наций означает изменение конфигурации присутствия Организации Объединенных Наций на местах в качестве реакции на изменяющиеся потребности. Существует много видов трансформации миссий Организации Объединенных Наций: переход от миротворческой операции к специальной политической миссии (Бурунди); от специальной политической миссии к миротворческой операции (Либерия); от миротворческой операции к страновой группе Организации Объединенных Наций (Тимор-Лешти) или же от специальной политической миссии к страновой группе Организации Объединенных Наций (Непал). Как правило, страновая группа Организации Объединенных Наций присутствует до, в течение и после развертывания специальной политической миссии. Долговечность успешных результатов работы любой специальной политической миссии в значительной степени зависит от того, насколько умело осуществляется руководство деятельностью по передаче функций страновой группе Организации Объединенных Наций.

¹² См. всеобъемлющий доклад Генерального секретаря о работе Департамента по вопросам охраны и безопасности (A/67/526).

63. В период трансформации возникают особенно сложные проблемы для Организации, требующие заблаговременного планирования и координации в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Для распределения обязанностей и определения процедур принятия решений была разработана общесистемная политика осуществления трансформаций в контексте сокращения и вывода миссий.

64. Трансформации подчеркивают тот факт, что различные конфигурации миссий Организации Объединенных Наций дополняют друг друга. В конечном счете выбор того или иного типа миссии основан на местных потребностях и нуждах национальных органов власти, а также на оценке ситуации, проводимой тем органом, который выдает соответствующий мандат. Сьерра-Леоне и Либерия дают нам полезные примеры того, как возможность развертывать миссии Организации Объединенных Наций различных типов обеспечивает Организации необходимую гибкость для выбора того или иного варианта действий с учетом конкретных обстоятельств.

65. В 1999 году Совет Безопасности учредил Миссию Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) — миротворческую операцию, необходимость в которой возникла вследствие ухудшения положения в этой стране в плане безопасности¹³. Впоследствии Совет разработал контрольные показатели для сокращения присутствия этих миротворцев, и это сокращение было увязано, в частности, с восстановлением государственной власти и укреплением мира. В 2005 году Генеральный секретарь констатировал значительное продвижение к этим контрольным показателям и обратил особое внимание на то, что остающиеся задачи будут оптимальным образом решаться конфигурацией Организации Объединенных Наций меньшей численности, занимающей в основном постконфликтным миростроительством. Поэтому затем в 2005 году было создано Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (ОПООНСЛ) — это тоже специальная политическая миссия¹⁴. В 2013 году Совет Безопасности приветствовал значительный прогресс, достигнутый правительством, и постановил, что эту миссию следует полностью вывести к 31 марта 2014 года, в результате чего присутствие Организации Объединенных Наций в этой стране будет сохраняться в виде страновой группы Организации Объединенных Наций.

66. В Либерии Организация несколько раз проводила реконфигурацию своего присутствия. После заключения Соглашения Котону, благодаря которому в 1993 году закончилась гражданская война, Организация Объединенных Наций направила Миссию наблюдателей Организации Объединенных Наций в Либерии (МНООНЛ), которая вместе с Группой наблюдателей ЭКОВАС следила за выполнением Соглашения всеми сторонами. После того как Миссия успешно выполнила свою главную задачу — наблюдение за проведением выборов в июле 1997 года, — считалось, что мандат Миссии полностью выполнен. В результате консультаций с правительством Либерии и Советом Безопасности в 1997 году было открыто Отделение Организации Объединенных Наций по

¹³ До развертывания МООНСЛ и ее предшественницы — Миссии наблюдателей Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МНООНСЛ) политические контакты Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне поддерживались с помощью Специального посланника Генерального секретаря — это тоже была специальная политическая миссия.

¹⁴ Резолюция 1610 (2005) Совета Безопасности.

поддержке миростроительства в Либерии — это тоже специальная политическая миссия. Данная конфигурация миссии была предназначена для того, чтобы поддерживать решение задач в постконфликтный период, включая национальное примирение и укрепление мира. Однако впоследствии оказалось, что она не смогла помочь заинтересованным сторонам достичь этих целей. В 2003 году обстановка в стране в плане безопасности ухудшилась. Учитывая потребности, связанные с обеспечением безопасности, Совет Безопасности впоследствии принял решение направить в эту страну многокомпонентную миротворческую миссию под названием Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии.

67. Важной частью всего цикла деятельности специальных политических миссий является осуществление стратегии завершения операции, увязанной с успехами в выполнении мандата данной миссии. Поэтому специальные политические миссии регулярно анализируют ход выполнения поставленных перед ними задач, в том числе освещая эти вопросы в своих докладах Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее. У четырех специальных политических миссий полевого базирования — МООНСА, ЮНИОГБИС, ОПООНМСЛ и ОООНБ — есть контрольные показатели, утвержденные Советом Безопасности в тесной консультации с правительствами принимающих государств. В конечном счете принятие решения о том, сумела ли конкретная миссия успешно решить поставленные перед ней задачи и готова ли она к завершению своей деятельности, — что является поводом для перехода к другой форме присутствия Организации Объединенных Наций, — зависит от результатов оценки, которую проводят орган, выдавший мандат, и правительство принимающей страны.

Управление знаниями и использование накопленного опыта

68. За весь период работы специальных политических миссий накоплен огромный опыт — как положительный, так и отрицательный. Поэтому управление знаниями стало важным инструментом накопления этого опыта и его применения для проведения текущих и будущих операций. За последние несколько лет Организация добилась больших успехов в использовании знаний, накопленных в Организации, для поддержки специальных политических миссий, выявления и анализа накопленного опыта, распространения передового опыта, разработки руководящих указаний и подготовки кадров. Еще многое предстоит сделать, однако следует отметить, что всего пять лет назад таких отработанных процедур вообще не было.

69. Создание систем управления знаниями сыграло огромную роль в усилиях, направленных на то, чтобы мои специальные представители имели возможность воспользоваться передовым опытом, накопленным в рамках системы Организации Объединенных Наций. Они обмениваются опытом и в реальном масштабе времени. Например, в декабре 2012 года в связи с пятой годовщиной создания Регионального центра Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии Департамент по политическим вопросам организовал учебный курс для глав трех региональных отделений и предоставил им возможности для обмена опытом решения сложных трансграничных проблем в своих регионах, а также опытом оказания добрых услуг и использования различных инструментов миротворчества. Кроме того, в 2009 году Департамент и Центр международного сотрудничества организовали семинар для всестороннего изучения опыта работы МООНН.

70. В марте 2013 года Департамент по политическим вопросам провел глубокий анализ своих действий, предпринятых в связи с кризисом в Центральноафриканской Республике, с тем чтобы более эффективно поддерживать полевые миссии, которые сталкиваются с аналогичными проблемами. Этот кризис показал, что специальные политические миссии сталкиваются с определенными ограничениями, когда происходит ухудшение политической обстановки и условий безопасности. ОПООНМЦАР сыграло полезную роль в поддержке переговоров, которые привели к подписанию Либревильских соглашений в январе 2013 года, однако эта Миссия, а также ЭСЦАГ, Африканский союз и заинтересованные государства-члены не смогли обеспечить осуществление этих соглашений. В конечном счете это привело к возобновлению вооруженных столкновений между сторонами и к захвату Банги повстанческой группой «Селека». Я просил ОПООНМЦАР и ЮНОЦА тесно взаимодействовать с различными партнерами, в том числе в рамках Международной контактной группы по Центральноафриканской Республике, с тем чтобы обеспечить региональную и международную поддержку переходного процесса.

71. Формирование институциональной культуры знаний не проходит без проблем, прежде всего вследствие наличия серьезных оперативных требований, которые предъявляются к специальным политическим миссиям и департаментам, обслуживающим их из Центральные учреждения. В то же время следует отметить, что разработка внутренних директив играет важную роль в обеспечении того, чтобы сотрудники, занимающиеся практической работой, обладали необходимыми знаниями для поддержки специальных политических миссий. В качестве свежего примера можно привести разработанное в 2012 году руководство по формированию специальных политических миссий, которое является главным справочным документом для сотрудников, занимающихся созданием новых миссий. Кроме того, в последнее время была разработана общесистемная политика по целому ряду направлений, и в качестве примера можно привести политику комплексной оценки и планирования, политику проведения реконфигурации миссий, политику по правам человека в полевых миссиях и политику должного учета прав человека. Отдел по оказанию помощи в проведении выборов также разработал ряд директив в целях обеспечения последовательности и слаженности действий в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

V. Слагаемые успеха и рекомендации по повышению уровня транспарентности и эффективности специальных политических миссий

72. Вся совокупность знаний и передового опыта, накопленных специальными политическими миссиями за последние два десятилетия, выявила ряд важных слагаемых успеха. Эти факторы вносят свой вклад в повышение общего уровня транспарентности и эффективности миссий, особенно их способности выполнять многокомпонентные мандаты для поддержки национальных заинтересованных сторон.

73. *Национальная ответственность.* Специальные политические миссии поддерживают национальные усилия по урегулированию конфликтов и строительству прочного мира. Только национальные действующие лица могут удов-

летворить потребности и решить задачи своего общества таким образом, чтобы результаты сохранялись длительное время. **Специальные политические миссии должны продолжать тесно взаимодействовать с национальными заинтересованными сторонами для того, чтобы устанавливать приоритеты, укреплять местный потенциал и выполнять общую программу.**

74. *Гибкость.* Предотвращение конфликтов, установление мира и поддержание мира — это совершенно различные задачи, которые требуют индивидуального подхода, тщательно разработанного с учетом местных особенностей и потребностей. Попытка применить какой-то единый подход к деятельности всех миссий привела бы к созданию чрезмерно статичных структур, которые не в состоянии понять потребности в конкретной ситуации. **Специальные политические миссии должны быть приспособлены к деятельности в местных условиях с учетом местных потребностей, и они должны быть достаточно гибкими и способными эволюционировать в зависимости от этих потребностей.**

75. *Быстрое реагирование.* Быстрое изменение условий деятельности по установлению и укреплению мира требует, чтобы специальные политические миссии были в состоянии оперативно реагировать на изменение обстановки на местах. Когда речь идет о каком-то мирном процессе, даже небольшие задержки могут привести к тому, что будет упущена уникальная возможность для достижения урегулирования. В постконфликтных ситуациях такие возможности исчезают быстро. **Специальные политические миссии должны быть в состоянии действовать быстро, для того чтобы можно было добиться долгосрочного прогресса в деле укрепления мира.**

76. *Использование сравнительных преимуществ.* Очень важно понимать, в каких условиях целесообразно создавать специальные политические миссии, а в каких условиях — другие конфигурации, такие как миротворческие миссии. Специальные политические миссии имеют свои ограничительные факторы, и они не могут устранить все виды угроз для международного мира и безопасности. **Надо оценивать соответствующие сравнительные преимущества различных конфигураций миссий Организации Объединенных Наций с учетом обстановки на местах и потребностей национальных властей.**

77. *Партнерства.* Партнерство с региональными и субрегиональными организациями имеет огромное значение для обеспечения успеха специальных политических миссий. Укрепление такого партнерства будет оставаться одной из главных приоритетных задач Организации и одной из главных задач моих специальных представителей, действующих на местах. **Когда Организацию Объединенных Наций просят об этом, она должна быть в состоянии оказывать помощь в укреплении потенциала и предоставлять техническую помощь своим региональным партнерам.**

78. *Общесистемная слаженность.* Поскольку многокомпонентные мандаты, выдаваемые специальным политическим миссиям, носят междисциплинарный характер, комплексное и скоординированное реагирование Организации Объединенных Наций — как на уровне Центральных учреждений, так и на местах — имеет огромное значение для успеха миссии. **Мы должны продолжать укреплять способность миссий Организации Объединенных Наций обеспечивать комплексную и скоординированную деятельность Организации**

Объединенных Наций, увязывая политическую работу и меры по укреплению безопасности с более долгосрочной программой в области развития.

79. *Диалог с государствами-членами.* Поскольку специальные политические миссии имеют большое значение для перспектив урегулирования конфликтов, установления мира и миростроительства, диалог с государствами-членами чрезвычайно важен для успеха их деятельности. Детальная информация о специальных политических миссиях содержится в моих регулярных докладах Совету Безопасности, а также в моих докладах Пятому комитету Генеральной Ассамблеи. **Мы должны обеспечивать регулярный всеобъемлющий и интерактивный диалог по вопросам общей политики, связанным со специальными политическими миссиями, с тем чтобы содействовать более тесному сотрудничеству с государствами-членами, как того просили государства-члены в резолюции 67/123 Генеральной Ассамблеи.**

80. В заключение следует отметить, что специальные политические миссии стали незаменимым инструментом поддержания международного мира и безопасности. Они являются также самым зримым проявлением добрых услуг, оказываемых Генеральным секретарем. Поскольку такие миссии осуществляются в сложных и порой быстро изменяющихся условиях, часто оказывается, что достичь успеха трудно. И тем не менее история таких миссий говорит сама за себя: они продемонстрировали свою способность ослаблять напряженность, помогать странам избежать конфликта и содействовать национальным усилиям по строительству прочного мира.

81. Поскольку специальным политическим миссиям предлагается решать широкий круг очень сложных задач, твердая поддержка со стороны государств-членов по-прежнему является важнейшим условием эффективности их деятельности.

82. Я хотел бы выразить признательность моим специальным представителям и специальным посланникам, а также преданным и мужественным сотрудникам Организации Объединенных Наций, работающим в составе таких миссий, которые часто действуют в сложных условиях во имя мира, безопасности и развития.

Приложение

Специальные политические миссии Организации Объединенных Наций (по состоянию на 1 июля 2013 года)

Специальные посланники

1. Специальный советник Генерального секретаря по Кипру.
2. Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря в районе Великих озер^a.
3. Специальный советник Генерального секретаря по Мьянме.
4. Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида.
5. Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по Сахелю.
6. Канцелярия Специального посланника Генерального секретаря по Судану и Южному Судану.
7. Канцелярия Совместного специального представителя Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств по Сирии.
8. Личный посланник Генерального секретаря по Западной Сахаре.
9. Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по Йемену.
10. Специальный посланник Генерального секретаря по осуществлению резолюции [1559 \(2004\)](#) Совета Безопасности.
11. Представитель Организации Объединенных Наций на Женевских международных дискуссиях.

Группы по санкциям и группы по наблюдению

1. Группа по наблюдению за положением в Сомали и Эритрее.
2. Группа экспертов по Кот-д'Ивуару.
3. Группа экспертов по Демократической Республике Конго.
4. Группа экспертов по Корейской Народно-Демократической Республике.
5. Группа экспертов по Исламской Республике Иран.
6. Группа экспертов по Либерии.
7. Группа экспертов по Ливии.
8. Группа экспертов по Судану.
9. Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденная резолюцией [1526 \(2004\)](#) Совета Безопасности по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними лицам и организациям.
10. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета.

11. Поддержка Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1540 (2004) о нераспространении всех видов оружия массового уничтожения.

Миссии полевого базирования

1. Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по Ливану.
2. Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу^b.
3. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану.
4. Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку.
5. Миссия Организации Объединенных Наций по содействию Сомали.
6. Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике.
7. Объединенное отделение Организации Объединенных Наций по миростроительству в Гвинее-Бисау.
8. Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне.
9. Отделение Организации Объединенных Наций в Бурунди.
10. Отделение Организации Объединенных Наций в Центральной Африке.
11. Отделение Организации Объединенных Наций в Западной Африке.
12. Отделение Организации Объединенных Наций при Африканском союзе^b.
13. Региональный центр Организации Объединенных Наций по превентивной дипломатии для Центральной Азии.
14. Поддержка Организацией Объединенных Наций Камеруно-нигерийской смешанной комиссии.
15. Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Ливии.

^a Финансируется со счета непредвиденных расходов до 31 декабря 2013 года.

^b Финансируется из регулярного бюджета, но с технической точки зрения не входит в бюджетную категорию, по которой проходят специальные политические миссии.