

Рекомендации
для руководителей
миссий по проведению
миротворческих операций
ООН

© Международный форум «Проблемы миротворчества» (International Forum for the Challenges of Peace Operations) и организации-участники партнерства «Проблемы миротворчества», 2012 г. Все права защищены.

Воспроизведение настоящего доклада разрешается только в том случае, если его цели не являются коммерческими и если при воспроизведении указано на авторство международного форума «Проблемы миротворчества».

Отпечатано в типографии Elanders, Mölnlycke, Стокгольм (Швеция) в 2012 году. Фотографии на обложке предоставлены отделом новостей и средств массовой информации Департамента общественной информации ООН.

Рекомендуемая ссылка при цитировании (на оригинальный текст на английском языке): International Forum for the Challenges of Peace Operations, *Considerations for Mission Leadership in United Nations Peacekeeping Operations*, Elanders, Mölnlycke, 2012. ISBN: 978-91-979688-5-0.

Перевод настоящего доклада на шесть официальных языков был предоставлен участниками партнерства «Проблемы миротворчества» ООН. Ознакомиться с переводами можно на сайте www.challengesforum.org.

Для получения дополнительной информации о международном форуме «Проблемы миротворчества» просим обращаться к координаторам и в секретариат форума: Академия им. Фольке Бернадот (Folke Bernadotte Academy), адрес: Drottning Kristinas väg 37, P.O. Box 270 68, S-102 51, Стокгольм, Швеция; телефон +46 (0)612 823 00; адрес электронной почты: info@challengesforum.org.

Содержание

Предисловие	7
Выражение признательности	9
Введение	11
Предмет доклада	12
Методология	12
Принципы деятельности ООН по поддержанию мира	14
Примат политики	14
 Глава 1. Руководство, координация и интеграция	16
1.1 Важность руководства миссией	16
1.2 Выполнение мандата	17
1.3 Комплексные миссии	20
1.4 Рекомендации	23
1.4.1 Оптимальное взаиморасположение компонентов миссии для обеспечения функциональной интеграции	24
1.4.2 Применение подхода, обеспечивающего сотрудничество участников миссии и гибкость управления	24
1.4.3 Формирование единого понимания	27
1.4.4 Использование организационного и культурного многообразия	28
1.4.5 Распределение обязанностей и обеспечение возможности контроля ...	28
1.4.6 Комплексный подход при составлении планов и их реализации	30
1.4.7 Эффективность и творческий подход к использованию механизмов планирования и оценки	31
1.4.8 Определение приоритета и последовательности действий	32

Глава 2. Сквозные вопросы и рекомендации по управлению миссией	34
2.1 Сквозные вопросы	34
2.1.1 Защита гражданских лиц	34
2.1.2 Права человека	35
2.1.3 Гендерные вопросы	37
2.1.4 Деятельность, связанная с разминированием	38
2.1.5 Реформирование сектора безопасности	39
2.1.6 Разоружение, демобилизация и реинтеграция	40
2.2 Рекомендации по управлению миссией	41
2.2.1 Защита и безопасность	42
2.2.2 Информирование общественности	43
2.2.3 Поведение и дисциплина	43
2.2.4 Ресурсы	44
Глава 3. Оказание содействия и поддержки политическому процессу	46
3.1 Политическая роль миротворческих операций	46
3.2 Результат: мирному процессу оказана поддержка	49
3.3 Результат: мирному процессу оказана поддержка	54
3.4 Результат: проведены мирные и достоверные выборы	58
3.5 Результат: укреплены авторитет и законность государственной власти и институтов	63
3.6 Результат: восстановлена активность гражданского общества и ока- зана поддержка независимым средствам массовой информации	66
Глава 4. Создание безопасных и стабильных условий	70
4.1 Что такое безопасные и стабильные условия?	70
4.2 Результат: воюющие фракции разделены, и боевые действия прекратились	71
4.3 Результат: гражданское население находится под защитой	75

4.4	Результат: восстановлена свобода передвижения	81
4.5	Результат: восстановлен общественный порядок	84
4.6	Результат: реализованы программы разоружения, демобилизации и реинтеграции	88
4.7	Результат: оборона страны переведена на профессиональную основу	96
4.8	Результат: восстановлена территориальная целостность	99
Глава 5. Укрепление верховенства права с соблюдением прав человека.....		104
5.1	В чем заключается укрепление верховенства права с соблюдением прав человека?	104
5.2	Результат: укреплена законодательная система	107
5.3	Результат: укреплена судебная система	110
5.4	Результат: укреплена полиция и другие органы правоохранительной системы	117
5.5	Результат: укреплена пенитенциарная система	123
Глава 6. Содействие социальному и экономическому восстановлению		128
6.1	Социально-экономическая роль миротворческой деятельности	128
6.2	Результат: оказана поддержка безопасного и эффективного предоставления гуманитарной помощи	131
6.3	Результат: восстановлена система оказания основных услуг	135
6.4	Результат: оказана поддержка в возвращении и реинтеграции беженцев и ВПЛ	139
6.5	Результат: созданы условия для перехода от восстановления к развитию	142
Приложение 1. Список сокращений		147
Приложение 2. Партнеры международного форума «Проблемы миротворчества» и участники работы над докладом		149
Приложение 3. Список старших руководителей миссий-рецензентов доклада		151

Предисловие

Комплексный и многоплановый характер современных миротворческих операций требует наличия у старшего руководства миссии навыков решения разнообразных задач и проблем, затрагивающих в том числе вопросы прав человека, примирительные процедуры и установление верховенства права, вопросы комплексного разоружения и защиты гражданского населения. Выполняемая Департаментом миротворческих операций ООН и Департаментом полевой поддержки ООН разработка руководящих указаний для старшего руководства миссий направлена на содействие в решении указанных проблем и в адаптации к постоянно изменяющимся условиям проведения миротворческих операций.

В целях обеспечения соответствия миротворческой доктрины ООН стоящим перед ней задачам необходимо время от времени делать паузу и анализировать те проблемы, которые сопровождают выполнение мандатов Совета Безопасности ООН. Настоящие Рекомендации для руководителей миссий по проведению миротворческих операций ООН дают подробную картину многоплановой деятельности по поддержанию мира в 2010 году. Документ основан на опыте предыдущих лет и современном анализе широкого спектра вопросов. Несмотря на то, что каждая операция уникальна, выработан набор лучших подходов и практик, которые могут быть учтены и применены в самых разных ситуациях. Настоящий доклад является важным вкладом в понимание тех проблем и задач, которые стоят перед миротворцами на всех уровнях.

Мне хотелось бы поблагодарить партнерство «Проблемы миротворчества» (Challenges Partnership) за выполнение такой значительной работы, как подготовка настоящего доклада. Также я очень рад тому, что проделанная работа была глубокой и всесторонней, и в ходе ее использовались знания и опыт множества организаций и отдельных людей, представляющих глобальное сообщество миротворцев. И, наконец, я благодарен за намерение партнерства «Проблемы миротворчества» сделать настоящие Рекомендации «живым» документом, который в дальнейшем будет регулярно пересматриваться и обновляться, оставаясь незаменимым инструментом для руководителей и другого персонала миссий, которые задействованы в операциях по поддержанию мира во всех уголках мира.

Декабрь 2010 года

Ален Леруа

Заместитель Генерального секретаря ООН
по миротворческим операциям

Выражение признательности

Группы управления миссиями в рамках миротворческой деятельности ООН сталкиваются со всё более сложными задачами. В условиях международного финансового кризиса от миссий ожидают выполнения беспрецедентных по амбициозности мандатов ООН. При составлении планов выполнения миссий на основе мандатов ООН главы миссий стоят перед необходимостью принимать сложные решения по широкому спектру вопросов с учетом расширения масштаба и усложнения современных операций.

Самого внимательного рассмотрения требуют следующие вопросы. Каковы предпосылки успеха? Каковы обязанности и требования по координации? Каков размер имеющихся и требуемых ресурсов? Каковы задачи, проблемы и риски? Какие цели должна преследовать миссия? Какие результаты позволят считать эти цели достигнутыми? Какие действия нужно предпринять для получения этих результатов? Какие ресурсы необходимы для осуществления данных действий? Какие существуют риски, задачи и какими должны быть индикаторы для их мониторинга в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе? Наконец, каким образом можно определить приоритеты миссии и какой наиболее оптимальный план действий может предложить группа управления миссией?

Настоящий независимый доклад является результатом серии системных и всесторонних рабочих совещаний экспертов, проводившихся партнерством «Проблемы миротворчества» в 2009 и 2010 годах. Целью этих совещаний было представление результатов анализа и практических изысканий по вопросам, которые могут оказаться полезными для глав миротворческих миссий ООН на том этапе, когда они приступают к планированию мероприятий по реализации мандатов Совета Безопасности ООН и к осуществлению этих планов.

Международный форум «Проблемы миротворчества» (International Forum for the Challenges of Peace Operations) является представительным товариществом различных организаций с участием ведущих специалистов-практиков в сфере гражданского, военного и полицейского управления, дипломатов и ученых (список организаций-участников партнерства указан в приложении 2). Состав участников форума обеспечивает баланс представительства гражданских и военных организаций, стран юга и севера. В нем также участвуют основные страны, предоставляющие военный и полицейский контингент, финансовые доноры и организации из пяти государств, являющихся постоянными членами Совета Безопасности ООН. Объединяющим фактором для них является фундаментальная приверженность поиску наилучших решений для современных проблем миротворческих операций. Партнерство выражает благодарность сотрудникам международных организаций, включая ООН и региональные организации, за активное и плодотворное участие в работе форума.

Подготовка данного доклада была бы невозможной без того вклада, который внесли организации-участники Партнерства «Проблемы миротворчества» и отдельные представители этих организаций, на протяжении всего процесса работы предоставлявшие свои человеческие, интеллектуальные и финансовые ресурсы.

Невозможно переоценить значение предоставленных Организацией Объединенных Наций данных и комментариев (прежде всего исходивших от Департамента миротворческих операций и Департамента полевой поддержки) для обеспечения оперативности, качества и своевременности доклада. Около 20 действующих и бывших специальных представителей Генерального секретаря ООН, командующих силами и комиссаров полиции предварительно изучили настоящий документ и предоставили свои комментарии и оценку.

Партнерство «Проблемы миротворчества» представляет настоящий доклад для более широкого международного миротворческого сообщества на шести официальных языках ООН. Мы надеемся, что этот доклад будет полезным для лидеров миссий и их персонала по всему миру при определении путей превращения сложных мандатов в эффективные миссии, сегодня и в будущем.

Декабрь 2010 года

Жан-Мари Гуэнно

Патрон международного форума «Проблемы миротворчества»,
бывший заместитель Генерального секретаря ООН
по миротворческим операциям

Введение

Партнерство «Проблемы миротворчества» продолжительное время тесно сотрудничает с Департаментом миротворческих операций ООН (далее — ДМО) в целях выработки доктрины деятельности Организации Объединенных Наций (далее — ООН) по поддержанию мира. В 2006 и 2007 годах участники партнерства активно участвовали в организации и проведении серии рабочих встреч, направленных на содействие в разработке опубликованного в 2008 году¹ документа ДМО «Принципы и руководящие указания по проведению миротворческих операций ООН», который известен как доктрина «Кэпстоун» (Capstone Doctrine). Продолжая участвовать в разработке указанной доктрины ДМО, участники партнерства в конце 2008 года договорились с ДМО о том, что в качестве следующего шага сотрудничества партнерство предпримет усилия по определению принципов и идей, определяющих, согласно доктрине «Кэпстоун», три основных функции многоплановой миротворческой деятельности ООН. Фактически, это является не попыткой разработать доктрину для ДМО, а, скорее, попыткой внести решающий вклад в более широкое понимание вопросов, стоящих перед старшим руководством миссий путем выявления и обсуждения концепций, необходимых для активизации трех основных составляющих современной деятельности по поддержанию мира. Таков генезис данного доклада, который известен теперь под названием «Рекомендации для руководителей миссий по проведению миротворческих операций ООН».

Целью настоящей работы было определено содействие процессу концептуального осмысливания и более широкого понимания главных функций многоплановых миротворческих операций в целях разработки руководящих материалов оперативного уровня для полевых специалистов ДМО в сфере поддержания мира.

Выполнение мандата, направленного на трансформацию постконфликтной ситуации в ситуацию с перспективой устойчивого мира, подразумевает множество задач и направлений деятельности. Современные многоплановые миротворческие операции имеют политическую поддержку, но зачастую не обладают достаточными полномочиями, бюджетом, квалификацией и ресурсами для выполнения всех задач, предусматриваемых мандатом. В целях оказания помощи миротворческим миссиям в определении своих первостепенных задач в главе 2.3 доктрины «Кэпстоун» определены следующие их главные функции:

- *создать безопасные и стабильные условия одновременно с укреплением способности государственных институтов обеспечивать безопасность при полном соблюдении принципов верховенства права и прав человека;*

¹

Доступна в Интернете по адресу: http://peacekeepingresourcehub.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

- оказывать содействие политическому процессу, содействуя диалогу и поддерживая учреждение законных (легитимных) и эффективных органов управления;
- обеспечивать базовые условия, позволяющие всем действующим лицам ООН и других международных организаций слаженно и скоординированно осуществлять свою деятельность на территории государства.

Доктрина «Кэпстоун» задает руководящие принципы стратегического характера, хотя влияние этих принципов проявляется не только на стратегическом уровне. Звеном, соединяющим стратегический и тактический уровни, является оперативный уровень, в рамках которого должны быть соединены и интегрированы в единый план все направления деятельности, ведущие к успеху миссии. За этот уровень отвечает группа управления миссией (ГУМ), возглавляемая главой миссии (ГМ). В представленном далее докладе предпринята попытка охватить широкий круг вопросов, представляющих важность для ГУМ и ГМ при выполнении комплексных мандатов Совета Безопасности ООН в рамках трех главных функций. Фактически предметом настоящей работы являются те вопросы, которые не раскрыты в доктрине «Кэпстоун». Доклад не является всеобъемлющим и рассматривает проблемы оперативного уровня. Он может служить справочным руководством для старших руководителей на местах. Для более полного понимания рассматриваемых вопросов потребуются дополнительное использование более специализированных источников.

Предмет доклада

Настоящий доклад создавался в условиях ограниченных ресурсов при сохраняющемся высоком спросе на многоплановую миротворческую деятельность в глобальном масштабе. В то же время сложность задач, стоящих перед старшим руководством миротворческих миссий, повышалась вследствие усиления понимания взаимосвязи процессов поддержания мира и миростроительства, важности реформы сектора безопасности и внедрения (восстановления) принципа верховенства права как стратегии завершения (exit strategy) миротворческой миссии. В настоящем докладе рассматривается данная ситуация, которая в мандатах Совета Безопасности ООН характеризуется как требующая многоплановых действий по разрешению всех элементов конфликтной ситуации, при применении положений главы VII Устава ООН, предусматривающих возможность применения силы на оперативном и тактическом уровне в целях защиты гражданского населения и иных лиц, указанных в мандате. Таким образом, предметом доклада является преимущественно современная и многоплановая миротворческая деятельность с учетом продолжающегося ее развития.

Методология

Существует опасность стереотипного восприятия миссий и их проблем. В связи с этим концептуальные руководящие указания должны быть не императивным

перечнем требований, подлежащих неукоснительному исполнению, а, скорее, обсуждением вопросов (под общими наименованиями), которые группа управления миссией, возможно, примет во внимание в качестве передового опыта. Как следствие, методология исследования, положенного в основу настоящего доклада, включала следующие действия:

- определить предпосылки успеха, даже если не все из них существуют на момент развертывания миссии;
- определить ключевые задачи, подлежащие разрешению группой управления миссией, на основе анализа различных мандатов и доктрины «Кэпстоун»;
- определить общий перечень результатов, получение которых необходимо для решения каждой задачи;
- на основе данных результатов определить набор оперативных действий, которые должна предпринять миссия для получения желаемых результатов;
- установить для результатов систему индикаторов исходя из кратко-, средне- и долгосрочных приоритетов (многие из которых будут выходить за временные рамки миссии, за рамки предусмотренных мандатом обязанностей и бюджетных ассигнований);
- определить соответствующие обязанности, ресурсы, проблемы, риски, а также рекомендации по устранению выявленных проблем по каждому из результатов.

Все эти действия направлены на содействие старшим руководителям миссий в принятии решений. Данная методология соответствует передовому опыту ООН, включая логические модели, предлагаемые Управлением служб внутреннего надзора ООН (УСВН)².

Тем не менее, не все рекомендации могут быть сгруппированы под какие-то конкретные задачи, поэтому две первые главы настоящего доклада посвящены вопросам руководства миссией, выполнения мандата, интеграции, координации и наиболее важным и сквозным вопросам проведения миссий. В совокупности указанные вопросы образуют базовую систему правил и рекомендаций для старшего руководства миссий.

Далее в главах 3—6, уделено особое внимание четырем ключевым задачам, определенным на основе анализа мандатов и главных функций поддержания мира, а именно:

- в главе 3 — оказанию содействия политическому процессу;

2

Дополнительную информацию можно найти в Руководстве УСВН по контролю и оценке. Доступно в Интернете по адресу: http://www.un.org/Depts/oios/ied/ied_manual_v1_6.pdf.

- в главе 4 — созданию безопасных и стабильных условий;
- в главе 5 — укреплению верховенства права с соблюдением прав человека;
- в главе 6 — содействию социальному и экономическому восстановлению.

Принципы деятельности ООН по поддержанию мира

Рассматривая меры, которые ГУМ необходимо предпринять для реализации главных функций миротворческой деятельности, не следует упускать из виду ключевые принципы поддержания мира, предусмотренные доктриной «Кэпстоун», с учетом их уточнения в соответствии с требованиями современной ситуации:

- Согласие — приверженность сторон миротворческому процессу и их одобрение деятельности по поддержанию мира, что обеспечивает физическую и политическую свободу действий миссии при выполнении ее задач в рамках мандата;
- Беспристрастность — миротворческая миссия должна выполнять свой мандат без предвзятости или предубеждения в отношении какой-либо из сторон. Беспристрастность, однако, не следует путать с безразличием и бездействием;
- Неприменение силы, за исключением случаев самообороны и защиты мандата. Это уточненный принцип, традиционный для миротворческой деятельности, который в настоящее время подразумевает, что сила может и зачастую должна быть применена для защиты мандата и тех, кто находится под его защитой.

Ключевыми факторами успешности миротворческой миссии являются:

- доверие;
- легитимность;
- национальная/местная ответственность (вовлеченность в процесс).

Эти принципы являются своеобразной линзой, через которую рассматривается и изучается вся деятельность миссии. Для того чтобы старшее руководство миссии было обеспечено методическим и аналитическим инструментарием, необходимо иметь точное представление о том, как различные направления работы миссии взаимодействуют, противоречат и поддерживают друг друга.

Примат политики

В настоящем докладе сделана попытка подчеркнуть примат политической составляющей современного миротворческого процесса. Деятельность по поддержанию мира, проводимая главой миссии, отражает степень политической вовлеченности международного сообщества. Масштаб этой вовлеченности гораздо больше, чем собственно вопросы руководства миссией по поддержанию

мира, и затрагивает различных действующих лиц, работающих в районе выполнения миссии, и касается страны пребывания, соседних стран, региональных и международных организаций и заинтересованных государств-членов ООН, в том числе тех, которые предоставили воинский или полицейский контингент. Таким образом, значимость политической вовлеченности ГУМ подчеркивается на протяжении всего доклада и является контекстом для представленных в нем результатов анализа и рекомендаций. Политическое участие ГУМ ни в коем случае не должно быть механистическим процессом, а должно отражать грамотно сформулированную сущность соответствующей политической позиции. Однако обычно считается, что политическая позиция может быть лучше подготовлена на основе знания передового опыта и некоторых общих принципов.

Руководство, координация и интеграция

1.1 Важность руководства миссией

Высокая эффективность руководства, осуществляемого ГУМ, является, вероятно, наиболее важным фактором успеха всех миротворческих операций. При таком управлении миссии ООН способны оптимизировать использование недостаточных ресурсов, мотивировать персонал миссии, формировать надлежащие примеры для населения страны пребывания в вопросах государственного строительства и миростроительства, повысить доверие и укрепить репутацию ООН.³

Миссии ООН по поддержанию мира становятся все более сложными, требующими творческого и специализированного руководства, основанного на верности базовым принципам и профессионализме. Многогранный характер операций по поддержанию мира нашел свое отражение в уроках, полученных при выполнении множества миссий за последние шестьдесят лет. Эти уроки, отражающие ожидания международного сообщества в условиях постоянно изменяющейся ситуации в мире, свидетельствуют об увеличении количества межгосударственных конфликтов, усилении региональных структур и увеличении роли негосударственных действующих лиц, а также показывают тенденцию в отношении многоаспектных операций. Традиционная миротворческая деятельность, основанная на контроле за соблюдением перемирия между конфликтующими странами и его поддержании, остается актуальной задачей миротворческих миссий ООН. Однако начиная с 1990-х годов наблюдается существенное увеличение потребности в комплексных миссиях ООН в целях поддержания мира внутри государств и в спорных условиях. В настоящее время признается, что функции миротворчества, поддержания мира и миростроительства становятся все более взаимосвязанными, поэтому и мандаты Совета Безопасности ООН являются более требовательными и сложными для выполнения. Эти изменения в традиционной постановке задач для миротворческой деятельности привели к повышению требований, предъявляемых к руководству миссиями, в том числе лучшей подготовки, обеспечения ресурсами и ответственности ГУМ.

³

Всестороннее исследование проблем и задач, сопровождающих руководство миротворческой операцией, дано в следующей работе: Connie Peck, *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, UNITAR, 2006.

Состав ГУМ будет зависеть от конкретных задач миссии. В сегодняшних многоаспектных операциях по поддержанию мира глава миссии и лидер ГУМ миссии является обычно Специальным представителем Генерального секретаря ООН (СПГС). Деятельность главы миссии, как правило, поддерживается одним или двумя заместителями Специального представителя Генерального секретаря ООН (ЗСПГС), один из которых зачастую назначается координатором-резидентом (КР) и (или) гуманитарным координатором (ГК) агентств и программ ООН, которые образуют территориальную группу ООН (ТГООН). Многоплановые и комплексные миссии, как правило, включают различные гражданские, военные и полицейские компоненты, руководители которых обычно образуют ГУМ.

К такому старшему руководству относятся в том числе командующий силами, комиссар полиции, директор (руководитель) службы обеспечения миссии, а также начальник штаба миссии. Индивидуальные лидерские качества членов ГУМ имеют первостепенное значение, но они могут быть оптимально использованы только в том случае, если личность каждого члена дополняет личность другого, а ГУМ согласованно функционирует как единая команда, каждый член которой с уважением относится к компетенциям и полномочиям другого.

1.2 Выполнение мандата

Основной задачей ГУМ является выполнение мандата, выданного миссии. Мандаты содержат много задач и указаний, которые со временем могут дополняться и изменяться Советом Безопасности ООН. Зачастую мандат отражает политическую озабоченность государств-членов ООН, а не реальную оценку осуществимости поставленных в мандате задач.⁴ Лидеры ООН вынуждены обеспечивать выполнение таких сложных и иногда противоречивых мандатов при отсутствии четкого определения критериев успешности выполнения. В зависимости от руководства конкретной миссии мандаты могут рассматриваться и как ограничение действий, и как возможность для большей вовлеченности и проактивного мышления. Перед развертыванием миссии ее глава должен открыто обсудить мандат с руководством ДМО и других заинтересованных департаментов (управлений) ООН, например, Департамента по политическим вопросам, для достижения единого понимания мандата и его целей.

По своей природе любая стратегия в сфере оказания гуманитарной помощи, миростроительства или поддержания мира в первую очередь представляет собой связь между *конечными результатами, способами и средствами*. В рамках миротворческой деятельности *конечными результатами* являются задачи, например создание безопасных и стабильных условий или обеспечение мирного процесса; *способами* являются формы деятельности, в рамках которых реализуется стра-

⁴

См. отчет конференции, организованной Международным институтом мира в июне 2009 года. Название отчета — «От Нью-Йорка к полевым операциям: диалог о миротворческих операциях ООН» (From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations), опубликован в январе 2010 года.

тегия, например дипломатические усилия, содействие в проведении выборов или реализации примирительных процедур; *средствами* являются имеющиеся в наличии ресурсы, включая персонал, оборудование, снаряжение, политическое влияние и международную поддержку. Крайне важно, чтобы связь между *конечными результатами, способами и средствами* была полностью понята и чтобы с самого начала эта связь была логичной, практичной и четко установленной. Неясность этой связи свидетельствует о серьезной недоработке всего плана миссии, вследствие чего успешное выполнение мандата может оказаться под вопросом.

На первом этапе ГУМ должна определить приоритеты миссии и изучить, какие цели действительно могут быть достигнуты в заданные временные рамки, а затем она должна быть готовой изменить эти приоритеты исходя из изменившихся обстоятельств. ГУМ должна будет обеспечить соответствие своих планов и доступных человеческих и финансовых ресурсов, четко определить стратегические цели, разработать скоординированные рабочие планы и установить приоритет действий для того, чтобы эффективно и результативно обеспечивать работу миссии и разумно распределять ресурсы. В любом случае участие субъектов национального уровня является необходимым условием. Действительно, как часто отмечается, чем более мандат затрагивает суверенитет страны, тем более важной является вовлеченность местных действующих лиц.

Критически важным механизмом определения приоритетов является стратегическая оценка и последующее комплексное планирование. При выполнении данной оценки необходимо принимать во внимание множество факторов, в том числе глубинные причины конфликта, историю и характеристики страны пребывания, роль региональных и международных действующих лиц. Стратегическая оценка является строительным материалом при создании основы для выработки общих целей ООН, для формулировки положений мандата и создания основы для процесса планирования комплексных миссий (ППКМ). Данная оценка должна содержать анализ конфликта, в том числе отражающий понимание ключевых факторов, состава действующих лиц, возможностей в конкретном месте размещения, ресурсов для выполнения операций, а также понимание последствий проводимых операций. Кроме того, должны оцениваться сильные и слабые стороны, возможности и риски, которые могут вызвать изменение ситуации или соотношения сил сторон. Целями указанной стратегической оценки являются:

- создание единой аналитической системы координат для понимания скрытых причин конфликта и его последствий, а также для понимания движущих сил, поддерживающих миротворческие усилия и препятствующих им;
- сохранение на протяжении всего переходного периода взвешенного и осторожного подхода к реализуемым и планируемым в рамках системы ООН мерам в отношении конфликта;
- создание единого подхода в отношении оценки постконфликтных потреб-

ностей и других механизмов планирования, в которых участвуют несколько органов, а также содействие разработке сводной целевой стратегии переходного периода.

Большой объем необходимой фактической и аналитической информации может быть предоставлен штаб-квартирой Организации Объединенных Наций (ШКООН), и эта информация будет использоваться для разработки мандата миссии. Однако дальнейший анализ должен проводиться на уровне соответствующей миссии на основе информации, полученной от местных действующих лиц, других международных организаций, государств-членов ООН и внешних экспертов (например, ученых). Анализ на уровне миссии должен быть результатом совместного исследования вопросов, касающихся всех возможных действий, которые предложены компонентами ООН, ее органами и программами. Проводимый ГУМ анализ мандата должен быть динамичным, непрерывным и должен учитывать изменение ситуации.

В рамках осуществления анализа группа управления миссией с помощью ТГООН должна также согласовать, какие ранние миростроительные меры осуществимы и могут быть инициированы миссией для содействия международным и региональным действующим лицам и стране пребывания. Анализ должен учитывать уровень стабильности и возможность достичь примирения в существующих условиях. В более широком плане ранние меры по созданию основ устойчивого мира и развития должны согласовываться с действиями на национальном и международном уровне, а также учитывать реальную возможность координировать действия с местными органами власти и другими партнерами, включая ТГООН. ГУМ также следует выработать систему индикаторов для мониторинга эффективности, результативности и легитимности национальных органов (институтов) и их способности принять на себя управление от внешних партнеров. Независимо от того, является ли ТГООН официально интегрированной в миссию или нет, крайне важно, чтобы индикаторы результативности были включены в последующий план мероприятий по выполнению миссии, что позволит измерить и оценить эффект миссии и внести необходимые изменения для устранения недостатков.

Помимо этого, ГУМ должна осознавать, что на протяжении всего срока выполнения мандата взаимоотношения между миссией и принимающим правительством, вероятно, будут изменяться. Тесное политическое сотрудничество, которое так необходимо и к которому так стремятся в первые дни выполнения миссии, может быть утрачено по мере того, как формируется (восстанавливается) национальная гордость и желание самостоятельности в решении внутренних вопросов. То, что в начале миссии было возможно достичь, затем (например, после выборов) может стать затруднительным. ГУМ следует внимательно следить за ситуацией и быть готовым к таким изменениям, которые сигнализируют об уменьшении степени влиятельности миссии и ее способности (если такая способность существовала) самостоятельно реализовать необходимые измене-

ния. О таких изменениях необходимо сообщать в Совет Безопасности ООН, поскольку его постоянная политическая вовлеченность имеет решающее значение во время всего периода проведения миротворческой операции.

Успешность начала операции может во много предопределить дальнейший ее ход и уровень доверия к миссии. Восприятие миссии правительством и населением страны пребывания, как правило, формируется в первые дни ее развертывания. В случае неблагоприятного общественного восприятия миссии в последующем труднее будет наладить доверительные отношения с людьми, которым она призвана помочь. Исправление плохого начала миссии может быть затруднительным. Как и всегда, доверие, однажды потерянное, очень сложно восстановить без значительных усилий.

1.3 Комплексные миссии

Концепция интеграции (комплексности) продолжает развиваться. Понятие «комплексная миссия» является одним из примеров совпадения взглядов всех действующих лиц системы ООН относительно стратегических целей их совместного присутствия на внутринациональном уровне. Эта стратегия должна отражать единое понимание оперативной обстановки, а также достижение согласия по поводу мер, необходимых для максимального увеличения и измерения результативности, эффективности и влияния всего комплекса действий, предпринятых ООН. При проведении сложных многоплановых миротворческих операций, требующих взаимодействия с широким кругом международных, региональных и местных действующих лиц, перед главами и группами управления миссиями встают значительно более серьезные проблемы.

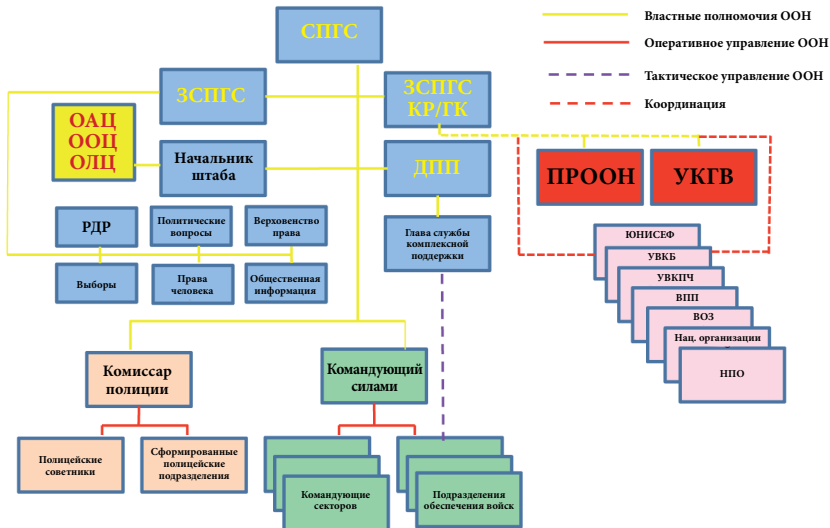
Целью проведения комплексных миссий является обеспечение возможности реализации последовательного и касающегося всего комплекса вопросов подхода к оказанию помощи странам, прошедшим через конфликт. Система ООН способна привлечь к совместной деятельности под объединенным руководством гражданские, военные и полицейские ресурсы в различном их сочетании для поддержки хрупкого мирного процесса. Часто эти миссии развертываются в условиях, когда в ситуацию уже вовлечены различные национальные и международные действующие лица, каждый из которых может иметь существенно расходящиеся мандаты, планы действий и сроки их реализации.

Один пример комплексной миссии ООН изображен далее в виде схемы. Необходимо учитывать, что эта модель показывает только один из возможных вариантов, а конкретные структуры каждой миссии могут различаться исходя из мандатов, имеющихся ресурсов и полевых условий. Данная модель показывает связи, существующие между компонентами миссии и между миссией и ТГОООН, которые помогают достигнуть оптимальной интеграции и согласованности действий. Хотя каждый функциональный компонент изображен отдельно, их участие в операции должно осуществляться в рамках совместных групп. В слож-

ных условиях ГУМ следует проводить регулярные встречи для формирования доверия, повышения эффективности командной работы и единого понимания подходов к выполнению мандата. В комплексных миссиях также крайне важно проведение регулярных встреч между группами управления миссиями и руководителями различных органов ООН в составе ТГООН. Помимо использования указанных каналов получения и обмена информацией ГУМ для формирования единого понимания ситуации, действий и их результативности может использовать такие совместные структуры, как объединенный оперативный центр миссии (ООЦ), объединенный аналитический центр миссии (ОАЦ), служба комплексной поддержки (СКП), которая управляет всеми логистическими ресурсами миссии через объединенный логистический центр миссии (ОЛЦ). В целом, структуру миссии следует определять исходя из функций ее элементов, а не из бюрократической логики управления. Ресурсы, навыки и знания должны концентрироваться именно там, где в них есть потребность (и это место не обязательно будет являться очевидным местом нахождения компонента системы, являющегося источником этих ресурсов, навыков и знаний).

Рисунок 1

ПРИМЕР СТРУКТУРЫ КОМПЛЕКСНОЙ МИССИИ



Участие ТГООН на всех этапах операций по поддержанию мира и миростроительству имеет первостепенное значение.⁵ Все члены ГУМ должны понимать распределение ролей и функций между теми органами и программами ООН, которые непосредственно участвуют в миссии либо работают в районе действия миссии. Важно, чтобы ГУМ брала на себя ведущую роль в вопросах обеспечения оптимальных рабочих отношений между структурами ООН, работающими на территории той же страны или в той же зоне конфликта. Обеспечение этого, как правило, относится к функциям единого в трех лицах ЗСПГС/КР/ГК, который координирует взаимоотношения между миссией по поддержанию мира и всеми структурами ООН. Специальный представитель Генерального секретаря ООН совместно с ЗСПГС/КР/ГК должен обеспечивать сохранение неустойчивого баланса, создавая безопасные и стабильные условия с помощью войск и полицейских сил и создавая для органов ООН и их партнеров в зоне конфликта гуманитарное пространство. Достижение эффективного военно-гражданского сотрудничества и координации между элементами системы ООН является одной из труднейших задач для ГУМ. В целях налаживания данных связей ГУМ может прибегать в рамках военного компонента к помощи должностных лиц, отвечающих за военно-гражданскую координацию (ВГК), для формирования более тесных связей и обмена информацией между военными и гражданскими лицами. Она также могут выполнять полезную роль в обмене информацией между миссией и ТГООН.

Для выполнения комплексного мандата глава миссии и ГУМ должны вырабатывать и реализовывать единые подходы, отражающие общее понимание оперативной обстановки. В тех ситуациях, когда вследствие участия ЗСПГС/КР/ГК составной частью миссии является ТГООН, следует составлять протоколы, подтверждающие способность миссии и ТГООН функционировать в единой системе координат.

Помимо обеспечения интеграции с ТГООН при выполнении комплексных миссий также необходимо достижение определенного уровня координации между миссией и иными действующими лицами, включая заинтересованные государства-члены ООН и страну пребывания. Для этого от ГУМ требуется поддерживать высокий уровень чувствительности к их интересам и принципам работы, что может быть довольно сложным, поскольку зависит от высокого уровня профессионализма старшего руководства миссии.

⁵

См. выступление Генерального секретаря ООН 12 февраля 2010 года на заседании Совета Безопасности по вопросу о стратегиях перехода и завершения операций ООН по поддержанию мира.

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ КОМПОНЕНТОВ МИССИИ



1.4 Рекомендации

Перечисленные далее соображения и рекомендации могут помочь группам управления миссиями в их усилиях по улучшению интеграции как внутри миссии, так и во взаимоотношениях с ТГОООН и иными действующими лицами национального и международного уровней. Хотя следование этим рекомендациям и позволит улучшить эффективность работы старших руководителей миссии, общий результат миссии зависит от стремления и способности главы миссии и его (ее) команды сформировать культуру обучения, приверженность поставленным задачам, доверие и взаимное уважение. Выработаны следующие рекомендации:

- необходимо стремиться к оптимальному взаиморасположению компонентов миссии, группируя их в целях обеспечения функциональной интеграции;
- следует применять подход, обеспечивающий сотрудничество участников миссии и гибкость управления;
- следует формировать единое понимание;
- необходимо использовать организационное и культурное многообразие миссии;
- при руководстве миссией необходимо четко разграничить обязанности и обеспечить возможность контроля;
- необходимо обеспечивать применение комплексного подхода при составлении планов и их реализации;
- механизмы планирования и оценки следует использовать эффективно и творчески;
- следует определять приоритет и последовательности действий.

1.4.1 Оптимальное взаиморасположение компонентов миссии для обеспечения функциональной интеграции

Опыт показывает, что в тех случаях, когда ключевые элементы миссии размещены рядом, гораздо быстрее происходит интеграция и формируется доверие между руководителями и персоналом различных компонентов. Рассредоточение штаб-квартир компонентов и ослабление контакта между членами ГУМ могут помешать сотрудничеству участников миссии и сделать уязвимой ее безопасность. О важности близкого расположения компонентов должно быть заявлено с самого начала развертывания миссии, а не только в переговорах с правительствами стран пребывания, которые отвечают за предоставление соответствующих объектов и земельных участков для размещения миссии. Хотя на выбор конкретных объектов и территорий для размещения влияют различные факторы (в том числе такие, как безопасность, близость к порту, доступ к местным органам власти, наличие и пригодность условий для проживания должностных лиц ООН), опыт свидетельствует о том, что близкое размещение компонентов миссии перевешивает многие недостатки.

Принцип близкого размещения в равной мере применим на региональном и секторном уровнях, на которых крайне желательно, чтобы гражданская, военная и полицейская администрации располагались как можно ближе друг к другу. Гуманитарные органы могут предпочесть отдельное размещение, а полицейские силы ООН могут также выбрать расположение вблизи органов полиции страны пребывания.

1.4.2 Применение подхода, обеспечивающего сотрудничество участников миссии и гибкость управления

Главе миссии следует создавать условия для того, чтобы остальные члены ГУМ вырабатывали такой образ действий (*modus operandi*), который одновременно будет гибким, основанным на сотрудничестве, и будет предусматривать делегирование полномочий отдельным секторам и нижестоящим органам управления. Этот подход должен действовать в течение всей миссии, что поможет достижению ее целей. ГУМ следует быть «самообучающейся организацией», стимулирующей руководителей компонентов делиться имеющейся у них информацией, а также взаимно совершенствовать свои профессиональные знания и навыки с применением инновационных подходов. В процессе принятия решений главе миссии следует руководствоваться подходом, обеспечивающим и стимулирующим участие в этом процессе всех членов ГУМ.

Рекомендуется также, чтобы ГУМ содействовала регулярным встречам компонентов миссии и обмену информацией с соответствующими внутренними и внешними действующими лицами, а также по возможности гармонизировала информацию и действий компонентов посредством их учета в ходе осуществляемого миссией процесса планирования. При принятии решений ГУМ сле-

дует стремиться к обеспечению сотрудничества между компонентами и с ТГО-ОН. Проще всего это может быть достигнуто с помощью разного рода средств коммуникации и консультирования, с помощью делегирования полномочий и регулярных выездов на местность. ГУМ может внедрить различные коммуникационные механизмы и системы оперативной координации, которые станут основой для установления и развития позитивных отношений и партнерства и благодаря которым все действующие лица будут чувствовать, что они услышаны и их интересы представлены. В то же время следует учитывать, что существуют обстоятельства, в которых должна применяться система управления, основанная на субординации.

Этот подход, направленный на обеспечение кооперации и гибкости системы управления, должен также применяться группой управления миссией за пределами миссии для укрепления отношений со множеством указанных внешних действующих лиц. Каждый из этих субъектов может стремиться к кооперации разного рода: некоторые будут заинтересованы в координации с миссией, другие пожелают сотрудничать в качестве партнеров для достижения общих целей, а третьим, возможно, будет достаточно нейтрального сосуществования с миссией или работы, являющейся полностью автономной от миссии.

Также очень важным является формирование профессиональных и продуктивных отношений главы миссии и других членов ГУМ со своими партнерами из страны пребывания. Помимо ежедневных оперативных сообщений глава миссии должен периодически сообщать о тяжелых политических вопросах национальному руководству, объясняться или приносить извинения за неподобающие действия персонала ООН. Кроме того, может возникать необходимость решать вопросы с участием негосударственных действующих лиц, включая вооруженные группировки, враждебные по отношению к принимающему правительству. Какой бы сложной ни была ситуация, необходимо действовать с особой осторожностью, чтобы не поставить под сомнение беспристрастность миссии и не вызвать ухудшения мирного процесса (даже если это ухудшение кажущееся). Для этого требуется тонкое понимание политических процессов. В то время как члены ГУМ принимают меры по установлению тесных отношений с лидерами страны пребывания (независимо от принадлежности этих лидеров к политической, религиозной, военной, полицейской, племенной или местной элите), любое взаимодействие должно быть абсолютно прозрачным и направленным на выполнение мандата миссии. Такие взаимоотношения лучше основывать на взаимном уважении и укреплять их посредством должного соблюдения местных обычаев. В связи с возможной щепетильностью подобных контактов члены ГУМ должны предоставлять главе миссии полную информацию о них. С другой стороны, главе миссии следует поощрять такие взаимоотношения и не стремиться монополизировать их.

Поддержание группой управления миссией тесных отношений с соответствующими департаментами и управлениями Секретариата ООН посредством регулярных и прозрачных консультаций и обмена информацией также является очень важным. Особую значимость представляют отношения с ДМО, который отвечает за планирование и руководство комплексными миротворческими операциями. Кроме того, требуются и поощряются регулярные контакты с Департаментом полевой поддержки ООН (ДПП), Департаментом ООН по вопросам охраны и безопасности (ДОБ), Департаментом ООН по политическим вопросам (ДПВ), Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) и Управлением ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ). Важно, чтобы глава миссии установил личные взаимоотношения с Генеральным секретарем ООН и заместителем Генерального секретаря ООН по миротворческим операциям, а также другими старшими должностными лицами ДМО и соответствующих департаментов и управлений. Аналогичным образом другим членам ГУМ рекомендуется установить отношения со своими коллегами соответствующего уровня в Секретариате ООН (например, командующему силами с военным советником, комиссару полиции с полицейским советником, директору (руководителю) службы обеспечения миссии с ДПП и т.д.) Обязательным условием таких контактов является отсутствие расхождений между позицией, о которой сообщается партнерам, и той позицией, которую разделяет вся миссия, а также постоянное и полное информирование главы миссии о таких контактах.

При осуществлении большинства миссий также потребуется установление хороших отношений между ЗСПГС/КР/ГК и старшими членами ТГОООН с одной стороны и штаб-квартирами (центральными органами, программами) ООН в сфере решения гуманитарных вопросов, прав человека и развития с другой стороны. Работая в основном с ДМО, ГУМ не должна забывать об отслеживании изменений в позициях Совета Безопасности ООН, бюджетных комитетов, стран, предоставляющих войска и полицейские силы, а также в позициях государств-членов ООН. От главы миссии и, возможно, других членов ГУМ потребуется периодическое представление Совету Безопасности ООН кратких отчетов о ходе выполнения миссии, что, как правило, связано с продлением срока действия мандата миссии. Такие визиты в ШКООН дают возможность проконсультироваться с коллегами из Секретариата ООН, а также представителями стран, предоставивших войска/полицейские силы, и другими государствами-членами ООН.

Членам ГУМ необходимо также сформировать хорошие рабочие отношения с различными авторитетными участниками международных и региональных действующих лиц, включая двусторонних доноров (особенно таких, как Всемирный банк, Международный валютный фонд, Европейский Союз); а также со странами, предоставляющими на основании отдельных договоренностей воинский и полицейский контингент, не подчиняющийся ООН; с дипломатами и другими участниками политических отношений; соответствующими международными организациями (например, Международным комитетом Красного Креста

и Красного Полумесяца (МККК)) и неправительственными организациями (НПО).

1.4.3. Формирование единого понимания

Группе управления миссией следует формировать единые подходы к пониманию процессов, требуемых для оптимального выполнения мандата миссии, с учетом признания того, что осуществление мирного процесса представляет собой в основном политическую деятельность, которой свойственны различные оговорки, давление и фрустрация.

Такое единое понимание складывается на основе единого представления о ситуации в районе действия миссии, а также о факторах и действиях, которые могут повлиять на ситуацию и изменить ее. Для обеспечения эффективности миссии все ее компоненты должны иметь полную информацию об обстановке, истории и ключевых действующих лицах конфликта, а также располагать адекватными и интероперабельными механизмами сбора информации.

Эффективная интероперабельность информации может быть достигнута при выполнении следующих действий:

- осуществление обмена информацией между компонентами в соответствии с согласованными принципами управления информацией;
- использование стандартного языка, без жаргонизмов и спорной лексики;
- укрепление духа сотрудничества всех участников миссии;
- утверждение согласованных стандартов и форматов управления и передачи информации.

В постконфликтной ситуации следует также принимать меры по обмену соответствующей информацией между миссией и национальными органами власти, а также негосударственными действующими лицами при условии, что они не препятствуют мирному процессу и не подозреваются в продолжении нарушения прав человека.

Глава миссии и члены ГУМ должны эффективно и постоянно на местном и глобальном уровне предоставлять информацию о мандате миссии и о ходе его выполнения. Это также важно для управления ожиданиями. Информация о миссии распространяется как с помощью механизмов информирования общественности, так и через деятельность миссий. В связи с этим важно, чтобы глава миссии обладал необходимыми знаниями и навыками в сфере общественной информации и чтобы ГУМ была полностью осведомлена о стратегии миссии в сфере общественной информации и участвовала в ее реализации.

Существует тесная зависимость между концепцией «единое понимание» (shared understanding) и концепцией внутренней интеграции компонентов миссии. Между руководителями и всеми уровнями возглавляемых ими компонентов, а

также между миссией и соответствующими действующими лицами требуется поддерживать коммуникацию, кооперацию и координацию. В тех случаях, когда это возможно, следует стремиться к консенсусу членов ГУМ на пути к достижению целей миссии, не умаляя при этом полномочий главы миссии по принятию жестких и своевременных решений и по принятию на себя ответственности за эти решения.

1.4.4 Использование организационного и культурного многообразия

Сильной стороной комплексной миссии является организационное и культурное многообразие. Это многообразие может обогатить главу и группу управления миссией уникальными знаниями, компетенциями и талантами, однако это возможно только при его правильном применении, заключающемся в использовании относительных преимуществ каждого из компонентов миссии. Каждый компонент наделяет миссию определенными способностями и преимуществами, которые можно координировать и комбинировать для достижения наилучших результатов. Благодаря организационному и культурному многообразию миссии значительно эффективнее могут использоваться профессиональные, технические и культурные нормы поведения, позволяя миссии работать с более широким кругом вопросов и обеспечивая гибкость и устойчивость при планировании и в практической деятельности.

Все компоненты миссии вносят свой вклад в выполнение мандата Совета Безопасности ООН. Они финансируются из единого бюджета и зависят от работы одной системы комплексного обеспечения. В то же время эти компоненты могут иметь существенные культурные различия, относящиеся не только к профессиональной сфере. Некоторые гражданские компоненты работают с высоким уровнем толерантности к неоднозначным и подвижным моделям управления. Напротив, воинский и полицейский контингенты по понятным причинам выполняют свои функции в рамках заданной командной схемы управления со строгой культурой планирования, стараясь в случае необходимости свести к минимуму возникающие неопределенности с помощью заранее выработанных моделей поведения. ГУМ должна понимать, уважать и стараться примирить эти разные институциональные культуры, не допуская при этом уменьшения культурного многообразия, которое является одной из самых сильных сторон системы ООН.

1.4.5 Распределение обязанностей и обеспечение возможности контроля

Ответственность и контролируемость являются наиболее важными элементами успешного руководства. Предполагается, что поведение членов ГУМ будет служить образцом соблюдения самых высоких стандартов и они будут отчитываться и нести ответственность за действия соответствующих компонентов, в том числе за ненадлежащие решения и поведение. Хотя бремя ответственности и бремя обязанностей по представлению отчетности могут быть распределены

в рамках каждого компонента, они не могут быть полностью переданы. Руководители могут не обладать всеми ресурсами для выполнения своих задач в полном объеме, что влечет необходимость идти на обоснованный риск при принятии ими решений, но неспособность в полной мере справиться с возложенными задачами не является достаточным основанием для бездействия. Показатели работы членов ГУМ должны регулярно оцениваться их непосредственными руководителями, которые должны докладывать о результатах оценки. Члены ГУМ, показатели которых не соответствуют ожидаемым результатам их работы, должны быть предупреждены об этом и при необходимости отстранены от работы в миссии независимо от позиции органов власти принимающей страны по этому вопросу и оказываемого ими давления.

ГУМ должна разработать план мероприятий по выполнению миссии, определяющий приоритеты и задачи, решение которых необходимо для выполнения мандата. Установление адекватных и реалистичных индикаторов на ранних этапах облегчает реализацию миссии и управление ею. Особое внимание следует уделить выявлению сквозных вопросов, решение которых требует взаимодействия между компонентами. Группа управления миссией должна определить общее распределение ответственности за осуществление ключевых функций, в том числе предусмотренных мандатом функций по стабилизации и миростроительству. Необходимо провести четкое разграничение ответственности и полномочий между Специальным представителем Государственного секретаря ООН, его заместителями, командующим силами, комиссаром полиции и главами других компонентов миссии. Кроме этого, должны быть изданы необходимые распорядительные документы о контроле и управлении в целях налаживания коммуникации и сотрудничества между компонентами на всех уровнях. На основании этих стратегических концепций и планов каждый компонент должен разработать свой собственный оперативный план, который уточняется и согласуется с группой управления миссией перед его утверждением главой миссии. Эффективность и результативность работы должны оцениваться исходя из достижения предусмотренных этими планами ожидаемых показателей.

В то же время члены группы управления миссии обязаны сообщать главе миссии о том, какие ресурсы необходимы для эффективного решения поставленных задач, а глава миссии, в свою очередь, обязан информировать Секретариат ООН о нехватке ресурсов, сил и средств.

По мере повышения уровня безопасности и выполнения работ по восстановлению, приоритеты миссии неизбежно будут меняться, смещаясь в сторону миростроительства и развития. Для сохранения доверия к руководству миссии и его стратегии группа управления миссией должна периодически проводить анализ и оценку деятельности миссии, выявлять новые требования к работе миссии совместно с Секретариатом ООН, правительством страны пребывания, странами, предоставляющими войска/полицейские силы, а также иными заинтересованными лицами.

1.4.6 Комплексный подход при составлении планов и их реализации

Все лица, задействованные в миротворческой деятельности, должны обладать четким пониманием системы комплексного планирования ООН и ее соотношения с процедурами подготовки мандата, а также пониманием взаимоотношений между ШКООН и подразделениями на местах. Тем не менее, в рамках комплексных миссий всегда будут существовать различные подходы к планированию, особенно между военными/полицейскими и гражданскими компонентами. ГУМ должна обеспечивать гибкость и оперативность процессов планирования посредством тесного взаимодействия и обмена информацией.

Любые полевые мероприятия ООН должны осуществляться на основании постоянно действующих механизмов координации, которые объединяют действия миссии по поддержанию мира и ТГОООН, направленные на обеспечение стратегического руководства и контроля за планированием, ради общей цели ООН по строительству и укреплению мира в стране пребывания. Конфигурация и состав механизмов комплексной полевой конфигурации в разных миссиях могут варьироваться и формируются в соответствии с принципом «форма определяется функцией» в зависимости от масштаба и задач операции ООН, уровня стратегической и программной координации. В то же время высокая степень вовлеченности ГУМ является необходимым фактором успеха процесса планирования. При этом конкретные подходы, применяемые в отношении того или иного региона (или сектора в пределах района действия миссии), могут отличаться, при условии сохранения их общей согласованности.

Независимо от своей конфигурации схема координации должна обеспечивать выполнение ключевых функций на стратегическом и оперативном уровнях. Существующие органы координации, являющиеся частью миссии или ТГОООН, могут быть усовершенствованы в целях создания структур по комплексной полевой координации. Лица, осуществляющие стратегическое планирование во всех подразделениях ООН, должны иметь единое понимание стоящей перед ними цели, основных задач, структуры и состава своих команд и организации работы. Это единое понимание может быть закреплено в рабочем документе, разработанном под руководством ГУМ.

Каждой миссии следует разработать комплексные стратегические рамки (Integrated Strategic Framework), отражающие единство понимания стратегических целей ООН и набор согласованных результатов, сроков и разграничений обязанностей, что необходимо для получения синергетического эффекта при решении задач, критически важных для укрепления мира. Разработка комплексных стратегических рамок (КСР) осуществляется в следующих целях:

- объединить миссию и ТГОООН, установив для них общий набор согласованных приоритетов миростроительства;
- задать общие приоритеты и последовательность согласованных действий;
- создать условия для уточнения, в случае необходимости, приоритетов и (или) требуемых ресурсов;
- обеспечить возможность осуществления старшим руководством регулярных проверок.

КСР должны касаться только основных приоритетов деятельности по укреплению мира, которые являются уникальными для конкретных характеристик района действия каждой миссии. Вследствие этого многие из инициатив по миростроительству (таких, как РДР, реформа сектора безопасности, верховенство права, возвращение и реинтеграция внутренне перемещенных лиц и беженцев, восстановление государственных институтов, предотвращение нарушений прав человека, сексуального и гендерного насилия) являются крайне трудными и долгосрочными, поскольку они подразумевают тесное взаимодействие и политическое участие множества действующих лиц системы ООН. Поэтому разработка КСР дает возможность устранить неопределенность в общих подходах и приоритетах, а также заложить основу для взаимоконтроля.

1.4.7 Эффективность и творческий подход к использованию механизмов планирования и оценки

Лица, осуществляющие планирование в сфере миротворческой деятельности, должны быть осведомлены о других процессах оценки и планирования и активно обеспечивать формирование конструктивных связей с единой технологией планирования миссий (ППКМ), в случае наличия такой возможности. Такими процессами могут быть процесс консолидированного гуманитарного призыва (ПКГП), процесс консолидированного призыва (ПКП), общая оценка государства (ООГ), Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), совместная миссия по оценке (СМО), оценка постконфликтных потребностей (ОПКП), документы о стратегии сокращения бедности (ДССБ).

ППКМ является процессом, который объединяет миссию и группу отдельного государства. Этот процесс должен основываться на содержащихся в этих параллельных системах планирования элементах, которые могут быть полезны для достижения общих стратегических целей ООН. Установление связей между этими системами позволит предотвратить ситуации, когда нескоординированные инициативы вызывают трения и конфликты между действующими лицами. Миссии следует быть готовой к рассмотрению и использованию, в случае необходимости, разнообразных методических указаний, руководств и стандартных рабочих инструкций, разработанных партнерами, в том числе органами ООН, Всемирным банком, двусторонними учреждениями и ведущими международными НПО.

Первостепенную важность имеет осуществляемая миссией и ее партнерами на местах разработка сценариев и плана выхода из кризиса. В условиях кризиса наличие надежных резервных возможностей является необходимым, хотя пока и несоблюдаемым, условием миротворческой деятельности ООН. Даже наиболее проработанные планы являются бесполезными в отсутствие эффективных мер. Когда возникает политический кризис или появляются серьезные вспышки насилия, ООН должна быть способна реагировать быстро и эффективно. Критически важно, чтобы руководство миссии выработало единый политический подход к разрешению кризиса, полностью одобряемый всеми партнерами. Хотя одновременная реализация нескольких инициатив также необходима, они должны взаимодополнять друг друга.

1.4.8 Определение приоритета и последовательности действий

В начальный постконфликтный период национальные и международные усилия должны быть направлены на самые срочные и важные цели миростроительства. Проблемой является определение того, какие действия наилучшим образом помогают достичь этих целей в конкретных ситуациях. Иерархия приоритетов должна соответствовать уникальным условиям и потребностям страны и не быть ограниченной только теми ресурсами, которые международные действующие лица фактически могут или хотят предоставить.⁶ Существует много факторов, которые препятствуют деятельности международного сообщества в районе действия миссии. Одним из наиболее очевидных является стремление сделать всё и сразу.

Хотя от некоторых видов оперативной деятельности требуется получение реальных результатов, вряд ли возможно всех результатов одновременно, особенно если учитывать ограниченность ресурсов, имеющихся в распоряжении миссии по поддержанию мира. Определение приоритета желаемых результатов обеспечит оптимальное использование имеющихся ресурсов.

Существуют некоторые отличия процессов выстраивания приоритетов (*prioritization*) и последовательности действий (*sequencing*). В отличие от определения последовательности определение приоритета зависит от важности соответствующего действия. Но это не означает, что до завершения приоритетного действия другие действия не могут быть начаты. Установка последовательности действий подразумевает, что следующее действие не может быть начато до завершения предыдущего.

На стадии планирования необходимо уделить внимание определению как приоритета, так и последовательности действий. К участию в этом процессе следует вовлекать легитимных национальных и местных представителей из страны пре-

⁶

См. доклад Генерального секретаря ООН от 11 июня 2009 года «О миростроительстве в период непосредственно после окончания конфликта» (A/63/881-S/2009/304).

бывания. План, определяющий последовательность действий, основывается на теоретическом понимании того, как события должны развиваться. В действительности же локальная обстановка, как правило, изменяется в течение срока действия миссии. Запланированная последовательность практически всегда нарушается из-за непредсказуемости событий на месте. Механизм определения приоритета и последовательности действий должен сохранять гибкость, предоставляя возможность адаптации к изменяющейся ситуации.

Сквозные вопросы и рекомендации по управлению миссией

2.1 Сквозные вопросы

Существует ряд сквозных вопросов, от которых зависит осуществление мандата миротворческой операции. Группе управления миссией следует внимательно изучить эти вопросы, поскольку их решение требует принятия мер в нескольких областях и такие вопросы влияют на все или большинство компонентов и не относятся к сфере ответственности только одного элемента миссии, даже притом, что один компонент обычно является головным. Такие вопросы всегда возникают из потребности в примате политики и обязательно должны решаться политическим руководством миссии. Однако консультативный подход к решению этих вопросов поможет сформировать доверие и наладить командную работу миссии, а также обеспечит эффективное руководство и интеграцию. Сквозные вопросы рассматриваются во многих главах настоящего доклада, поскольку затрагивают большинство целей и конечных результатов. В данной главе начинается их рассмотрение с целью подчеркнуть их сквозной и политический характер, а также их значимость, требующую внимательного отношения со стороны ГУМ.

2.1.1. Защита гражданских лиц

Международное и местные сообщества ожидают, что с началом работы миротворческой миссии гражданские лица будут защищены. В действительности же миротворцы не могут защитить всех и везде. Вопрос о защите гражданских лиц при проведении миротворческих операций был в центре внимания расширенных дискуссий в последние годы, в то время как миротворцы и другие действующие лица предпринимают активные меры по реализации этой задачи на местах.⁷

В то же время миротворческие операции представляют собой один из наиважнейших инструментов ООН по защите гражданских лиц, осуществление которых является основой легитимности Организации и доверия к ней. Эта позиция четко заявлена в резолюции Совета Безопасности ООН 1894 (2009), предметом которой является именно проблема защиты гражданских лиц с помощью миротворческих операций.

⁷

Для получения дополнительной информации о защите гражданских лиц см.: подготовленный В. Холт, Г. Тейлор и М. Келли по заказу ДМО/УКГВ независимый доклад 2009 года «Защита гражданских лиц в контексте миротворческих операций ООН: успехи, неудачи и нерешенные проблемы» (*Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*).

Помимо обеспечения возможной защиты от физического насилия, миссии выполняют ряд других важных защитных функций, а именно: поддержка и защита прав человека; защита уязвимых женщин и детей; создание потенциала в области верховенства права; разоружение бывших комбатантов и содействие в реформировании сектора безопасности (РСБ); и, наконец, создание благоприятных условий для оказания гуманитарной помощи. Посредством политических контактов с принимающим правительством старшие должностные лица миссии должны содействовать национальным органам власти в укреплении институтов, подконтрольных народу и пользующихся его доверием, а также эти должностные лица должны определить территории, на которых миротворцы могли бы оказывать поддержку национальным властям в выполнении ими обязанностей по защите.

Глава миссии должен уведомить всех о стратегии миссии, в том числе о подходе к осуществлению операций по защите гражданских лиц, распределении ролей и обязанностей между всеми компонентами миссии. Также потребуются заблаговременные консультации и планирование с участием правительства страны пребывания, местных сообществ, сторон конфликта, участников правозащитной деятельности и других партнеров. Защита гражданских лиц требует от ГУМ направления четких оперативных указаний всем компонентам относительно мер, которые необходимо принять, с учетом сквозных вопросов, касающихся всей миссии. Оперативная концепция ДМО/ДПП в отношении защиты гражданских лиц предполагает, что миссии осуществляют мандаты по защите через политические процедуры, а также с помощью физических и иных мер, обеспечивающих защиту уязвимых групп и улучшающих ситуацию в части вопросов безопасности и защиты прав гражданских лиц.

Ряд гуманитарных учреждений ООН и их НПО-партнеров также принимают различные меры по поддержке гражданских лиц, как правило, в рамках деятельности Группы по вопросам защиты. Таким образом, для того чтобы предпринимаемые различными структурами усилия по защите дополняли, а не мешали друг другу, важна тесная координация с данными действующими лицами, национальными органами власти и местными сообществами. Основанные на уроках и опыте, полученных за последние годы, ДМО были выработаны рекомендации по вопросу о необходимости методического руководства, обучения и управления ресурсами. Более детальная информация по этому вопросу содержится в главе 4 настоящих Рекомендаций.

2.1.2. Права человека

Группа управления миссией отвечает за поддержку и защиту прав человека и должна выполнять эту функцию посредством деятельности миссии. Хотя задача по осуществлению мандата миссии в сфере прав человека преимущественно относится к соответствующей секции по правам человека, все компоненты миссии должны быть знакомы со сложившейся политикой в области прав человека

в рамках комплексных миссий. ГУМ должна разработать всеобъемлющую стратегию в отношении проблем прав человека, консультироваться и эффективно использовать компонент прав человека и поощрять к этому другие компоненты.

Руководству миссии следует также регулярно встречаться с местными и международными правозащитными организациями, структурами гражданского общества и органами власти страны пребывания с целью обеспечения открытого диалога о ситуации с правами человека. В настоящее время стандартной оперативной практикой миссии стало совместное регулярное издание публичных отчетов о проблемах в сфере прав человека. ГУМ должна также стремиться получать обратную связь по вопросу об эффекте работы миссии для поддержания и защиты прав человека. Кроме того, мониторинг соблюдения прав человека и расследования в этой сфере также должны использоваться в работе миссии при осуществлении анализа, оценки, обучении и в законотворческой деятельности. Важнейшим принципом является недопустимость сокрытия миссией информации о нарушениях прав человека. В тех случаях, когда прямое раскрытие миссией информации может поставить под угрозу хрупкие взаимоотношения со страной пребывания, миссия должна проконсультироваться с УВКПЧ по вопросу о распространении информации через Женеву.

Хотя мандаты миссий различаются, поддержка и защита прав человека являются основными целями многих миссий по поддержанию мира, независимо от стадии мирного процесса. От конкретной стадии или ситуации зависит только то, как наилучшим образом достичь цели. В большинстве случаев основной задачей является оказание содействия местным сообществам, институтам и органам власти в решении проблем прав человека. Права человека также являются важной составной частью нормативной основы деятельности ООН и формируют свод правил (“rule book”) по работе миссии и поведению ее персонала.

Помимо компонента прав человека ряд иных компонентов также может играть существенную роль в поощрении и защите прав человека, в частности компонент защиты детей, который обычно формируется и функционирует в тесной координации с СПГС по вопросу о детях и вооруженных конфликтах и с ЮНИСЕФ. К указанным компонентам относится также компонент гендерных вопросов и компонент верховенства права. В рамках некоторых операций также полезно использование компонентов, обеспечивающих решение отдельных вопросов правосудия переходного периода. При решении вопросов прав человека всегда необходимо сохранять дух тесного партнерства с ООН и другими действующими лицами, в том числе принадлежащими к области гуманитарных вопросов, развития, политики. При этом ГУМ должна быть осознавать, что иногда защита прав человека может ставить миссию перед тяжелым выбором между миром и правосудием.

Конфликтные и постконфликтные ситуации в большинстве случаев усугубляют риски, которым подвержены женщины. С другой стороны, женщины играют

значительную роль в защите прав человека и в достижении устойчивого мира. Несмотря на то, что эти проблемы понятны всем и являются общепризнанными, они далеко не всегда решаются, а иногда и вовсе игнорируются в силу ошибочно понимаемого принципа гендерного нейтралитета в сфере прав человека. В связи с этим группе управления миссией следует обеспечить выполнение необходимых мер по защите и поддержке уязвимых групп, в том числе женщин, детей, пожилых и больных людей, а также по наличию достаточных ресурсов для осуществления мер в области прав человека в рамках возможностей бюджета миссии.

2.1.3. Гендерные вопросы

Конфликты и насилие по-разному влияют на мужчин и женщин, мальчиков и девочек. Группе управления миссией следует иметь это в виду и использовать для получения желаемых результатов миссии различные меры. Учет гендерной проблематики подразумевает, что на всех этапах — при планировании миссии, ее выполнении и оценке — ГУМ должна учитывать (и отчитываться об этом) то, каким образом выполняемая деятельность, процессы и процедуры способствуют установлению равенства между мужчиной и женщиной. Также важно гарантировать, чтобы применяемый ГУМ подход учитывал культурные аспекты в более широком социальном контексте, в котором осуществляется миссия. На ГУМ, безусловно, возложено решение задачи по учету гендерных аспектов во всех действиях и в политике миссии, а также задачи по установлению стандартов и стимулированию действий, демонстрирующих и поощряющих достижение гендерного баланса и учета гендерной проблематики во всех классах должностей и компонентах миссии.

Принимая во внимание важность учета гендерной проблематики в деятельности, политике и программах ООН, в том числе в операциях по поддержанию мира, ДМО перешел к применению проактивного подхода к вопросам гендерного равенства, особенно в постконфликтных условиях. При этом все миротворцы должны знать о наличии мандата по поощрению гендерного равенства, а на руководстве миссии лежит отдельная обязанность по обеспечению реального учета гендерной проблематики во всех действиях и решениях и по предоставлению отчета об этом.⁸

На ГУМ лежит обязанность подавать пример в этом вопросе и защищать ту политику и те стратегии (как внутри миссии, так и во взаимоотношениях с национальными и местными властями), которые позволяют учитывать гендерную проблематику на политическом и организационном уровнях. Группа управления миссией должна определить четкие цели и в пределах возможностей бюд-

8

Основным руководящим документом по этому вопросу является резолюция Совета Безопасности ООН 1325 (2000), которая стала первой резолюцией, посвященной влиянию войны на женщин и вкладу женщин в разрешение конфликтов и в деятельность по установлению устойчивого мира.

жета выделить достаточные ресурсы для содействия учету гендерных вопросов. ГУМ следует проверять и анализировать соблюдение установленных принципов гендерного равенства посредством регулярных совещаний, посвященных только этому вопросу. Также ГУМ должна пользоваться консультационной и иной эффективной помощью советников по гендерным вопросам, а также поощрять к этому другие компоненты. С целью установления открытого диалога по гендерной проблематике миссии следует регулярно организовывать встречи с женскими группами и в более широком плане с местными сообществами и гражданским обществом.

Полная вовлеченность женщин в мирный процесс (как в качестве жертв конфликта, так и в качестве движущей силы восстановления и развития) является его необходимым условием.⁹

2.1.4 Деятельность, связанная с разминированием

Для большинства постконфликтных ситуаций характерны остаточные явления в виде наземных мин и взрывоопасных пережитков войны (ВПВ). Следовательно, разминирование является основным видом деятельности многих операций по поддержанию мира. Наряду с теми задачами, которые прямо указываются в резолюциях Совета Безопасности ООН, выполнение задач по разминированию (как правило, основанное на *Руководящих принципах разминирования для соглашений о прекращении огня и мирных соглашениях*¹⁰) обеспечивает выполнение иных аспектов мандата. В то время как разминирование зоны действия миссии и дорог делает возможным развертывание миссии, деятельность по разминированию играет еще более важную, сквозную роль в обеспечении выполнения всего комплекса задач по стабилизации и миростроительству, включая возвращение беженцев, доставку гуманитарной помощи, улучшение экономических возможностей, защиту гражданских лиц. Приоритеты компонента разминирования зависят от указанных явных и подразумеваемых задач.

Группе управления миссией следует прилагать особые усилия в целях обеспечения того, чтобы все компоненты осознавали значимость противоминной деятельности. К персоналу необходимо относиться как к неотъемлемой части миссии и обеспечивать его необходимыми ресурсами. Противоминная деятельность миссий осуществляется прежде всего гражданским персоналом, с помощью НПО и исполнителей, привлеченных Управлением ООН по обслуживанию проектов (УОП). Роль военных подразделений зачастую ограничена, поскольку им требуется существенно модифицировать свои обычные процедуры, чтобы соответствовать положениям Международных стандартов противоминной деятельности (МСПМД).

⁹ См. доклад Генерального секретаря ООН от 11 июня 2009 года «О миростроительстве в период непосредственно после окончания конфликта» (A/63/881-S/2009/304).

¹⁰ Доступны в Интернете по адресу: www.mineaction.org/doc.asp?d=924.

Часто разминирование и очистка от ВПВ рассматривается как значительный шаг на пути к полному завершению конфликта, а в некоторых случаях противоминная деятельность является одной из немногих направлений, по которым стороны конфликта достигают прогресса. Ранее это использовалось руководством миссий для демонстрации сторонам конфликта и заинтересованным сообществам продолжения мирного процесса и конкретных результатов.

2.1.5 Реформирование сектора безопасности

Для обеспечения долгосрочной безопасности и стабилизации в районе действия миссии крайне важным видом деятельности является реформирование сектора безопасности (РСБ). Создание системы безопасности, устойчивой в долгосрочной перспективе, возможно только с помощью создания и поддержки местных профессиональных органов безопасности, которые будут удовлетворять потребности населения и государства по обеспечению безопасности при строгом соблюдении ими стандартов по защите прав человека. РСБ является сложным процессом, затрагивающим большое число внутренних и внешних действующих лиц.

Прежде всего, ролью миссии является оказание помощи национальным властям в реформировании сектора безопасности. Это также является долгосрочным процессом, который не имеет точной даты окончания и, скорее всего, не будет завершен в течение срока действия миротворческой миссии. Поэтому необходимо применять подход с долгосрочной перспективой, выходящей за рамки тех действий, которые могут быть выполнены в течение срока действия мандата миссии. Осуществление поддержки в реформировании сектора безопасности предполагает взаимодействие между несколькими компонентами миссии и с внешними действующими лицами и тщательно контролируется группой управления миссией.

РСБ направлено на создание эффективных, контролируемых и устойчивых секторов безопасности на основе принципов верховенства права и уважения прав человека. Поддержка РСБ может предусматривать также содействие в укреплении верховенства права с помощью реформы в сферах обороны, полиции и других правоохранительных (правоприменительных) органов, реформы исполнительных учреждений и секретных служб, а также путем оказания помощи структурам, отвечающим за пограничные, таможенные вопросы и гражданские чрезвычайные ситуации. Для обеспечения долгосрочной безопасности и стабилизации РСБ должно также предусматривать меры по развитию хорошего управления и общественного контроля за указанными службами и органами. Первоначальные усилия по созданию комплексного подхода к содействию национальным мерам по РСБ, в том числе усилиям по совместной оценке и анализу, планированию и принятию общего рабочего плана и индикаторов, принесут дивиденды только в средне- и долгосрочной перспективе. При таком комплексном подходе следует учитывать прямую связь между РСБ и укреплением вер-

ховенства права, и поэтому следует предусматривать участие соответствующих компонентов (в том числе полицейского, судебного и компонента, касающегося деятельности исправительных учреждений). Крайне важно привлечь на работу и удержать высококвалифицированных специалистов в указанных сферах.

РСБ является трудным и крайне политизированным процессом, затрагивающим, как правило, глубинные причины конфликта. Реформирование сектора безопасности часто касается вопросов о национальном суверенитете и напряженности в отношениях между миссией, страной пребывания и донорами. Осознавая это, ГУМ следует на ранних этапах мирного процесса определить, каким образом миссия будет оказывать поддержку работе по РСБ. О приемлемых механизмах управления, реализации и мониторинга этих усилий необходимо проконсультироваться с национальными, региональными и международными действующими лицами.

Хотя ответственность и руководство местных действующих лиц признаются важной составляющей успеха процессов РДР и РСБ, эти процессы могут быть нарушены из-за слабости местного потенциала и отсутствия у местных действующих лиц реальной политической воли. Политические причины внутренних конфликтов иногда сохраняются и в постконфликтный период и часто используются при соперничестве внутри и между органами безопасности. Это может подорвать процессы РДР и РСБ. Поэтому крайне важно, чтобы внешняя техническая и финансовая поддержка этих процессов подкреплялась активными политическими действиями по разрешению политических проблем.¹¹

2.1.6 Разоружение, демобилизация и реинтеграция

Многие современные мирные соглашения предусматривают в отношении бывших комбатантов меры РДР. В результате большинство многоплановых миссий заинтересованы в оказании поддержки национальным действующим лицам в разработке и осуществлении программ РДР в сотрудничестве с другими партнерами. Наилучший вариант — инкорпорация такой деятельности в более широкий процесс РСБ соответствующей страны. РДР является трудным *политическим* процессом, который нуждается в поддержке всеми компонентами миссии.

В стратегии ООН в отношении РДР главной целью является укрепление безопасности, обеспечивающей такое состояние текущего политического процесса, которое создаст условия для постконфликтной реконструкции и восстановления. В связи с этим программы РДР часто являются связующим звеном между усилиями по поддержанию мира, постконфликтному миростроительству и развитию, и предусматривают участие различных национальных и междуна-

¹¹ Дополнительная информация о РСБ содержится в докладе Генерального секретаря ООН «Обеспечение мира и развития: роль Организации Объединенных Наций в поддержке реформы в сфере безопасности», (A/26/659-S/2008/39).

родных, военных, полицейских и гражданских действующих лиц и институтов. Более вопросы РДР подробно рассмотрены в главе 4 «Создание безопасных и стабильных условий».

Эффективная программа РДР должна предусматривать предоставление бывшим комбатантам реального и устойчивого доступа к получению средств к существованию и повышению общественного положения. Для этого требуется глубокий анализ и комплексное планирование, с помощью которого обеспечивается отсутствие серьезных просчетов, которые могут негативно сказаться на результате программы. ГУМ должна знать Комплексные стандарты ООН в области разоружения, демобилизации и реинтеграции (КСРДР) и руководствоваться ими.¹² Эти стандарты представляют собой согласованные линии поведения и процедуры ООН по разработке и реализации программ РДР и основаны на уроках, извлеченных из коллективного опыта всей системы ООН. Принимая во внимание сложность этой задачи, необходимо привлекать к ее решению различные органы ООН, других внешних действующих лиц, местные органы власти и гражданское общество. Координацию действий могут существенно облегчить заблаговременный анализ и планирование, а также выработка совместных механизмов по контролю хода реализации программ и их уточнению с учетом изменяющейся ситуации.

Важнейшим фактором успеха любого процесса РДР является политическая воля. При разработке программ РДР крайне важно, чтобы ГУМ помогала всем компонентам миссии и органам ООН определить их роль в деятельности по содействию национальным участникам процесса РДР, в том числе используя потенциал правительства и гражданского общества страны пребывания.

В дополнение к этому ГУМ должна обеспечивать формирование у всех компонентов миссии и соответствующих структур ООН понимания того, что они в рамках процесса работают в составе коалиции, разрабатывая и реализуя комплексный план, охватывающий все этапы процесса.

2.2 Рекомендации по управлению миссией

Операции по поддержанию мира представляют собой сложные многонациональные, мультикультурные и многоплановые системы, которыми сложно управлять. Соответственно, ГУМ должна учесть ряд важнейших аспектов управления (таких как администрирование миссии, социальное обеспечение персонала, внешние визиты и финансовые вопросы), которые, как правило, отнимают большую часть бесценного времени каждого руководителя. Важно, чтобы и внутри ГУМ уделялось время обсуждению основных направлений деятельности миссии.

¹² Доступны в Интернете по адресу: www.unddr.org.

2.2.1 Защита и безопасность

Полевые миссии ООН часто осуществляются при недостатке человеческих, технических и финансовых ресурсов, необходимых для безопасной работы в условиях, которые либо тяжелы, либо, что случается чаще, крайне опасны. Поэтому сохраняется острая потребность в общесистемном многоплановом подходе к вопросам защиты. Вопросы безопасности не следует рассматривать отдельно от других вопросов. Решения необходимо принимать в рамках сотрудничества между системой ООН и правительством страны пребывания. Для ГУМ серьезным вызовом является обеспечение баланса между стремлением, с одной стороны, к тому, чтобы миссия была видимой и доступной, а, с другой стороны, безопасной для ее персонала.

Помимо того, что глава миссии персонально отвечает за принятие мер по обеспечению безопасности самой миссии, он обычно назначается Уполномоченным лицом (УЛ) с полномочиями в отношении всех структур ООН в районе действия миссии. УЛ подотчетно Генеральному секретарю ООН через заместителя Генерального секретаря ООН по вопросам защиты и безопасности и отвечает за обеспечение защиты и безопасности всего персонала системы ООН, членов их семей и личного имущества, а также имущества Организации. Наряду с другими членами ГУМ глава миссии должен консультироваться с правительством страны пребывания и другими действующими лицами в регионе по поводу их обязанностей в соответствии с нормами международного права, от выполнения которых зависит защита и безопасность персонала ООН. Хотя признается, что принимающее правительство отвечает за обеспечение полной безопасности объектов и сооружений ООН, Уполномоченное лицо и группа по управлению безопасностью (ГУБ), в которую входит несколько членов ГУМ, должны обеспечить наличие у миссии планов действий на случай возникновения любых ситуаций.

Группе управления миссией следует гарантировать, что ГУБ эффективно анализирует и принимает меры по вопросам защиты и безопасности, в том числе проводит обучение и консультирует все компоненты и отдельных лиц через руководителя службы безопасности и должностных лиц службы безопасности соответствующей территории. Принимаемые меры должны включать меры по обеспечению пассивной и активной безопасности, включая обеспечение физической защиты объектов, соблюдение согласованных минимальных оперативных стандартов безопасности (МОСБ) и минимальных оперативных стандартов безопасности для жилых помещений (МОСБ-ЖП), рабочую систему уполномоченных по вопросам безопасности, проведение учений, осуществление планирования на случай непредвиденных ситуаций, а также обеспечение наличия медицинского персонала, лекарств и иных условий для оказания медицинской помощи. Задачи защиты и безопасности миссии могут вступать в противоречие с осуществлением другой оперативной и административной деятельностью и, следовательно, требовать принятия сложных решений о пересмотре приоритетов миссии.

2.2.2 Информирование общественности

Эффективная информационно-пропагандистская деятельность является ключевым элементом способности миссии выполнить мандат и обеспечить безопасность ее персонала. Важно, чтобы информационно-пропагандистская деятельность, особенно посредством радио, охватывала максимально большую часть местного населения, даже если это затруднительно с логистической или политической точки зрения (например, в случаях, когда правительство страны пребывания может приостановить выдачу вещательной лицензии или отказать в ее выдаче). Грамотно разработанная, своевременно начатая и правильно реализованная стратегия в области общественной информации, координацию по которой осуществляет ГУМ и которая строго соблюдается всеми компонентами и секторами миссии, является крайне важным фактором обеспечения понимания мирного процесса, доверия к нему, формирования доверия между сторонами конфликта, сохранения согласия, законности и влияния; работы с ожиданиями, существующими на местном и международном уровнях; а также для содействия национальному примирению и полевой деятельности миссии. В целом, стратегия должна быть направлена на предоставление информации населению и международному сообществу, оказание влияния на стороны конфликта и защиту репутацию миссии и ее персонала.

Планирование деятельности и процессов в области общественной информации должно вестись под руководством ГУМ и быть полностью интегрированным во все стадии проведения операции по поддержанию мира. Группе управления миссией следует также контролировать, чтобы информационные и иные сообщения ТГОООН не противоречили, а поддерживали сообщения миссии. Представитель миссии и (или) руководитель по вопросам общественной информации должны относиться к старшему руководству и быть частью ГУМ, для того чтобы консультировать по поводу вопросов, стратегий общественной информации и механизмов пропаганды. В свою очередь, членам ГУМ следует быть готовыми представлять свои компоненты, миссию и ООН в рамках дискуссий с участием международных, национальных и местных средств массовой информации.

2.2.3 Поведение и дисциплина

Успех и неудача миссии зависит от качества работы и надлежащего поведения ее персонала. Каждый случай ненадлежащего поведения оказывает отрицательное воздействие на репутацию и авторитет миссии, что, в свою очередь, может иметь негативные последствия для безопасности персонала. ГУМ следует постоянно формировать и поощрять высокие стандарты поведения персонала, а также стремиться к обеспечению выполнения политики ООН и проведению тщательного расследования по всем жалобам. Следует также принимать меры по обеспечению благоприятных условий для труда и отдыха персонала, так как

это способствует укреплению духа и дисциплины.¹³ В большинстве миссий создаются группы по вопросам поведения и дисциплины, которые оказывают руководству миссии методическую и техническую помощь по этим вопросам, а также проводятся тренинги для персонала миссии.

ГУМ несет коллективную ответственность за принятие адресных и проактивных мер по предотвращению случаев сексуальной эксплуатации и сексуального надругательства, а также за реализацию политики ООН о нулевой толерантности к указанным нарушениям.¹⁴ ГУМ следует занимать проактивную позицию в вопросе создания прозрачной системы, обеспечивающей установление и сохранение во всех компонентах миссии высоких стандартов дисциплины и поведения. Несмотря на то, что в этом вопросе ключевую роль играет ГУМ, для обеспечения надлежащего поведения и дисциплины, а также предотвращения нарушения соответствующих правил ООН исключительно важно тесное сотрудничество с Управлением служб внутреннего надзора ООН (УСВН) и странами, предоставляющими войска/полицейские силы.

2.2.4 Ресурсы

Группа управления миссией должна проверять все свои проекты и планы на предмет обеспечения человеческими и финансовыми ресурсами исходя из возможностей бюджета ООН на миротворческую деятельность и других источников. В то время как операции по поддержанию мира финансируются за счет взносов установленных размеров, программные элементы мандата (такие, как РДР) преимущественно зависят от добровольных взносов, которые обычно оказываются меньше прогнозируемых. Во многих постконфликтных ситуациях вполне уместно обращение ГУМ к представителям Всемирного банка за технической консультативной помощью относительно ключевых тем, в которых он явно обладает большей компетенцией.

Все члены и компоненты ГУМ должны ставить перед собой цель и принимать меры по подготовке такого бюджета миссии, который бы обеспечил успешное выполнение мандата.

ГУМ не следует забывать о том, что миссия должна строго соблюдать правила и регламенты ООН, утвержденные Генеральной Ассамблеей ООН. При принятии решений о целях, задачах и, в особенности, о приоритетах и последовательности выполняемых миссией действий следует учитывать аспекты, связанные с планированием и исполнением бюджетов. В планах должны учитываться как бюджет,

¹³ См.: доклад Специального комитета по миротворческим операциям на основной сессии 2010 года, проходившей 22 февраля — 19 марта 2010 года (A/64/19).

¹⁴ Более подробно вопросы сексуальной эксплуатации и сексуального надругательства рассмотрены в подготовленном Его Королевским Высочеством принцем Зейдом Раад Зейд аль-Хусейном докладе «Комплексная стратегия ликвидации возможной сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств при проведении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира», март 2005 года (A/59/710).

сформированный из обязательных взносов, так и другие финансовые ресурсы, донорские пожертвования, которые могут использоваться для достижения целей миссии.

Группе управления миссией необходимо помнить о том, что вопрос о ресурсах может стать причиной серьезных трений внутри миссии, если решению этих вопросов не было уделено достаточно времени и не было обеспечено общее понимание принимаемых решений. Установление в рамках ГУМ тесных рабочих отношений, основанных на хорошей координации, сотрудничестве, консенсусе и эффективном обмене информацией, может быть достаточным для укрепления интеграции и смягчения проблем, связанных с конкуренцией за ограниченные ресурсы.

Однако важнейшим ресурсом миссии является ее персонал. От наличия на всех уровнях квалифицированных, компетентных и преданных своему делу работников зависит успех работы миссии. Подбором руководящих кадров занимаются ШКООН, а ГУМ следует в максимально возможной степени участвовать в поиске и найме персонала, обладающего необходимыми навыками и добросовестностью. Совместно с ДПП менеджерам следует обеспечивать, чтобы вакансии заполнялись своевременно и чтобы персонал проходил необходимую подготовку и получал возможности для профессионального роста. Формирование высокого морального духа миссии также является необходимым условием удержания компетентных членов рабочего коллектива.

При выполнении мандатов ресурсы следует по возможности получать из местных источников, чтобы увеличить дивиденды мира. При этом, однако, миссии следует проявлять осторожность и учитывать возможное соперничество на местном уровне (например, политическое, этническое или религиозное), поскольку несбалансированное использование ресурсов и услуг определенных поставщиков может быть воспринято как предвзятость, что подорвет доверие к миссии.

Оказание содействия и поддержки политическому процессу

3.1 Политическая роль миротворческих операций

Применяемое в большинстве полевых миссий гражданское руководство отражает фундаментальную политическую сущность миротворческой деятельности ООН.¹⁵ Многоплановые операции по поддержанию мира сегодня одновременно являются и результатом, и движущей силой политического процесса. Эта главная характеристика, от которой зависят все аспекты мандата миссии. Поэтому группе управления миссией следует позитивно и проактивно оказывать содействие политическому процессу, не забывая при этом о соблюдении принципа национальной ответственности и том факте, что миссия выполняется в чужой стране.

Политический процесс может включать различные формы деятельности: переговоры для достижения прочного всеобъемлющего мирного соглашения между сторонами конфликта; проведение выборов, которые должны стать мирными и достоверными, и укрепление демократических процессов; оказание содействия правительству страны пребывания в укреплении авторитета государственной власти; национальное примирение; постоянный контроль для предотвращения провала мирного или политического процесса; оказание поддержки и содействия во всеобщем политическом процессе, который способен успешно и с устойчивым результатом двигать страну от постконфликтного состояния к устойчивому миру. Все эти формы деятельности образуют основу общей работы по поддержанию мира.

Поддержка движения политического процесса к достижению указанных целей может потребовать (в зависимости от конкретного мандата миссии) значительную часть выделенного времени и ресурсов миссии. Роль главы миссии может рассматриваться с трех точек зрения: во-первых, он является политическим представителем международного сообщества на основании предоставленного властью Совета Безопасности ООН и Генерального секретаря ООН мандата; во-вторых, он возглавляет операцию ООН по поддержанию мира и отвечает за все действия в рамках выполнения мандата; и, в-третьих, что является все более важным, он является координатором всей деятельности и всех программ ООН, а не только в пределах вопросов поддержания мира или политики/безопасно-

¹⁵ См.: «Программа нового партнерства: открывая новые горизонты миротворческой деятельности ООН», документ ДМО/ДПП для внутреннего пользования, подготовленный в июле 2009 года.

сти. Все эти функции главы миссии направлены на оказание помощи в переходе страны от постконфликтной деятельности по поддержанию мира к устойчивому миру, а также на обеспечение энергичной поддержки этих усилий со стороны международного сообщества.

В любой стране политический процесс является сложным и раздираемым на части соперничающими силами и действующими лицами. Руководство миссии должно постоянно работать с ожиданиями различных вовлеченных в этот процесс игроков, включая всё население. Соответственно, согласие между сторонами по вопросам выполнения мандата никогда не принимается без обсуждения. Влияние различных негативных факторов также следует учитывать. Возможно, в большей степени, чем в отношении какого-либо другого аспекта мандата миссии (и это связано с центральной ролью политического процесса), руководство миссии должно постоянно взвешивать и корректировать каждое свое решение в соответствии с принципами деятельности по поддержанию мира и неприменения силы (кроме случаев, когда это необходимо в целях самообороны и защиты мандата), легитимности, доверия и поощрения национальной и местной ответственности. В то же время состояние достигнутого консенсуса должно проверяться миссией на всех уровнях, в том числе на рабочем и местном уровнях, и с одновременным проявлением крайней политической деликатности для того, чтобы обеспечить надлежащее осуществление мандата и чтобы вероятные нарушения консенсуса выявлялись и предотвращались.

Поддерживая политический процесс, все миссии ООН должны принимать во внимание положения соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН относительно конкретных социальных групп, которые заслуживают особого внимания, в том числе резолюций 1325 (2000), 1612 (2005) и 1820 (2008) о детях и женщинах.

3.1.1 Предпосылки успеха

Следующие условия необходимы для успеха деятельности по поддержанию мира:

- Все основные стороны конфликта должны быть участниками всеобщего мирного соглашения, а также динамичного и всеобщего политического процесса. Наличие у недавних участников конфликта желания поддерживать мир и миростроительство является фундаментальным фактором. Однако это не является данностью и часто требует серьезного внимания со стороны внешних действующих лиц.
- Мирное соглашение, которым завершается конфликт в стране, должно касаться вопросов, которые беспокоят все, или почти все, группы и должно быть направлено на устранение глубинных предпосылок конфликта. Прежде всего, соглашение должно решать вопрос о правах и проблемах тех групп населения, которые до этого были обездоленными. Это подразумевает в том числе решение гендерных проблем.

- У руководства миссии должно быть всестороннее и детальное понимание тех факторов и базовых причин, которые привели к конфликту, а также сохраняющихся политических трений в стране уже после заключения соглашения. Такое понимание должно основываться на полноценном и тщательном анализе конфликта, а также на первостепенной важности учета обеспечения местной безопасности и знания местных условий.
- Миссия должна быть наделена достаточными ресурсами для осуществления ее мандата, особенно это касается обеспечения проведения мирных и достоверных выборов. Это является сложной, часто дорогой и трудноразрешимой логистической задачей.
- Международное сообщество, как через Совет Безопасности ООН, так и через иные группы и структуры заинтересованных региональных и международных партнеров (например, через Группу друзей), должно полностью поддерживать политический процесс и действия, предпринимаемые в рамках операций по поддержанию мира, с помощью политических, финансовых и дипломатических средств и давления, действуя согласованно с действиями руководства миссии.
- После свертыwania миротворческой операции и завершения миссии не должно прекращаться участие международных доноров через различные органы и институты международного сообщества по оказанию помощи.
- Все стороны конфликта должны поддерживать уверенность в непредвзятости и добросовестности руководства миссии.

3.1.2 Индикаторы

Для оценки успехов политического процесса можно воспользоваться следующими основными индикаторами:

- Ключевые сектора общества начали участвовать во всеобщем процессе национального примирения, что способствует формированию веры всех местных заинтересованных лиц в политический процесс, а этот процесс начал учитывать проблемы женщин и тех социальных групп, которые ранее игнорировались в основных направлениях политической жизни.
- Начался процесс РДР, являющийся основной предпосылкой для запуска мирного процесса, и этот процесс широко поддерживается бывшими воюющими сторонами, национальными и местными лидерами, сообществами, гражданским обществом и международным сообществом.
- Процесс подготовки проведения выборов был открытым и прозрачным, всеобъемлющим и демократическим, основанным на уважении фундаментальных свобод и прав человека.
- Проведены мирные и достоверные выборы, дающие начало формированию представительного правительства.
- Политические процессы привели к расширению, а не к сужению местной ответственности и полномочий.
- Правительство страны пребывания создает потенциал, необходимый для

восстановления и расширения авторитета государственной власти и построения легитимных и представительных институтов, предоставляющих населению необходимые услуги.

- Независимое гражданское общество создает потенциал, необходимый для того, чтобы требовать отчета от представительных институтов об их действиях и решениях, а также осуществлять легитимизацию этих институтов.
- Оказывая поддержку и содействие политическому процессу, миссия выработала стратегию передачи своих наиболее важных функций в ведение местных/национальных структур и институтов.
- Политический процесс привел к созданию такого устройства государства и политической системы, которое уважает принцип равенства мужчин и женщин и права человека, в том числе представителей меньшинств.
- Активное гражданское общество, а также независимые средства массовой информации развиваются и поддерживаются международным сообществом.

3.1.3 Результаты

Среди результатов, которые отражают роль операции по поддержанию мира в политическом процессе, можно выделить следующие (более подробные пояснения приведены далее):

- мирному процессу оказана поддержка;
- оказано содействие в деле национального примирения;
- проведены мирные и достоверные выборы;
- укреплены авторитет и законность государственной власти и институтов;
- восстановлена активность гражданского общества и оказана поддержка независимым средствам массовой информации.

3.2 Результат: мирному процессу оказана поддержка

Успешное проведение миротворческой операции невозможно, если участники полевых операций действительно не принимают всех возможных мер по разрешению конфликта посредством политического процесса. При размещении миссии в условиях отсутствия такой приверженности всех сторон высок риск паралича всей миссии или, еще хуже, вовлечения миссии в конфликт. Подписание соглашения о прекращении огня, перемирия или мирного соглашения является важным признаком того, готовы ли стороны начать политический диалог. Однако иногда подписание таких соглашений происходит в результате международного давления, поэтому реальным тестом намерений сторон является реализация соглашений.

Ведение переговоров по вопросам политического урегулирования обычно является трудным и деликатным процессом, который, как правило, выявляет проблемы, с которыми придется столкнуться на этапе реализации планов. Полная

вовлеченность ГУМ в политический процесс является необходимым условием сохранения и укрепления хрупкого мира.

В тех случаях, когда члены ГУМ участвуют в переговорном процессе, им следует обратить особое внимание на следующие проблемы:

- Политическая и военная сила сторон, как правило, неравноценна.
- Следует поддерживать тех, кто поддерживает политический процесс, и убеждать тех, кто ему препятствует.
- Существует потребность в устранении глубинных причин конфликта, которые касаются всех сторон ситуации и отражают наличие долгосрочных структурных проблем и противоречий, пронизывающих политическую и культурную сферы жизни общества. Причины, основанные на учете интересов одной стороны, как правило, ведут к созданию атмосферы, благоприятствующей насильственному решению конфликта или его дальнейшей эскалации в борьбе за ресурсы. Обычно существует необходимость быстро справляться с симптомами этих причин, однако это требует тщательного анализа, а также долгосрочного и системного подхода.
- Международные и региональные действующие лица зачастую занимают предвзятую позицию.
- Разногласия по поводу выполнения мандата (особенно в части таких чувствительных вопросов, как РСБ/РДР или распределения ресурсов/власти) потенциально способны сорвать мирный процесс.
- Нереалистичные задачи и сроки их выполнения могут усложнить и сделать невозможной реализацию планов. Гораздо более предпочтительны реалистичные и измеряемые цели, повышающие контролируемость процесса.
- В отсутствие руководящего участия правительства страны пребывания местные политики и лидеры могут быть склонны вести политику, не учитывающую интересы мирного процесса.
- В политических процессах должны участвовать все субъекты, обладающие властью и способные насильственными действиями помешать процессу, а также маргинализированные социальные группы (например, женщины и меньшинства), которые стали жертвами конфликта или были исключены из политического процесса в прошлом.
- Важнейшим фактором успеха любого мирного процесса является активное участие гражданского населения через общественный диалог и механизмы гражданского общества по обсуждению вопросов и выработке решений.
- Успешный мирный процесс невозможен без поддержки в виде стратегии в области коммуникации, которая помогает распространять вызывающую доверие и понятную информацию о целях процесса, а также такой мирный процесс должен предусматривать меры по учету ожиданий относительно скорости его осуществления и получаемых дивидендов.

3.2.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- создание переговорных механизмов;
- обеспечение участия местных, региональных, международных заинтересованных лиц;
- привлечение к участию наблюдателей, сотрудников по вопросам политических отношений и связям;
- формирование стратегии в области общественной информации;
- принятие мер по укреплению доверия;
- внедрение механизмов контроля и реагирования на нарушения.

3.2.2 Индикаторы

Краткосрочные:

- подписано мирное соглашение и (или) соглашение о прекращении огня;
- созданы механизмы для ведения переговоров;
- реализованы меры по укреплению взаимного доверия;
- разработана и реализована стратегия в области общественной информации;
- созданы механизмы контроля;
- международные и региональные действующие лица оказывают поддержку мирному процессу.

Среднесрочные:

- работают механизмы разрешения споров, и насилие в отношении гражданского населения и институтов сокращается;
- участники конфликта ведут продуктивный диалог между собой;
- население ощущает, что оно включено в процесс и его мнение учитывается с помощью различных опросов и механизмов изучения общественного мнения;
- население, участники конфликта и элита ощущают, что их ожидания учитываются;
- число и тяжесть нарушений сокращаются и находятся на таком уровне, на котором с ними частично могут справляться национальные власти;
- принимающее правительство может реализовывать свои властные полномочия на территории всей страны.

Долгосрочные:

- прекращено применение политического насилия;
- государственные институты разрешают ситуации, связанные с жалобами и недовольствами;
- государственные институты соблюдают принцип верховенства права;
- положения мирного соглашения реализованы.

3.2.3 Разграничение обязанностей и координация

Распределение ролей и обязанностей всех участников миссии в рамках мирного процесса должно быть четко определено и всем известно. В рамках миссии глава миссии отвечает за все меры, касающиеся политических аспектов мирного процесса. Глава миссии и соответствующие члены ГУМ должны быть постоянными участниками политических процессов, следовать указаниям Генерального секретаря ООН и ДМО и находится с ними в тесном взаимодействии, а также консультироваться с Департаментом ООН по политическим вопросам (ДПВ), спонсорами и гарантами мирного соглашения. Важно, чтобы при оказании политическому процессу поддержки старшие командиры военных и полицейских сил работали в рамках руководящих указаний СПГС.

Тесная координация между политическими, военными и полицейскими компонентами имеет решающее значение в этих вопросах, особенно в части создания и применения механизмов разрешения споров. Кроме того, миссия должна координировать миростроительную деятельность с соответствующими структурами ООН, включая такие, как Программа развития ООН (ПРООН), и другими международными действующими лицами, например, со Всемирным банком.

3.2.4 Ресурсы

Для выполнения предусмотренных мандатом задач должны быть выделены достаточные ресурсы, в том числе обеспечены адекватные средства коммуникации, а также привлечены эксперты по ключевым направлениям, которые смогут обеспечивать проведение переговоров по деликатным вопросам и осуществлять контроль. ГУМ следует рассмотреть вопрос об обращении за помощью к Группе поддержки посредничества (ГПП) Департамента по политическим вопросам с целью увеличения потенциала миссии по ведению переговоров. ГУМ может оказывать помощь в обучении лидеров миссий и их команд (в том числе сотрудников по политическим и гражданским вопросам) техникам ведения переговоров и медиации (посредничества), а также привлекаться для усиления местных переговорных механизмов как в рамках осуществления своих задач, так и в рамках деятельности ее партнеров. Долгосрочность успехов политического процесса не в меньшей степени зависит от привлечения и координации доноров, благодаря которым осуществляется финансовая и материальная поддержка продолжения процесса.

3.2.5 Проблемы и риски

- Не достигнуто всеобщее согласие.
- Недостаточная политическая воля или несогласие одного или нескольких важных действующих лиц.
- Недостаточное понимание населением роли ООН в мирном процессе.
- Недостаточная роль (ответственность) местных действующих лиц в процессе.

- Конфликт личных интересов.
- Недостаточность ресурсов.
- «Усталость» доноров.
- Недостаточность политической воли, вовлеченности, согласованности среди членов международного сообщества.
- Распространение региональных тенденций, событий или нестабильности, а также оказание ими негативного влияния на мирный процесс.
- Недостаточный потенциал органов власти страны пребывания.
- Отдельные группы населения ощущают себя исключенными из мирного процесса.
- Ожидания населения, в том числе бывших участников конфликта, своевременно не удовлетворены.
- Мирный процесс в недостаточной мере справляется с глубинными причинами конфликта.

3.2.6 Рекомендации

Мирные соглашения определяют долгосрочную «дорожную карту» для возвращения к миру и достижению устойчивости государства, но часто оставляют относительно туманными детали механизма ее применения, не считая деклараций о реформировании и модернизации. В связи с этим при принятии решений следует учитывать следующие рекомендации:

- *Обеспечивать баланс кратко- и долгосрочных потребностей.* Краткосрочная задача по обеспечению безопасности и основных потребностей обычно берет верх над вопросами долгосрочного развития и системы управления. Первоначально взаимодействие с принимающим правительством ограничивается в основном задачами секторных структур, отвечающих за предоставление услуг. В то же время для обеспечения долгосрочной эффективности и устойчивости правительства необходимо также участие других исполнительных органов (например, министерства финансов, планирования, торговли и т.п.), а также законодательных органов. Для того чтобы заложить фундамент для строительства чуткого и представительного правительства, механизмы, обеспечивающие участие граждан, должны быть задействованы как можно раньше. В рамках мирного процесса необходимо достичь баланса этих потребностей, а миссия должна полностью понимать то, насколько переговоры и их результаты могут повлиять на имеющийся у миссии план операции.
- *Решать срочные задачи, одновременно обеспечивая легитимность.* В данном случае требуется обеспечение баланса между удовлетворением первоочередных потребностей и обеспечением легитимности политических институтов. Важно найти способы включения публичных органов и должностных лиц в процессы планирования, формирования бюджета и принятия решений по вопросам восстановления, с тем чтобы граждане видели, что их

правительство также откликается на их нужды и потребности страны. Однако потенциал правительства обычно крайне слаб, и должностные лица высшего уровня более заинтересованы в получении политической власти и влияния, чем в эффективном осуществлении своих служебных обязанностей. Миссия должна стремиться к балансу между первоочередными мерами по поддержке местных властей и обеспечением формирования потенциала легитимности власти партнерами миссии.

- *Обеспечивать оптимальное соотношение подробной регламентации и свободы действий в целях максимального устранения разногласий.* Другой дилеммой является проблема выбора между детализацией основных положений, которые потенциально могут вызвать споры, и оставлением свободы действий, которая дает возможность процессу и переговорам развиваться. Усилия, направленные на обеспечение максимально возможной конкретности, могут привести участников политических отношений и их сторонников в тупик, созданный их собственными жесткими позициями. Это может привести к отложению реализации мирных соглашений или даже к возобновлению насилия. В отсутствие политических структур и процедур, которые позволяют всем субъектам устранять неопределенности и разногласия мирным путем, абстрактные и неоднозначные положения могут посеять семена будущих проблем управления процессом. В то же время, если приоритетом являются интересы, а не политические позиции, то конкретизация перестает быть проблемой, поскольку более тщательный подход позволяет предотвратить дальнейшие осложнения и разногласия.

3.3 Результат: оказано содействие в деле национального примирения

В постконфликтных условиях, национальное примирение является главным приоритетом. С помощью политического процесса, обеспечиваемого работой миссии, должно создаваться достаточно возможностей и условий для их реализации. Хотя миротворческая миссия и может обеспечить процесс крайне важным для него политическим лидерством, которое будет вдохновлять стороны только что закончившегося конфликта, для достижения примирения необходимо, чтобы сами лидеры и население страны желали примирения. По мере того как конфликт уходит, давая возможность развитию, важным становится восстановление властных функций внутренних политических институтов. Однако это восстановление должно сопровождаться длительным процессом примирения во избежание возобновления проблем. Крайне важно, чтобы ГУМ постоянно участвовала в работе в данном направлении, следила за уровнем согласия и ходом процесса, а также играла роль наставника, обучающего тому, как осуществлять изменения. В конце концов, функцией миссии также является оказание помощи в укреплении легитимных институтов, а не какой-либо отдельной группы или

стороны. Для этого требуется чуткость и деликатность в условиях изменяющихся отношений между миссией и принимающим правительством.

3.3.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- обеспечение безопасных условий, свободных от конфликтов и общественных беспорядков;
- обеспечение руководящего участия правительства страны пребывания для поощрения национального диалога и примирения по вопросам недавнего прошлого;
- обеспечения участия гражданского населения на всех этапах процесса через общественные механизмы или демократическое представительство;
- обеспечение того, чтобы гражданское население начало ощущать себя в безопасности и без страха могло жить при новом политическом устройстве.

3.3.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - соглашения между соответствующими группами (например, соглашение о разграничении власти, мирное соглашение, соглашение об амнистии и т.п.) подписаны и являются надежными и исполнимыми;
 - ключевые лица, которые являются легитимными, заслуживают доверия и будут вовлечены в процесс примирения, определены;
 - внедрены программы обучения (навыкам по вопросам права, разрешения конфликтов и медиации) для тех граждан, которые будут обеспечивать процесс примирения;
 - проводятся всеобщие дискуссии по вопросу о проекте новой конституции;
 - имеются доказательства укрепления у местного населения чувства безопасности.
- *Среднесрочные:*
 - между донорами достигнуто соглашение, исключающее возникновение взаимопересекающихся приоритетов и конфликтующих действий;
 - местное законодательство было модифицировано в целях обеспечения успешной реализации необходимых реформ;
 - внедрены и эффективно работают программы в сфере просвещения и распространения информации для пропаганды и разъяснения процесса примирения.
- *Долгосрочные:*
 - внутренние политические институты являются достаточно крепкими и устойчивыми, чтобы справиться с последствиями и результатами

процесса примирения (в том числе обеспечить реинтеграцию бывших комбатантов, уголовное наказание тех, кто был признан виновным, помилование и/или амнистия);

- о национальная и международная политика и соответствующие меры лучше согласованы со стратегиями долгосрочного развития.

3.3.3 Разграничение обязанностей и координация

Миссия должна поддерживать создание и стимулирование безопасной атмосферы, в которой возможно осуществление национального примирения. Кроме того, глава миссии посредством выражения последовательной политической позиции может создать основу для этого процесса и подтолкнуть стороны и местное население в этом направлении, однако при этом ему нужно придерживаться такой скорости процесса, которую сможет выдержать местное население. В то же время глава отвечает за координацию усилий международного сообщества в данной сфере, особенно связанные с усилиями системы ООН, ролью ПРООН, УВКПЧ и других структур, обеспечивающих объединение различных групп в деятельности по примирению. Также глава миссии должен учитывать определенные программные сложности в данной сфере.

3.3.4 Ресурсы

Миссия может играть роль координатора принимаемых международной системой мер в данной сфере. ГУМ следует сделать все возможное для того, чтобы не только пробудить интерес доноров, но и вовлечь их в деятельность по поддержке зачастую хрупкого процесса национального примирения. В связи с этим защита определенных проектов и предложение их вниманию доноров может быть одним из вариантов поддержки процесса примирения. Другим вариантом может быть демонстрация более креативного способа, с помощью которого доноры могли бы поддержать специальный фонд, управляемый главой миссии и обеспечивающий политическую поддержку и примирение. В рамках такой схемы, применявшейся ранее в некоторых миротворческих операциях, глава миссии отвечает перед донорами за то, каким образом средства были распределены и как они способствуют политическим целям мирного процесса.

3.3.5. Проблемы и риски

Национальное примирение является долгосрочной задачей, а операции по поддержанию мира всего лишь помогают в запуске этого процесса и поддерживают его. Возможны частые сбои и откаты назад (вследствие разногласий между сторонами). В связи с тем, что временной горизонт миссии всегда короче и зависит от ограниченного срока действия ее мандата, миссия должна исходить из долгосрочной перспективы и планировать то, каким образом она передаст свои политические функции и функции по поддержке национального примирения другому органу после завершения миссии.

- Процессы национального примирения, не обязательно приводящие к самым справедливым формам политического устройства. Эти процессы нуждаются в постоянном управлении и абсолютной чувствительности суждений. Политическая стабильность иногда должна уравниваться правосудием, однако в этом случае необходимо применять точный подход, поскольку не существует простого выбора между миром и справедливостью.
- Если это возможно, конкретные функции официальных судебных органов в рамках процесса примирения должны обсуждаться и согласовываться до реализации соответствующих мер, чтобы не помешать уже начатому судебному следствию и процедурам.
- Нескоординированные отношения с судебными органами, приводящие к несвоевременным преследованиям или к срыву процесса примирения, подготовленного на местном уровне.
- Следует определить ту роль, которую может сыграть неофициальная система правосудия, особенно в тех случаях, когда официальное правосудие остается неадекватным или неэффективным.
- В процессе примирения вопросы, касающиеся этнической, религиозной, гендерной принадлежности или языка, а также региональной динамики, должны быть тщательно сбалансированы.
- Риск установления примирения, которое влечет за собой установление режима, стремящегося к мести или возобновлению напряженности. При этом массовое освобождение от наказания может существенно снизить степень контролируемости действий людей. ООН не следует закрывать глаза на попытки сторон провести амнистию лиц, совершивших военные преступления, нарушения международного гуманитарного права и преступления против человечества.
- Процессы национального примирения, приводящие к созданию режимов, сочетающих демократические и недемократические элементы, а также негативно влияющих на политическую культуру и подрывающих политическую стабильность.
- Недостаточность конструктивных отношений между гражданами и политическими партиями, в том числе движимыми узкими интересами, может помешать продолжению национального примирения.
- Завершение миссии в соответствии с требованиями стратегии о своевременном завершении миссии, являющееся, однако, преждевременным, поскольку процесс примирения еще не сформировался.

3.3.6 Рекомендации

- *Мирный процесс против правосудия.* Формальный процесс примирения против немедленной передачи функций местным властям без осуществления примирения. Форсирование этого процесса может привести к краткосрочным противоречиям между мирным процессом и правосудием. При этом правосудие заключается не только в защите интересов потерпевших и наказании нарушителей, а является также механизмом восстановления

доверия к институтам и объединения разобщенного общества.

- *Достигать баланса между нормами международного права, стандартами прав человека и местными обычаями и потребностями.* Для решения этого вопроса необходимо определить, будут ли в переходных органах правосудия работать международные или местные судьи. Возможно, ГУМ также потребуются столкнуться с такой ситуацией, когда заинтересованные лица на местах настаивают на применении местных обычаев для решения проблем, однако в течение длительного времени какого-либо прогресса достичь не удалось.
- *Содействовать международному участию, одновременно поддерживая национальную ответственность.* Неизбежно возникновение трений между теми международными партнерами и донорами, которые призывают стороны к национальному примирению, и склонностью местных партнеров к более медленному и постепенному процессу национального примирения.

3.4 Результат: проведены мирные и достоверные выборы

До проведения первых выборов многими странами, находящимися в постконфликтной ситуации, руководят переходные политические структуры. Национальные органы власти чаще не избираются, а назначаются на основе соглашения, достигнутого между сторонами конфликта. Вследствие этого они не могут быть полностью представительными и признаваемыми населением.¹⁶ Проведение честных и достоверных выборов и создание стабильной избирательной системы являются важнейшими задачами политической составляющей переходного периода, так же как и важным элементом поддержки и защиты прав человека. В связи с этим выборы часто являются неотъемлемой и центральной частью политического урегулирования, а также серьезным индикатором мирного процесса. Выборы должны сопровождаться рядом других мер, таких как укрепление политических партий, развитие местной демократии, поощрение свободных средств массовой информации, расширения возможностей на низшем уровне и энергичного гражданского общества.

Хотя мирное проведение выборов является значительным событием периода перехода к восстановлению и долгосрочной стабильности, это является только одним из элементов всего процесса и не должно автоматически вести к сворачиванию миротворческой миссии. Период проведения избирательной кампании и подведения итогов выборов, скорее всего, приведет к резкому увеличению объема работы миссии, поскольку напряженность может возрасти. Кроме того, мандатами большинства многоплановых миссий предусматривается оказание различными способами активной поддержки подготовки и проведения голосования.

¹⁶

См. доклад Генерального секретаря ООН от 11 июня 2009 года «О миростроительстве в период непосредственно после окончания конфликта» (A/63/881-S/2009/304).

Планируя меры по поддержке выборов, группе управления миссией следует рассматривать в качестве приоритетной деятельность по мониторингу и контролю соблюдения действующими лицами различных политических договоренностей, на которых основано проведение национальных выборов. Невыполнение условий соглашений может нарушить ход выборов. Наряду с использованием политических усилий следует разработать план мер безопасности, предусматривающий в том числе участие военных и полицейских ресурсов миссии. Данный план должен быть согласован с общим планом проведения выборов. Кроме того, миссия должна обеспечить поддержку ее усилий по содействию проведению выборов на политическом, финансовом и логистическом уровнях международным сообществом.

3.4.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами деятельности миссии:

- консультирование по вопросу о выборе необходимой избирательной системы;
- оказание поддержки в создании безопасных условий для проведения мирных и достоверных выборов, в том числе посредством деятельности по разминированию;
- оказание поддержки в проведении регистрации избирателей;
- оказание технической помощи, в частности консультирование по юридическим вопросам, обучение персонала, обеспечивающего проведение выборов, а также помощь в разработке механизмов разрешения споров;
- проведение информационно-пропагандистских кампаний по вопросам избирательного процесса;
- устранение создаваемых «вредителями» факторов, угрожающих политическому и избирательному процессам;
- сотрудничество с другими структурами ООН в целях разработки проектов по поддержке проведения выборов;
- предоставление в ходе избирательного процесса поддержки в области безопасности и логистики, включая перевозку и охрану имущества, используемого для проведения выборов;
- планирование международного и внутреннего наблюдения за проведением выборов;
- оказание политической и технической поддержки процесса формирования правительства.

3.4.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - наличие законодательной базы, обеспечивающей проведение мирных и достоверных выборов;
 - создана и функционирует национальная избирательная комиссия и

другие необходимые институты;

- o внедрен эффективный механизм разрешения споров;
 - o политические партии получили официальный статус и стали более чуткими к мнению избирателей; создана обстановка, включая свободные средства массовой информации, способствующая безопасному проведению выборов;
 - o начато определение границ избирательных округов и регистрация избирателей;
 - o программами/кампаниями по просвещению избирателей охвачены как мужчины, так и женщины, в том числе принадлежащие к меньшинствам и маргинализированным элементам общества;
 - o разработаны планы по обеспечению безопасности по наиболее уязвимым и важным вопросам с высоким риском нарушения избирательного процесса;
 - o достигнута договоренность относительно финансовой, логистической поддержки и содействия по вопросам безопасности;
 - o определена степень участия доноров и меры по практической поддержке выборов.
- *Среднесрочные:*
 - o создана регистрационная база данных избирателей;
 - o внедрены механизмы работы с внутренними и международными наблюдателями, средствами массовой информации, политическими партиями и организациями гражданского общества;
 - o реализуется широкомасштабная стратегия по вопросам общественной информации, направленная на повышение информированности и вовлеченности избирателей и других действующих лиц избирательного процесса;
 - o организовано проведение голосования за рубежом (при необходимости);
 - o приняты меры безопасности, в том числе по патрулированию и охране основных объектов и мест для голосования;
 - o проведенные выборы были прозрачными и проводились в мирных условиях и таким образом, который не вызывает сомнений в их достоверности.
 - *Долгосрочные:*
 - o победившие на выборах кандидаты воспринимаются как представители большинства населения;
 - o разработаны механизмы переходного периода для передачи функций обеспечения избирательного процесса от миссии по поддержанию мира к ПРООН, и, в более долгосрочной перспективе, национальным органам власти для проведения выборов без международной поддержки.

3.4.3 Разграничение обязанностей и координация

В зависимости от конкретного мандата миссия может играть важную роль в оказании помощи по организации выборов как посредством привлечения международного опыта, знаний и навыков, так и посредством предоставления в распоряжение национальных властей ресурсов в сфере логистики и безопасности.

Однако здесь возникает дилемма с точки зрения формирования потенциала и эффективности затрат, поскольку чем короче время приготовлений, тем сильнее на миссию будет оказываться давление, вынуждающее ее принять ведущую роль на себя, например роль по распространению (доставке) выборной документации. Миссии следует с самого начала стремиться очень взвешенно подходить к определению объема поддержки, которую она оказывает, чтобы эта поддержка не препятствовала деятельности по формированию местного потенциала и обеспечению стабильности и эффективности затрат. Кроме того, миссия должна играть ведущую роль в координации поддержки выборов, оказываемой донорами и международными субъектами. Если же это не предусмотрено мандатом, следует принять меры по включению соответствующих положений в мандат Совета Безопасности ООН. Это необходимо для осуществления согласованной поддержки выборов, которые представляют собой с точки зрения логистики и безопасности крайне сложную операцию, требующую совместных усилий.

Необходимо поддерживать тесные контакты с отделом по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам, который осуществляет поддержку координатора по вопросам помощи в проведении выборов, которым в настоящее время является заместитель Генерального секретаря ООН по политическим вопросам. Координатор отвечает за обеспечение во всей системе ООН согласованных и слаженных действий при оказании помощи в проведении выборов.

В рамках миссии ведущую роль по поддержке проведения выборов, как правило, играет избирательный компонент, который должен работать в тесном взаимодействии и координации с другими необходимыми компонентами, в том числе компонентами по военным, полицейским, политическим и гражданским вопросам, по вопросам общественной информации, прав человека, а также с соответствующими структурами ООН. С учетом политической важности и деликатности избирательного процесса руководству миссии (особенно, главе миссии) необходимо принимать активное участие во всех этапах процесса.

3.4.4. Ресурсы

Операции по поддержанию мира, которые обычно имеют в своем распоряжении значительные ресурсы, могут играть важную роль в поддержке национальной избирательной комиссии. Это касается в том числе предоставления логистических ресурсов для перевозки и хранения имущества, необходимого для проведения выборов. Еще более важным является тот факт, что, обладая военными

и полицейскими ресурсами, миссия играет существенную роль в создании безопасных и стабильных условий для проведения выборов. Осуществляя все свои действия, миссия должна уделять максимальное внимание формированию национального потенциала, содействию стабильности и эффективности затрат.

3.4.5 Проблемы и риски

- Выбор наиболее приемлемой избирательной системы, которая одновременно является устойчивой и основанной на национальной ответственности.
- Нарушение безопасности и насилие, нарушающее избирательный процесс.
- Недостаточность политической воли и/или потенциала для проведения вызывающих доверие выборов.
- Отсутствие либо сокращение финансовой, логистической или институциональной поддержки.
- Неучастие в выборах либо их бойкот со стороны важной партии, фракции или группы.
- Неспособность справиться со злоупотреблениями и нарушениями избирательного процесса, влекущая отказ в признании результатов выборов со стороны национальных и/или международных действующих лиц.
- Возвращение к властным должностям (в результате победы на выборах) политических фигур, которые, возможно, играли негативную роль в ходе закончившегося конфликта. Это имеет особое значение, если выборы проходят вскоре после конфликта.
- Случайное создание в стране ситуации, еще более разрушительной и порождающей еще больший раскол в политическом процессе, что препятствует достижению примирения.

3.4.6 Рекомендации

- *Ранние или хорошо организованные выборы.* Хотя для того чтобы продемонстрировать достижение политического прогресса может требоваться проведение выборов как можно быстрее после окончания конфликта, их раннее проведение может в существенной степени лишить их возможности быть мирными и заслуживающими доверия. Поэтому с особой тщательностью нужно подходить к вопросу об определении сроков проведения выборов.
- *Баланс между обеспечением всеобщего участия в избирательном процессе и отстранением (дисквалификацией) отдельных «вредителей».* Эта дилемма также должна быть внимательно изучена, поскольку конкретный выбор баланса может иметь существенное влияние на общее доверие к избирательному процессу и его признание, а также на обеспечение долгосрочной вовлеченности заинтересованных лиц в более широкомасштабные политические и демократические процессы.
- *Баланс между эффективностью избирательного процесса и национальной ответственностью.* Всегда существует необходимость в обеспечении баланса между оказанием международной поддержки в целях содействия оперативному, эффективному и мирному проведению выборов, с одной

стороны, и предоставлением ведущей роли национальным органам власти, что может привести к срыву сроков и низкому качеству технической стороны организации выборов, с другой стороны. Однако главными принципами любых мер по оказанию помощи в проведении выборов должны быть принципы формирования потенциала и содействия стабильности и эффективности затрат, даже если в этом случае существует риск, что процесс пройдет не так гладко, как мог бы пройти при большем международном содействии.

3.5 Результат: укреплены авторитет и законность государственной власти и институтов

В условиях постконфликтного переходного периода крайне необходимо укрепление авторитета государственной власти, с тем чтобы государство могло предоставлять гражданам общественные блага с помощью эффективных, контролируемых и прозрачных механизмов. Адекватными кредитом доверия, который граждане дают государству посредством участия в выборах и подчинения органам власти, должны быть соответствующие институты, которые должны обладать достаточными ресурсами, легитимностью и быть способными принимать на себя обязательства, поддерживать порядок и общественную безопасность. Крайне важно, чтобы эти государственные институты были устойчивыми на протяжении долгосрочного этапа развития для предотвращения возврата страны в ситуацию, когда общественное доверие разрушается из-за слабых институтов и низкого качества управления.

Укрепление авторитета государственной власти с помощью военных и полицейских сил и гражданской поддержки стало главной функцией миротворческой деятельности ООН. В настоящее время крупные многоаспектные миссии часто используют (или хотя бы планируют использовать) силу не только для отражения прямых атак со стороны различных противников, но и в качестве средства реализации целенаправленных стратегий по расширению и сохранению сферы влияния правительства на враждебных территориях.¹⁷ Однако другие виды деятельности миссии также способствуют расширению и укреплению авторитета государства, в том числе деятельность по укреплению верховенства права, по улучшению государственного (муниципального) управления, по реформированию сектора безопасности и деятельность в сфере прав человека (см. также главу 5 настоящих Рекомендаций).

17

См.: обзорный материал «В продолжение доклада Брахими: миротворческая деятельность в эпоху стратегической неопределенности», подготовленный в апреле 2009 года Центром международного сотрудничества Нью-Йоркского университета.

3.5.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами деятельности миссии:

- оказание содействия в установлении безопасности, в том числе на враждебных территориях;
- оказание помощи в формировании среди общественного большинства консенсуса по вопросу о роли политических институтов;
- оказание поддержки в создании контрольных механизмов с четкими полномочиями;
- содействие восстановлению подотчетных органов государственного (муниципального) управления, особенно по потенциально конфликтным вопросам, связанным, в частности, с управлением природными ресурсами, распоряжением правами на землю и недвижимость;
- поддержка развития свободной и открытой политической культуры, образующей основу для устойчивой системы государственной власти;
- оказание помощи становлению государственной системы формирования доходной части бюджета;
- содействие широкому диалогу о необходимых политических институтах, коллективных органах управления, а также их конституционных и юридических полномочиях.

3.5.2. Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - достигнуто согласие относительно необходимого законодательства, механизмов отчетности и контроля, полномочий и обязанностей институтов власти;
 - институциональные процессы функционируют — при необходимости привлекаются внешние специалисты для профессионального обучения и повышения квалификации;
 - созданы и работают механизмы в области общественной информации, обеспечивающие транспарентность и укрепление доверия.
- *Среднесрочные:*
 - укоренились мирные демократические процессы (выборы, принятие решений, нормотворчество, правоприменение и правоохранительная деятельность, оказание государственных услуг и т.п.);
 - среди донорского сообщества достигнуто согласие о координации действий и поддержке в рамках всего постконфликтного процесса и процесса миростроительства;
 - в рамках двустороннего и многостороннего партнерств внедрены передовые подходы, основанные на уроках, извлеченных из опыта ранее проходивших реформ, во избежание повторения ошибок;

- о реализуются кампании по гражданскому просвещению с использованием официальных программ и средств массовой информации;
 - о заложены основы сильной стратегии по формированию потенциала в целях обеспечения устойчивости правительственных структур, государственного (муниципального) управления и профессионального аппарата служащих, назначаемых на конкурентной основе;
 - о восстановлена система управления природными ресурсами;
 - о прояснена роль институтов переходного периода;
 - о сформирован прозрачный бюджетный процесс, включая налоговую систему;
 - о сокращено участие военной структуры в хозяйственных и коммерческих организациях;
 - о созданы условия для широкого диалога о необходимых политических институтах.
- *Долгосрочные:*
 - о в тех случаях, когда имеются традиционные институты управления, приняты меры по сохранению их функционирования наряду с официальными институтами и органами власти;
 - о потенциал контрольных и надзорных органов укреплен, их деятельность является прозрачной;
 - о национальная и международная политика и соответствующие меры лучше согласованы со стратегиями долгосрочного развития;
 - о созданы реальные механизмы для участия представителей гражданского общества, с тем чтобы судебная и другие ветви государственной власти были контролируемыми и открытыми для дискуссии;
 - о сформирован сильный местный потенциал, обеспечивающий сохранение профессионального управленческого аппарата на более длительный период, чем на срок полномочий первой администрации постконфликтного периода;
 - о возникли рынки ключевых ресурсов, таких как продовольствие и жилье;
 - о правительством проводится последовательная фискальная политика;
 - о созданы профессиональные союзы (ассоциации);
 - о полностью сформированы и интегрированы национальные структуры управления.

3.5.3 Разграничение обязанностей и координация

Прежде всего через свои компоненты, отвечающие за реализацию принципов верховенства права и соблюдения прав человека, миссия должна поддерживать деятельность таких структур, как ПРООН и Всемирный банк в их помощи национальным органам власти по укреплению авторитета этих органов. Конкретные функции по координации могут различаться, в зависимости от уровня квалификации в соответствующей сфере. Миссии следует способствовать этому про-

цессу с помощью своей деятельности по поддержке политического процесса, а также с помощью всей своей сети находящихся в стране специалистов по политическим и гражданским вопросам.

3.5.4 Проблемы и риски

- Устойчивость институтов управления может быть нарушена и даже перестать быть первоочередным приоритетом в тех случаях, когда более серьезными являются гуманитарные проблемы.
- Традиционные институты управления и/или структуры переходного периода могут быть лучше обеспечены и иметь больше доверия к себе, чем создаваемый управленческий аппарат.
- К этому этапу мирного процесса «усталость» доноров становится серьезной проблемой. Большинство доноров предпочитает оказывать поддержку тех этапов, которые более заметны и приносят положительный политический эффект, а это происходит на ранней стадии процесса.

3.5.5 Рекомендации

- *Уважать местную культуру, одновременно поддерживая внедрение международных стандартов.* Традиционные структуры с учетом их устойчивости и легитимности могут оказаться более надежными и приспособляемыми, чем международные стандарты. Однако, системы, основанные на обычаях, не всегда согласуются с международными стандартами, которые государство обязалось соблюдать, а иногда могут прямо нарушать полномочия международных участников процесса.
- *Обеспечивать баланс быстро достижимых краткосрочных задач и долгосрочных устойчивых задач.* Операция по поддержанию мира может предусматривать проведение кампании в сфере общественной информации, основанных на привлечении общественной поддержки, для чего может потребоваться комплекс быстро достижимых и заметных мероприятий. Однако может оказаться, что устойчивому миру в большей степени способствуют тяжело проходящие реформы и менее заметный процесс развития жизнеспособного управленческого аппарата.

3.6 Результат: восстановлена активность гражданского общества и оказана поддержка независимым средствам массовой информации

Гражданское общество является средой для непринужденного коллективного действия в отношении общих интересов, целей и ценностей. Теоретически, институциональные формы гражданского общества отличаются от форм государства, семьи или рынка, хотя в действительности границы между государством, гражданским обществом, семьей и рынком часто являются запутанными, раз-

мытыми и спорными. Гражданское общество обычно охватывает сферы, действующих лиц и институциональные формы, различающиеся по степени их официальности, автономии и объема властных полномочий. Гражданское общество, как правило, состоит из организаций, в том числе зарегистрированных благотворительных организаций, неправительственных организаций по развитию, групп местных сообществ, женских организаций, религиозных организаций, профессиональных ассоциаций и союзов, групп самопомощи, общественных движений, коммерческих ассоциаций, коалиций и инициативных групп.¹⁸

Аналогично результату, состоящему в поддержке национального примирения, этот результат следует оценивать исходя из показателей, применяемых к долгосрочному процессу. Миссия может начать деятельность по поощрению и поддержке гражданского общества и свободных средств массовой информации (и политическими средствами подталкивать национальные власти к созданию условий, стимулирующих их развитие и процветание), однако при осуществлении такой поддержки крайне важна долгосрочная перспектива.

3.6.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами деятельности миссии:

- Осуществление анализа приоритетных задач и оценки потребностей организаций гражданского общества;
- взаимодействие с существующими и создаваемыми группами и организациями гражданского общества, а также поощрение их деятельности;
- поощрение и оказание поддержки специалистам местных средств массовой информации, в том числе путем обучения журналистов;
- оказание содействия созданию механизмов саморегуляции в области средств массовой информации;
- координация поддержки, оказываемой донорским сообществом.

3.6.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - начался процесс создания независимой комиссии по средствам массовой информации;
 - к совместной работе привлечены имеющиеся структуры местных сообществ, гражданского общества и диаспоры.
- *Среднесрочные:*
 - между донорами достигнуто соглашение, исключающее возникнове-

¹⁸ Определение понятия «гражданское общество», данное Лондонской школой экономики на своем сайте в Интернете по адресу http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm.

- о ние взаимопересекающихся приоритетов и конфликтующих действий;
 - о в рамках двустороннего и многостороннего партнерств внедрены передовые подходы (выработанные в аналогичных ситуациях);
 - о созданы основы правовой системы, гарантирующей свободу слова и доступ к информации;
 - о созданы условия для обучения специалистов в сфере средств массовой информации и преодоления дефицита таких специалистов;
 - о разработаны механизмы мониторинга и база данных, позволяющие осуществлять оценку степень поддержки свободных и независимых средств массовой информации национальными и международными действующими лицами.
- *Долгосрочные:*
 - о сформирована атмосфера сотрудничества в отношениях между гражданским обществом и правительством, в которой каждая из сторон подотчетна другой и в которой есть адекватная система сдержек и противовесов;
 - о национальная и международная политика и соответствующие меры лучше согласованы со стратегиями долгосрочного развития и предусматривают участие организаций гражданского общества;
 - о созданы условия для активной деятельности институтов гражданского общества, при которых у этих институтов отсутствует страх стать объектом неоправданного вмешательства или давления со стороны государственных структур;
 - о созданы реальные механизмы для участия представителей гражданского общества в политическом процессе;
 - о печатными и электронными средствами массовой информации создан механизм саморегуляции, эффективно работающий в соответствии с законом;
 - о эффективно функционирует независимая комиссия по средствам массовой информации.

3.6.3 Разграничение обязанностей и координация

Хотя важную роль в деле поддержки гражданского общества играют и другие элементы системы ООН (в том числе ПРООН и УВКПЧ), миссии по поддержанию мира зачастую также наделяются широкими политическими полномочиями в работе с гражданским сообществом в рамках деятельности по примирению, обеспечению участия гражданского общества в мирных процессах и других направлений. Действуя через компоненты, отвечающие за гражданские вопросы, политические вопросы, общественную информацию, права человека, верховенство права, гендерные вопросы и защиту детей, миссия может играть существенную (и в некотором смысле реанимационную) роль в содействии развитию гражданского общества в постконфликтных условиях. Также может потребоваться разработка механизмов мониторинга и базы данных, позволяющих

осуществлять оценку того, как каждый элемент системы ООН и другие доноры содействуют укреплению гражданского общества. В целях поддержки свободных и независимых средств массовой информации миссия может попытаться создать необходимые условия, учредив радиостанцию, предоставляющую свободные и независимые новости, а также проводя обучение местных журналистов.

3.6.4 Проблемы и риски

- Укрепление и восстановление гражданского общества является длительным процессом. Операции по поддержанию мира в лучшем случае могут оказать поддержку только на его начальном этапе. Эту проблему следует разрешать со смирением, уважением к местным знаниям, избегая при этом проявления международного или донорского высокомерия.
- Поляризованное общество, скорее всего, окажет негативное влияние на становление жизнеспособных структур гражданского общества.
- Запугивание (как реальное, так и кажущееся) может лишить членов гражданского общества и средства массовой информации желания продолжать свою работу открыто и качественно.

3.6.5 Рекомендации

- *Оказывать поддержку гражданскому обществу, сохраняя его самостоятельность.* Долгосрочный подход к содействию развитию гражданского общества показывает, что наиболее сильные организации заслуживают местное доверие только в случае, если они не получают какой-либо международной помощи.
- *Поощрять свободу слова, ограничивая средства массовой информации, разжигające ненависть и вражду.* Постконфликтные ситуации являются чувствительными к политическим вопросам. У тех, кто недоволен своим новым положением в формируемой политической системе и решает помешать политическому процессу, существуют огромные возможности для срыва этого процесса. Поэтому следует тщательно проверять и контролировать реализацию неограниченной свободы средств массовой информации, поскольку действия таких средств массовой информации могут привести к замедлению или срыву политического процесса.

Создание безопасных и стабильных условий

4.1 Что такое безопасные и стабильные условия?

Безопасные и стабильные условия характеризуются прежде всего отсутствием широкомасштабных военных действий, насилия, угрозы, исходящей от мин и взрывоопасных пережитков войны (ВПВ). Эти условия позволяют гражданскому населению заниматься своими обычными делами в относительной безопасности. В такой обстановке существует необходимый общественный порядок; механизмы принуждения являются легитимной монополией государства; обеспечена физическая безопасность и свобода передвижения населения; государственные границы защищены от вторжения и проникновения иностранных армий и вооруженных групп. Миротворческая операция обычно играет главную роль в создании безопасных и стабильных условий до того момента, когда правительство страны пребывания становится способным поддерживать внутреннюю безопасность и защищать границы своей страны.

4.1.1 Предпосылки успеха

Для успеха необходимы следующие условия:

- мирный процесс основан на согласии, и проведение этого процесса предусматривает решение конфликта, устойчивое в долгосрочной перспективе;
- Совет Безопасности ООН разрешил проведение миротворческой миссии, приняв резолюцию, которая является выполнимой и обеспечивает достижение целей миссии;
- все основные стороны конфликта привержены мирному процессу;
- международные/региональные партнеры поддерживают мирный процесс;
- страны, предоставляющие войска/полицейские силы, подтверждают выполнение своих обязательств;
- доноры согласны помогать процессу необходимыми ресурсами;
- национальные органы власти могут создавать потенциал для решения задач по формированию безопасных и стабильных условий.

4.1.2 Индикаторы

Индикаторы, указанные ниже, являются основными при создании устойчивых и безопасных условий, но они отражают ожидаемое положение дел по завершении процесса, а достижение этого может потребовать многих лет и упорства и долгосрочной приверженности взятым обязательствам.

- Широкомасштабный вооруженный конфликт завершился, воюющие стороны разделены и находятся под контролем, выполняется соглашение о прекращении огня или мирное соглашение, сторонники насилия, стремящиеся к срыву мирного процесса, взяты под контроль, а также приняты первоочередные меры в отношении мин и ВПВ;
- в основном поддерживается общественный порядок, законы соблюдаются и приводятся в исполнение, уголовное и политическое насилие сведены к минимуму, а криминальные элементы преследуются, берутся под арест и предаются суду;
- национальные службы безопасности выполняют свои функции с соблюдением закона и пользуются молчаливой поддержкой общества, а незаконные вооруженные группировки выявлены и разоружены;
- ни одна из групп населения не живет в постоянном страхе из-за угрозы их физической безопасности; перемещенные лица имеют возможность безопасно возвратиться; важные объекты инфраструктуры и главные памятники культуры и истории находятся под защитой;
- у всех общественных групп имеется свобода передвижения по всей стране и за ее границы, для охраны которых от вторжения и проникновения вооруженных групп приняты разумные меры.

4.1.3 Результаты

Среди результатов операций, которые свидетельствуют о решении данной задачи, можно выделить следующие:

- воюющие фракции разделены, и боевые действия прекратились;
- гражданские лица находятся под защитой;
- восстановлена свобода передвижения;
- восстановлен общественный порядок;
- реализованы программы разоружения, демобилизации и реинтеграции;
- оборона страны переведена на профессиональную основу;
- восстановлена территориальная целостность.

4.2 Результат: воюющие фракции разделены, и боевые действия прекратились

Хотя данная мера не может быть применена абсолютно ко всем ситуациям, разделение воюющих сторон снижает напряженность, что позволяет вести переговоры, взаимодействовать и осуществлять мирный процесс. Разведение противников предполагает создание разделенных контролируемых районов, благодаря которым противники оказываются отделяются друг от друга, а миротворческие силы могут следить за их действиями. Это помогает максимально уменьшить страдания гражданского населения и обеспечивает установление контроля над вооруженными силами, одновременно формируя доверие к мирному процессу.

Вслед за разделением комбатантов должна следовать деятельность по наблюдению и контролю за режимом прекращения огня. Установление контроля и прекращение широкомасштабных боевых действий демонстрируют власть и силу миссии, вызывают доверие, которые будут задавать тон всем дальнейшим действиям и определять степень выполнения сторонами конфликта принятых обязательств. До тех пор пока национальные органы власти не будут в состоянии выполнять функции по обеспечению безопасности, роль миротворческих сил в обеспечении стабильности является ключевой.

Схема разделения конфликтующих сторон определяется характером конфликта и может предусматривать как создание буферных зон (например, при межгосударственных конфликтах), так и нейтральных территорий (например, при комплексных конфликтах, где трудно отделить комбатантов от гражданских лиц). Границы и пункты пропуска этих зон должны быть согласованы всеми сторонами, четко обозначены и видны на карте или в официальных документах. В любом случае, прекращение вооруженного конфликта и обеспечение долгосрочного мира требует политических решений, а не военных.

4.2.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- размещение войск в зонах разделения;
- внедрение механизма экстренного реагирования, который сможет справиться со вспышками насилия;
- внедрение мер по формированию взаимного доверия и безопасности, необходимых для мониторинга соблюдения соглашений о прекращении огня или других военных соглашений, а также для улучшения координации через сотрудников по связям и совместные комиссии;
- внедрение мер по контролю за:
 - разделением воюющих сторон;
 - оружием и боеприпасами;
 - оборудованием и снаряжением;
 - передвижением персонала;
- разминирование в целях содействия восстановлению нормальной жизнедеятельности и удаление взрывчатых материалов, которые могут быть использованы в качестве боеприпасов противниками мирного процесса;
- разработка стратегии в области общественной информации;
- внедрение систем мониторинга и отчетности;
- поддержка программ РДР и РСБ.

4.2.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - о миротворческие силы развернуты и выполняют свои функции в соответствии с мандатом;
 - о внедрены и функционируют механизмы реализации мер по обеспечению безопасности;
 - о разработана и внедрена стратегия в области общественной информации;
 - о внедрены меры контроля;
 - о созданы и функционируют механизмы мониторинга;
 - о разработаны программы РДР и начата их реализация;
 - о начата реализация программ РСБ;
 - о выполнены первоочередные задачи по разминированию.
- *Среднесрочные:*
 - о продолжается реализация программ РДР и РСБ;
 - о все конфликтующие фракции разъединены и соблюдают установленный режим контроля;
 - о всё оружие определенных видов было собрано в соответствии с достигнутыми соглашениями и программой РДР;
 - о стороны конфликта соблюдают положения мирного соглашения по вопросам безопасности;
 - о существенно сокращено число случаев применения насилия с участием комбатантов.
- *Долгосрочные:*
 - о стороны конфликта интегрированы и участвуют в процессе управления страной;
 - о стороны конфликта больше не используют насилие для решения своих проблем или получения политической власти;
 - о уровень общественной безопасности способствует возвращению внутренних перемещенных лиц (ВПЛ) и беженцев;
 - о реализованы заключительные этапы программ РДР и РСБ.

4.2.3 Разграничение обязанностей и координация

Работа по разъединению воюющих фракций связана с необходимостью принятия главой миссии значительных мер по сохранению вовлеченности противников в процесс. Руководитель военного компонента должен будет выполнять обязанности по мониторингу соблюдения требований в сфере безопасности в соответствии с мандатом миссии. Если миротворческая миссия принимает обязанности от других структур, руководство миссии (особенно СПГС и командующий силами) должно обеспечить, чтобы переход прошел в тесном взаимодействии с ДОПМ и ДПП, а также с органами, ранее руководившими соответствующими

щей операцией. При этом следует создать совместные механизмы по координации взаимодействия со сторонами конфликта.

4.2.4 Ресурсы

Своевременное развертывание воинских и полицейских контингентов миссии требует наличия надлежащих ресурсов, предполагающих наличие надлежащего потенциала, возможностей и соответствующих указаний. Если данные ресурсы не предусмотрены соглашениями или не могут быть получены в рамках осуществления миротворческой операции, необходимо найти доноров, которые обеспечили бы финансирование реализации соответствующих мер контроля. В лучшем случае миссия должна обладать необходимыми технологиями для мониторинга соблюдения режима безопасности благодаря странам, предоставляющим войска/полицейские силы либо иным источникам. Необходимо также привлечь экспертов, которые будут осуществлять поддержку процессов РДР и РСБ.

4.2.5 Проблемы и риски

- Режим безопасности соблюдается не в полном объеме и стороны конфликта соблюдают не все условия достигнутых договоренностей.
- Отдельные раздробленные группы, повстанческие группы и группы противников мирного процесса продолжают боевые действия.
- Миротворческие силы оказались вовлечены в боевые действия, выходящие за рамки их потенциала и мандата.
- Конфликт распространяется за пределы района действия миссии.
- Региональные действующие лица срывают мирный процесс.
- Беспристрастность миссии скомпрометирована вследствие проявления явного или предполагаемого предпочтения одной из сторон конфликта при оказании поддержки.
- Мирный процесс и мирное соглашение потерпели неудачу, и конфликт возобновлен.
- Миротворческие силы неспособны выполнить мандат вследствие недостатка потенциала, возможностей и подготовки.

4.2.6 Рекомендации

- *Позиция миссии.* Осуществление деятельности по разделению воюющих сторон в некоторых случаях может требовать применения силы, особенно когда имеются противники мирного процесса («вредители») и/или когда в обществе преобладает атмосфера безнаказанности. Хотя решительные действия обеспечивают доверие, чрезмерное применение силы может угрожать легитимности миссии, оттолкнуть определенные группы, а также помочь «вредителям» в объединении населения против вторжения. Крайне важно при принятии решения найти правильный баланс. Для этого может потребоваться участие полицейского компонента миссии в форме размещения сформированных полицейских подразделений (СПП), обладающих

высокой квалификацией в вопросах применения оружия смертельного и несмертельного действия против невоенных угроз. Поскольку на данном этапе мир является хрупким, необходимо тщательно анализировать любое действие и риски возобновления конфликта. Понимание и соблюдение принципов беспристрастности и согласия являются неотъемлемыми условиями процесса, также как и наличие различных видов оружия смертельного и несмертельного действия.

- *Развертывание сил на большой территории или точечная оборона.* Правильный выбор между сосредоточением сил миссии на защите отдельных точек и обеспечением безопасности больших территорий заключается в достижении золотой середины между, с одной стороны, распылением сил с такой низкой плотностью, что они становятся неэффективными, и, с другой стороны, концентрацией сил на нескольких ключевых зонах при незащищенности всех остальных частей страны.

4.3 Результат: гражданское население находится под защитой

Сегодня в подавляющем большинстве случаев жертвами конфликтов являются гражданские лица. Центральным элементом общественного договора между гражданами и государством является ожидание того, что государство обеспечит физическую безопасность граждан и их имущества, а также правопорядок. Способность государства обеспечивать охрану и безопасность в пределах своей территории и защищать свои границы от вооруженного вторжения с помощью монополии на легитимное применение силы является неотъемлемой характеристикой государственного суверенитета. В нестабильном государстве и государстве, потерявшем свою государственность, присутствуют следующие проблемы в сфере безопасности: вооруженные конфликты и гражданские волнения; преступления и насилие; бесчинства полиции и войск; недостаточный доступ к правосудию. Основные функции государственной власти не могут осуществляться в условиях отсутствия безопасности и правопорядка.

На многие современные миротворческие миссии возлагаются обязанности по защите, включая обеспечение защиты от физического насилия, в особенности сексуального насилия. Гражданские лица всё в большей степени становятся непосредственными целями в ходе вооруженных конфликтов. При этом наиболее уязвимыми социальными группами являются женщины, дети, беженцы, ВПЛ, меньшинства и пожилые люди. Защита этих социальных групп является крайне важной для прекращения страданий и обеспечения соблюдения прав человека при одновременном укреплении у местного населения, соседних стран и международного сообщества веры в мирный процесс. Осуществляемая миссией деятельность по защите должна проводиться в рамках разумного политического процесса и не ограничиваться обеспечением физической безопасности. Для этого необходим всеобъемлющий подход, предусматривающий участие различных компонентов миссии, а также внешних партнеров.

С того момента, когда Совет Безопасности ООН впервые дал разрешение на проведение миротворческой операции, что было сделано путем внесения изменений в мандат миссии ООН в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) в 2000 году, с правом «обеспечивать защиту гражданских лиц, подвергающихся неминуемой угрозе физического насилия», стало стандартом, что мандаты большинства многоплановых операций содержат положения об обеспечении защиты гражданских лиц «в пределах своих возможностей и районов развертывания». Этот мандат был выдан в дополнение к уже широко применявшимся защитным мерам (таким, как содействие национальным и международным усилиям по прекращению безнаказанности, создание условий, способствующих возвращению ВПЛ). Однако положения, касающиеся защиты от физического насилия, могут быть истолкованы различными способами, и во многих случаях существуют самые разные мнения относительно их конкретного содержания и сферы применения как внутри Совета Безопасности ООН, так и среди СПВ. (В настоящее время ведется работа по решению данного вопроса путем разработки соответствующих руководящих указаний ООН и, помимо прочего, разработки стратегических рамок по поручению Специального комитета по миротворческим операциям.) Помимо этого необходимо учитывать, что имеющиеся у миссии потенциал и ресурсы для обеспечения защиты гражданских лиц не всегда соответствуют ожиданиям международного сообщества и местного населения.¹⁹

4.3.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- выявление уязвимых групп населения, включая женщин, детей, меньшинств и ВПЛ, и определение их потребности в защите;
- принятие особых мер в отношении гендерного и сексуального насилия²⁰;
- создание необходимых зон и районов безопасности, а также управление ими;
- обеспечение присутствия миссии в основных потенциально нестабильных районах;
- создание системы быстрого реагирования в кризисных ситуациях;
- разработка стратегии в области общественной информации;
- обеспечение безопасности ВПЛ и беженцев и поддержка операций в их отношении (см. главу 6 настоящих Рекомендаций);

¹⁹ Для получения более подробной информации о защите гражданских лиц см.: исследование «Проблемы усиления защиты гражданских лиц при выполнении многоплановых миротворческих операций» (Challenges of Strengthening the Protection of Civilians in Multidimensional Peace Operations), подготовленное В.Дюрхом и Э. Гиффен (William J. Durch, Alison C. Giffen) для форума «Проблемы миротворчества», проходившего в апреле 2010 года.

²⁰ Набор практических мер, тактик и передовых методов полевой деятельности по вопросам сексуального насилия представлен в документе «Решение проблемы сексуального насилия в условиях конфликта: аналитический справочник по практике миротворческих операций», опубликованном совместно Фондом ООН развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и ДОПМ в 2010 году.

- создание механизмов для взаимодействия с местным населением с целью понимания их проблем в сфере безопасности;
- формирование совместных групп защиты, состоящих из представителей военного, полицейского и гражданского компонентов;
- оказание содействия перемещениям гражданского населения;
- осуществление мониторинга и информирование о случаях нарушения прав человека;
- оказание консультационной и иной помощи, поддержки в формировании потенциала правительства страны пребывания по обеспечению безопасности во взаимосвязи с принимаемыми миссией мерами по РСБ;
- принятие мер в отношении фактов принудительного перемещения гражданских лиц и предотвращение такого перемещения;
- выполнение оценки наличия мин и ВПВ, а также принятие мер по их устранению;
- создание и развитие условий для разрешения местных конфликтов;
- оказание содействия в создании условий безопасности, необходимых для доставки гуманитарной помощи.

4.3.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - о все уязвимые группы населения определены;
 - о для предотвращения серьезных вспышек насилия обеспечено достаточное присутствие сил в ключевых районах;
 - о созданы механизмы для взаимодействия с местным населением;
 - о созданы необходимые зоны и территории безопасности;
 - о эффективно осуществляется мониторинг, способствующий предотвращению или сокращению насилия;
 - о основные дороги и нестабильные районы очищены от взрывоопасных пережитков войны и патрулируются;
 - о разработана и внедрена стратегия в области общественной информации;
 - о основные лагеря размещения ВПЛ находятся под охраной;
 - о проблемы защиты учтены в программах РСБ и РДР;
 - о реализуется всесторонний план деятельности по разминированию территорий;
 - о внедрена система компетентного и быстрого реагирования в кризисных ситуациях.
- *Среднесрочные:*
 - о все происшествия расследуются и документируются, а национальные органы власти принимают в отношении их необходимые меры;
 - о число происшествий (включая связанные с сексуальными насилием) сократилось;
 - о эффективно работают программы в сфере просвещения;

- о реализуется государственная политика по защите гражданских лиц;
 - о люди имеют доступ к механизмам судебной защиты;
 - о проблемы, связанные с правами на имущество, решаются национальными органами власти;
 - о проводятся информационные кампании и просвещение в области прав человека;
 - о гражданские лица могут безопасно передвигаться по основным транспортным артериям;
 - о прекращено принудительное перемещение гражданских лиц;
 - о уязвимым группам населения оказывается помощь.
- *Долгосрочные:*
 - о правительство страны пребывания стремится защищать гражданских лиц и сформировало комплекс сил, ресурсов и возможностей для этого;
 - о осуществляются меры по обеспечению правосудия и примирения;
 - о повышена степень долгосрочной безопасности путем обеспечения доступа гражданского населения к продовольствию, воде, жилью, образованию, государственным услугам и экономическим возможностям.

4.3.3 Разграничение обязанностей и координация

Защита гражданского населения является главной обязанностью правительства страны пребывания. Однако, в странах, потерявших свою государственность и странах, восстанавливающихся после конфликта, национальные органы власти могут быть крайне слабыми, лишенными потенциала и воли для обеспечения защиты гражданского населения. Совет Безопасности ООН в таких условиях обычно наделяет миротворческие миссии функциями по защите гражданских лиц. Выполнение этих функций состоит не только в физической защите с помощью военного или полицейского контингента. Принимаемые в этом вопросе меры должны задействовать различные компоненты миссии по поддержанию мира, в том числе компоненты, отвечающие за политические вопросы, права человека, общественную информацию и гражданские вопросы, а также механизмы координации, в частности объединенный оперативный центр миссии (ООЦ) и объединенный аналитический центр миссии (ОАЦ). Постоянное политическое взаимодействие главы миссии и ГУМ с правительством страны пребывания и основными действующими лицами является необходимым условием предотвращения и полного прекращения атак и насилия против гражданских лиц.

Ни один из участников мирного процесса не имеет всей информации и не обладает в полном объеме квалификацией, необходимой для планирования и проведения всего спектра мероприятий по защите гражданских лиц в течение конфликтов и в постконфликтный период. Помимо усиления взаимодействия между компонентами миссии группа управления миссией должна совместно с соответствующими структурами ООН реализовывать эффективные меропр-

ятия в области координации и коммуникаций по вопросам защиты. Также при разработке стратегий по защите важно осуществление консультаций с участниками гуманитарной деятельности. Деятельность по защите должна координироваться с национальными органами власти, организациями гражданского общества и другими представителями гражданского населения.

4.3.4 Ресурсы

В том случае если мандат миссии по поддержанию мира предусматривает выполнение задач по защите гражданского населения, миссия должна быть подготовлена, иметь потенциал и возможности для выполнения указанных задач. Среди множества требований к обеспеченности ресурсами исключительную важность имеет наличие транспортных средств, особенно воздушных. Кроме того, для успешного выполнения задач миссии требуется высокий уровень квалификации в сфере управления информацией и ее сборе, а также достаточное количество письменных и устных переводчиков для коммуникации и понимания особенностей местной культуры. Нередки случаи, когда миссия обнаруживает недостаточность указанных ресурсов. В таких ситуациях ГУМ должна сообщать ШКООН и Совету Безопасности ООН о своих потребностях и последствиях сохранения недостаточной обеспеченности этими ресурсами.

Базовые нужды людей должны удовлетворяться преимущественно правительством или в рамках гуманитарных операций, которые должны получать соответствующую поддержку (см. главу 6 настоящих Рекомендаций). Поскольку устойчивые в долгосрочной перспективе решения зависят от создания местного потенциала и возможностей, доноры и такие структуры, как ПРООН, должны также мобилизовать необходимые ресурсы.

4.3.5 Проблемы и риски

- Правительство страны пребывания и национальные органы власти оказались неспособны защитить гражданское население или, что еще хуже, сами стали совершать посягательства, заставив миссию разрываться между обеспечением поддержки правительства и выполнением мандата по защите гражданских лиц.
- Из-за сложных обстоятельств на местах угроза безопасности гражданских лиц исходит не от вооруженных групп, а от других гражданских лиц, которых трудно идентифицировать.
- Миротворческая миссия не обладает ни потенциалом, ни возможностями, необходимыми для выполнения функций по защите, предусмотренных мандатом.
- Ожидания гражданского населения превышают потенциал и возможности миссии по защите гражданских лиц.
- Население сильно рассредоточено по территории, и отдельные группы находятся вне зоны досягаемости для национальных властей и миротворческой миссии.

- Трудно обеспечить устойчивое политическое участие Совета Безопасности ООН вследствие его сильной занятости.

4.3.6 Рекомендации

- *Обеспечить баланс между краткосрочными мерами в сфере безопасности и долгосрочными шагами на пути к общей реформе системы безопасности.* Необходимо определить приоритеты — что стоит на первом месте: обеспечение первоочередных потребностей в защите гражданских лиц либо важнее осуществлять развитие потенциала и возможностей правительства страны пребывания для того, чтобы оно могло самостоятельно удовлетворять указанные потребности. В условиях ограниченности ресурсов может быть трудно сбалансировать краткосрочные и долгосрочные задачи. Потребность в немедленном обеспечении безопасности может оттянуть на себя ресурсы доноров и энергию, которые могли пойти на долгосрочный процесс РСБ. Демонстрация быстрых достижений может увеличить доверие, однако одновременно может угрожать формированию основы для глубокой реформы сектора безопасности. Необходимо найти правильный баланс. Скорее всего, наиболее насущной проблемой для гражданского населения в постконфликтном обществе будет личная безопасность. Она является одним из признаков правильного управления, который влияет на формирование первичной оценки легитимности государства. Следовательно, обеспечение личной безопасности почти всегда будет одной из первых и наиважнейших задач государственного управления. Обеспечивающие безопасность, как правило, претендуют на лидерство и на поддержку населения, которое рассматривает их как единственный возможный вариант для личной защиты и защиты имущества — независимо от того, насколько эти защитники являются недемократическими и неподотчетными.
- *Учитывать международные и местные ожидания.* От ГУМ потребуется непосредственная работа с ожиданиями относительно безопасности и защиты гражданских лиц. Легитимность мирного процесса и вовлеченность в него всех действующих лиц могут пострадать, если отсутствует надлежащая работа с ожиданиями заинтересованных лиц. Усилия в области общественной информации имеют решающее значение для обеспечения формирования у местного населения реалистичного представления о мандате и возможностях миссии.
- *Размещение миссии: временное или постоянное.* Обеспечение защиты гражданских лиц, равно как и осуществление мониторинга и наблюдения за действиями воюющих фракций, может потребовать комплексной модели развертывания миссии, состоящей из комбинации временного размещения вокруг гражданских и городских центров и развертывания вдоль разделительных линий и зон безопасности. Последний из указанных видов развертывания может быть пересмотрен, если в нем больше нет необходимости. Миссии следует сбалансировать свои ресурсы и возможности с существующими полевыми потребностями в целях грамотного использования

ресурсов и персонала. Временные схемы размещения в большей степени подходят для поддержки динамичных операций и деятельности по разминированию, а постоянные схемы больше подходят для осуществления миростроительства.

- *Обеспечить баланс между защитой персонала ООН и местного населения.* Миссия может столкнуться с дилеммой, определяя приоритет выполнения задачи по защите персонала ООН (миссии и иных структур системы ООН) и задачи по выполнению функций защиты гражданского населения в соответствии с мандатом.

4.4 Результат: восстановлена свобода передвижения

Свобода передвижения влечет за собой беспрепятственное перемещение людей и товаров, без страха стать объектом нападения или получить физический вред. При этом движение незаконных товаров и других источников нестабильности ограничивается. Свободное передвижение способствует экономическому росту и нормализации жизнедеятельности, обеспечивая, в том числе доступ к школам и рынкам, а также помогает общественной интеграции изолированных групп.

Установление правил относительно разрешения, ограничения или запрещения доступа станет основным предметом анализа ГУМ в рамках ее взаимодействия с органами власти страны пребывания. С другой стороны, действующие лица на местах могут попытаться проверить надежность и стойкость миротворцев, ограничив их свободу передвижения. Поэтому важно, чтобы миротворческие силы обеспечили оперативную и тактическую мобильность всего персонала в районе действия миссии. Сотрудничество в этом вопросе также может быть признаком общей приверженности мирному процессу, а также присутствия миротворческой миссии.

4.4.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- обеспечение свободы передвижения членов миссии;
- осуществление очистки и охраны транспортных путей;
- подготовка зон для высадки воздушного десанта и посадки воздушных судов;
- обеспечение действия соглашения о статусе сил (ССС), соглашения о статусе миссии (ССТМ);
- ограничение свободы передвижения выявленных «вредителей» и преступников;
- проведение работ по разминированию;
- обеспечение свободы передвижения участников гуманитарной миссии и их доступа к пострадавшему населению;
- создание альтернативных транспортных коридоров.

4.4.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - о с правительством страны пребывания заключены CCC/CCM;
 - о обеспечена безопасность транспортных маршрутов и плацдармов для высадки десанта;
 - о обеспечены альтернативные транспортные коридоры;
 - о обеспечено перемещение гуманитарных грузов;
 - о определены «вредители» и территории их деятельности;
 - о городские транспортные системы открыты для перемещения;
 - о начато выборочное разминирование;
 - о определены приоритеты противоминной деятельности и начато выборочное разминирование.
- *Среднесрочные:*
 - о остановлено принудительное перемещение населения;
 - о население передвигается по основным транспортным путям, свободным от насилия;
 - о основные стратегические ресурсы охраняются и могут доставляться на рынки;
 - о полиция восстановила правопорядок в наиболее важных районах;
 - о продолжаются работы по разминированию.
- *Долгосрочные:*
 - о национальные органы власти способны обеспечить полную свободу передвижения людей и товаров по всей территории страны;
 - о восстановление таможенных и пограничных процедур, соответствующих международным стандартам;
 - о продолжаются работы по разминированию.

4.4.3 Разграничение обязанностей и координация

Правительство страны пребывания, так же как и миссия по поддержанию мира, отвечает за обеспечение свободы передвижения населения. СПГС должен убеждать стороны придерживаться условий соглашений и напоминать о необходимости их соблюдения, а командующий силами и комиссар полиции должны обеспечить соблюдение соглашений на местах. Компоненты, вовлеченные в работы по разминированию (военный и гражданский), также играют важную роль в вопросах обеспечения свободы передвижения, равно как и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) и другие структуры ООН, отвечающие за перемещение беженцев и ВПЛ. Поэтому крайне важна координация и тесное политическое взаимодействие со сторонами конфликта.

4.4.4 Ресурсы

От наличия ресурсов и сроков развертывания миссии будут зависеть время и способ осуществления мер по обеспечению свободы передвижения. Заблаговременное предоставление ресурсов и скорость развертывания будут способствовать выполнению договоренностей. Доноры должны обеспечить необходимые ресурсы для противоминной деятельности, чтобы можно было очистить от мин и ВПВ дороги и ключевые объекты. Для выполнения данной задачи также необходимо наличие технологических ресурсов.

4.4.5 Проблемы и риски

- Правительство страны пребывания постепенно переходит к политике несоблюдения условий ССС.
- Правительство страны пребывания не может обеспечить свободу передвижения.
- Недостаточность достоверной информации о наличии мин и ВПВ.
- Мирный процесс ослабевает, возобновляются боевые действия.
- Воюющие стороны/«вредители» препятствуют передвижению и/или доступу персонала миссии.
- Воюющие стороны/«вредители» используют свободу передвижения для оказания политического давления.
- Отсутствует охрана границ страны, что приводит к притоку внешних «вредителей».
- Отсутствует поддержка региональных действующих лиц.

4.4.6 Рекомендации

- *Обеспечить баланс между свободой передвижения и безопасностью.* Изначально может потребоваться внедрение мер контроля за передвижением населения и ресурсов в целях обеспечения безопасности и контроля за воюющими сторонами. Серьезность принимаемых мер зависит от ситуации. Эти меры контроля могут быть объяснены людям необходимостью обеспечения прозрачности миссии и удовлетворения их ожиданий.
- *Немедленное или постепенное введение контроля.* Оба варианта (постепенный и быстрый) имеют свои преимущества и недостатки. Хотя опыт показывает, что постепенное введение контроля передвижения более жизнеспособно и прагматично, конкретный вариант контроля может быть определен исходя из гуманитарных соображений.
- *Обеспечить контроль перемещения национальных ресурсов.* В случаях, когда конфликт основан на борьбе за ресурсы, большую роль может сыграть обеспечение охраны при транспортировке национальных и стратегических ресурсов и контроля за их перемещением. Поэтому с самого начала миссии необходимо определить приоритет мер по контролю за перемещением ресурсов и связанных с этим мер в сфере обеспечения безопасности.
- *Уважать суверенитет страны, сохраняя при этом свободу передвижения*

членов миссии. По мере того как правительство страны пребывания начинает (или возобновляет) управление своей территорией, могут возникать различные случаи вмешательства, ограничения и даже запрета в отношении передвижения членов миссии. Соглашения ССС/ССМ изначально должны предотвращать такие ситуации и содержать условия на случай изменения ситуации, в том числе такие случаи, когда принимающее правительство использует возросшую власть на территории страны для оказания давления. Полная свобода передвижения исключительно важна для миссии с оперативной точки зрения, поскольку ограничения могут уменьшить способность миссии выполнять мандат. Кроме того, принятие миссией ограничений от одного из участников процесса может автоматически подорвать доверие к миссии, поскольку даст понять, что миссией можно безнаказанно манипулировать.

4.5 Результат: восстановлен общественный порядок

Общественный порядок характеризуется отсутствием высокого уровня криминального и политического насилия, в том числе похищений людей, убийств, беспорядков и запугивания определенных групп населения. Напротив, отсутствие общественного порядка является сильным дестабилизирующим фактором, подрывает усилия правоохранительных органов и может сопровождаться масштабными нарушениями прав человека. Обычные граждане не имеют достаточных возможностей, чтобы справиться с этими угрозами. При этом местные правоохранительные органы часто недоукомплектованы персоналом, имеют недостаточную подготовку, а иногда ассоциируются с предыдущими злоупотреблениями и коррупцией. Судебная система обычно слаба, а вера в ее способность разрешать проблемы находится на низком уровне. В то же время тюрьмы переполнены. Общественный порядок исключительно важен для формирования уверенности населения в системе общественной безопасности и предотвращения ситуаций, когда люди ищут защиты у других структур, таких как полувоенные формирования и полевые командиры. Поддержание общественного порядка является сферой ответственности полиции и других правоохранительных органов, судов, органов обвинения и следствия, тюремной системы, которые в совокупности образуют систему уголовного правосудия. Эти сферы деятельности рассмотрены более подробно в главе 5 настоящих Рекомендаций.

В некоторых случаях развертывание многоплановых миротворческих операций ООН осуществляется в целях обеспечения перехода власти к законному правительству или даже для временного выполнения законодательных и административных функций в государстве. При таких сценариях поддержание общественного порядка является основной функцией миротворческой миссии.

4.5.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- обеспечение охраны объектов ООН и основных органов управления страны пребывания, памятников культуры и объектов инфраструктуры;
- обеспечение присутствия миссии в основных потенциально нестабильных районах;
- обеспечение охраны важных лиц и институтов;
- размещение СПП в ключевых районах;
- осуществление координации деятельности войск и полицейских сил по поддержанию общественного порядка;
- оказание содействия размещению местных сил безопасности, в тех случаях, когда это возможно;
- оказание поддержки в создании местной полиции, других правоохранительных структур/ресурсов, а также в восстановлении системы правосудия;
- принятие мер в отношении гражданских волнений;
- принятие мер в отношении полувоенных образований и ополчения;
- осуществление поддержки развития гражданского общества и средств массовой информации.

4.5.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - начата реализация программ РСБ;
 - обеспечена охрана основных объектов ООН, органов управления страны пребывания, памятников культуры и объектов инфраструктуры;
 - обеспечено присутствие миссии в основных потенциально нестабильных районах;
 - СПП размещены в важных районах;
 - полицейские и военные компоненты готовы к принятию мер в отношении гражданских волнений;
 - созданы механизмы координации войск и полицейских сил;
 - сформированы и начали функционирование группы быстрого реагирования.
- *Среднесрочные:*
 - прекращено насилие в нестабильных районах;
 - во всех ключевых районах обеспечена безопасность;
 - большая часть территории страны возвращается к обычному ритму жизни;
 - национальная полиция и другие правоохранительные органы несут ответственность за свои действия;
 - население верит в необходимость общественного порядка;

- о гражданское общество и средства массовой информации создаются и функционируют;
 - о обеспечена интеграция полувоенных формирований и ополченцев в регулярные силы и в общество;
 - о обеспечена охрана важных лиц;
 - о национальные силы безопасности и миссия успешно координируют свои действия;
 - о гражданские волнения быстро локализуются.
- *Долгосрочные:*
 - о установлено верховенство права;
 - о гражданский сектор имеет необходимые силы и контролирует деятельность правительства;
 - о все органы власти и институты контролируемы и отвечают за свои действия;
 - о возвращается нормальный уклад политической и гражданской жизни.

4.5.3 Разграничение обязанностей и координация

Правительство страны пребывания отвечает за формирование своего потенциала и возможностей по обеспечению общественного порядка с учетом поддержки со стороны миссии и соответствующих структур ООН и международных действующих лиц. Однако до тех пор пока национальные органы власти не смогут полностью принять всю ответственность по управлению на себя, от миссии по поддержанию мира могут ожидать разрешения различных проблем в сфере общественного порядка в тесной координации с национальными силами безопасности. Основную поддержку миссии в этих вопросах оказывает Управление ДОПМ по делам органов законности и безопасности (УДООЗБ).

4.5.4 Ресурсы

Миссия (особенно военный и полицейский компоненты) должна быть соответствующим образом обучена, иметь достаточный потенциал, возможности для решения проблем в сфере общественного порядка с соблюдением правил применения силы. РСБ является центральным элементом в обеспечении общественного порядка, и поэтому соответствующие программы нуждаются в адекватном финансировании и поддержке со стороны доноров. Также могут требоваться ресурсы для создания объектов для структур исполнения наказаний, полиции и судов.

4.5.5 Проблемы и риски

- Местные структуры безопасности являются противниками мирного процесса.
- Группировки противников мирного процесса закрепились на территории страны и поддерживаются извне в целях разрушения правопорядка и вер-

ховенства права.

- Наблюдается рост национальной и международной организованной преступности, в том числе развитие черного рынка.
- Правоохранительная и правовая системы коррумпированы и политизированы, в то время как преступность институционализована и укоренилась как источник нелегальных доходов.

4.5.6 Рекомендации

- *Обеспечить баланс между краткосрочными мерами в сфере безопасности и долгосрочными шагами на пути к общей реформе системы безопасности.* Возможно, одной из самых сложных дилемм, с которой может столкнуться миссия, является выбор между, с одной стороны, срочной потребностью в принятии мер по обеспечению безопасности (в том числе посредством передачи своей легитимности не демократическим процессам и действующим лицам, бесполезным структурам безопасности и организациям, которые считаются коррупционными и непрофессиональными) и, с другой стороны, формированием легитимности тех моделей управления и действующих лиц, которые разделяют принципы подотчетности, прозрачности и другие важные принципы надлежащего управления. Имея ограниченные ресурсы, может быть затруднительным сбалансировать кратко- и долгосрочные потребности, например срочные меры безопасности и долгосрочные меры РСБ. Быстрые достижения могут увеличить доверие, однако они могут препятствовать более серьезной реформе сектора безопасности.
- *Содействовать стабильности в краткосрочной перспективе и противостоять атмосфере безнаказанности.* Решение вопросов с участием групп и отдельных лиц, замешанных в кровавых преступлениях, может быть необходимым для обеспечения участия определенных группировок в урегулировании ситуации или для снижения напряженности. В то же время, игнорирование продолжающегося политического насилия и действующих организованных преступных сообществ может привести к сохранению атмосферы безнаказанности и угрожать устойчивости мира.
- *Обеспечить стабильность в краткосрочной перспективе и одновременно принимать меры по обеспечению правосудия и наказанию преступников.* Отдельные граждане и группы будут требовать справедливости и должного наказания за прошлые преступления, что может вести к новой дестабилизации. Однако стабильность в долгосрочной перспективе невозможна без принятия мер по всем совершенным нарушениям и жалобам.
- *Сбалансировать функции в сфере обеспечения общественного порядка между полицией и военными.* За обеспечение общественного порядка отвечает полиция страны пребывания, однако ситуация может требовать, чтобы с целью выполнения мандата миссии полицейский компонент ООН с помощью своих СПП действовал самостоятельно и оказывал поддержку полиции страны пребывания. В случаях, когда уровень насилия превышает возможности СПП или когда такие подразделения отсутствуют, может потре-

боваться привлечение военного компонента миссии. Передача функций по контролю ситуации от полиции к военным подразделениям, или наоборот, требует эффективных процедур командования и координации, о которых необходимо информировать общественность и которые должны регулярно проводиться в учебном порядке.

- *Учитывать как традиционные для страны пребывания механизмы регулирования, так и международные нормы и стандарты.* Оказывая поддержку реформы национальных подходов к управлению, миссия должна учитывать существующие правила, нормы и модели поведения ранее существовавших сил безопасности, поскольку возможно, что их будет нелегко изменить и они были эффективными. Успех реформы сектора безопасности будет зависеть от того, насколько новые структуры будут отражать восприятие существующих институтов и исторически сложившихся моделей. По-настоящему хорошая модель управления будет сформирована только тогда, когда все субъекты общественных отношений пересмотрят свое понимание того, что такое система общественной безопасности в настоящее время и как она работает.

4.6 Результат: реализованы программы разоружения, демобилизации и реинтеграции

Целью процесса РДР является содействие формированию безопасности и стабильности в постконфликтной ситуации в целях создания условий для начала восстановления и развития. Принятие мер в отношении комбатантов — это первый шаг на пути к миру и примирению. Разоружение и демобилизация бывших комбатантов — очень заметный и крайне политизированный процесс, который может способствовать росту уверенности в мирном процессе.

В ООН используется следующее определение процесса РДР. Разоружение — сбор, официальное оформление и утилизация стрелкового оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, легких и тяжелых вооружений комбатантов, а часто и гражданского населения. Разоружение часто также включает разработку надежных программ регулирования вооружения. Демобилизация представляет собой официальный контролируемый процесс увольнения комбатантов с действительной службы в вооруженных силах или других вооруженных группах. Первый этап демобилизации может охватывать процессы от оформления отдельных комбатантов во временных центрах до сосредоточения военнослужащих в лагерях, предназначенных для этой цели (места для сбора, центры сосредоточения, районы сбора или казармы). Второй этап демобилизации охватывает комплекс мер по оказанию помощи демобилизованным, называемый реориентацией. Реориентация является формой оказания помощи на переходном этапе в целях удовлетворения основных потребностей бывших комбатантов и членов их семей и может включать временное предоставление денежной помощи, продуктов питания, одежды, жилья, медицинских услуг, краткосрочные курсы обучения

и профессиональной подготовки, трудоустройство и предоставление инструментов. Если реинтеграция является долгосрочным и непрерывным социально-экономическим процессом развития, то реориентация представляет собой оказание материальной и/или финансовой помощи на краткосрочной основе для удовлетворения первоочередных потребностей и может длиться на протяжении периода до одного года.

Реинтеграция представляет собой процесс, в ходе которого бывшие комбатанты приобретают статус гражданских лиц и получают стабильную работу и устойчивый источник доходов. Реинтеграция по существу является социально-экономическим процессом, не ограниченным по срокам и протекающим главным образом в рамках местных сообществ. Она является частью общего процесса развития страны, входит в сферу национальной ответственности и зачастую требует долгосрочной внешней помощи.²¹

4.6.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- создание стратегических рамок для участия ООН в РДР;
- выполнение детальной оценки ситуации на месте;
- создание при миссии руководящей группы по РДР под руководством главы миссии или ЗСПГС;
- создание при СГООН оперативной группы по РДР во главе с ЗСПГС/КР/ГК;
- разработка оперативного плана, предусматривающего распределение обязанностей, в координации со структурами ООН или национальными действующими лицами;
- обеспечение финансирования;
- оказание содействия в реализации мер, связанных с особыми потребностями и РДР комбатантов-детей;
- обеспечение включения деятельности по поддержке программ РДР в концепцию войск и полиции по проведению операций;
- изучение последствий РДР с учетом одновременного осуществления других постконфликтных процессов, в том числе в сфере правосудия переходного периода и в сфере РСБ;
- обеспечение конфискации оружия и связанного с ним имущества, а также предотвращение их поступления на территорию страны в нарушение договоренностей и условий введения санкций;
- проведение разоружения, включая сбор информации, изъятие вооружений и их уничтожение, хранение;

²¹

Записка Генерального секретаря ООН в адрес Генеральной Ассамблеи ООН от 24 мая 2005 года (A/C.5/59/31). Более подробная информация доступна в Интернете по адресу: www.unddr.org.

- проведение демобилизации, включая прием, регистрацию и документирование; информирование, консультирование и выдача направлений; проведение медицинских осмотров; увольнение и реориентация;
- проведение реинтеграции, включая предоставление информации и консультирование; оказание поддержки демобилизованным лицам и членам их семей (в том числе адресная поддержка уязвимых групп); оказание содействия принимающим указанных лиц сообществам.

4.6.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - созданы гражданские механизмы управления, и обеспечено гражданское руководство в целях максимального повышения национальной ответственности;
 - внедрены работающие механизмы регистрации и отслеживания перемещения бывших комбатантов, членов их семей, оружия и материалов;
 - внедрены работающие механизмы для выполнения каждого этапа РДР;
 - обеспечено финансирование выполнения процесса;
 - создана система сбора, обработки и анализа информации в целях оценки и анализа процесса;
 - имеются в наличии технические эксперты для оказания поддержки;
 - имеются или строятся основные объекты;
 - выполнено планирование реинтеграции;
 - осуществлены программы в области общественной информации;
 - гарантии безопасности согласованы с правительством страны пребывания;
 - функционирует система пограничного контроля, предотвращающая приток оружия и связанных с ним материалов;
 - при миссии создана руководящая группа;
 - проведено комплексное планирование в отношении миссии;
 - внедрены механизмы координации и проведения совместных операций;
 - подготовлен инструментарий для мониторинга и оценки ситуации.
- *Среднесрочные:*
 - введен контроль количества оружия, имеющегося у сторон конфликта и криминальных элементов, в соответствии с договоренностями между миссией и правительством страны пребывания;
 - рост цены соответствующего оружия на улице, указывающий на сокращение его запасов;
 - сокращение происшествий с использованием запрещенного оружия;
 - выработаны меры по правовому обеспечению процесса РДР со стороны правительства страны пребывания в целях обеспечения безопасности и гарантий формирования доверия;
 - программа поддерживается большей частью ключевых сторон кон-

фликта, сообществ, в которые реинтегрируются бывшие комбатанты, а также обществом в целом;

- о взяты под контроль оборот и перемещение оружия и связанных с ним материалов;
- о разработаны и реализуются программы профессионально-технического обучения;
- о пересмотрена и реализуется стратегия в области общественной информации;
- о ведется учет бывших комбатантов, участвующих в программах реинтеграции, и их количество растет.

• *Долгосрочные:*

- о правительство взяло под контроль национальные силы безопасности и применение ими силы;
- о реализованы меры по контролю оружия в соответствии с принципом верховенства права;
- о население ощущает себя защищенным;
- о оценка результатов реализации программы показывает, что в основном бывшие комбатанты реинтегрированы в социальном и экономическом плане;
- о приняты программы по сбору оружия в сообществах и по контролю оружия;
- о работают национальные правовые механизмы по контролю и регулированию владения оружием;
- о введено правовое регулирование местной деятельности по производству оружия;
- о введено правовое регулирование продажи и перевозки оружия;
- о государственные арсеналы оружия надлежащим образом охраняются для предотвращения проникновения оружия в общество;
- о пересмотрена и реализуется стратегия в области общественной информации;
- о остановлена деятельность вооруженных групп, запугивавших гражданское население;
- о отсутствуют сообщения о насильственных действиях с участием бывших комбатантов.

4.6.3 Разграничение обязанностей и координация

Политическая воля национальных заинтересованных лиц имеет огромное значение для успеха программ РДР. СПГС и/или ЗСПГС должны оказывать содействие этим программам в соответствии с установленными рабочими механизмами и в сотрудничестве с уполномоченными партнерами из системы ООН и внешними партнерами, в том числе донорами. Также крайне важны меры в области общественной информации, которые осуществляются соответствующим компонентом миссии под руководством и надзором главы миссии. В случае вве-

дения режима ограничения оборота оружия (санкций) необходимо осуществление консультаций по этому вопросу. Поскольку многие местные и международные партнеры процесса по поддержанию мира могут одновременно доставлять гуманитарную помощь гражданским лицам и оказывать поддержку РДР, важно осуществлять координацию и планирование гуманитарных программ и программ РДР.

Поскольку процесс РДР осуществляется в соответствии с различными программными документами (например, планами, стратегиями, политиками), регулирующими пересекающиеся вопросы миростроительства и восстановления с участием различных национальных и международных субъектов, данный процесс должен являться частью реализации национальной и международной стратегий восстановления. В этом процессе должны участвовать Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), Группа ООН по вопросам развития (ГРООН), территориальная группа ООН (ТГОООН), двусторонние доноры и национальные органы власти.

4.6.4 Ресурсы

Компонент миссии по РДР должен включать специалистов в таких областях, как планирование, мониторинг и оценка, логистика, предоставление отчетности (информации), гендерная проблематика и защита детей. Сотрудники по связям в сфере военных и полицейских вопросов также должны быть прикреплены к компоненту по РДР. При проведении миротворческих операций военный компонент также должен оказывать содействие программе РДР, в том числе посредством оказания логистической поддержки, обеспечения безопасности, сбора информации, предоставления особых экспертных знаний в области боеприпасов и оружия. Помимо этого, в реализацию программ РДР требуется полная вовлеченность компонента по обеспечению деятельности миссии.

Возможности некоторых партнеров по оказанию помощи могут быть ограничены их мандатами (например, многие гуманитарные организации не вправе работать с комбатантами, пока они не демобилизованы), поэтому следует внимательно изучать вопрос о том, как наилучшим образом они могут оказать помощь, уважая их мандат и учитывая другие ограничивающие их факторы.

В рамках осуществления деятельности по поддержанию мира финансирование РДР осуществляется за счет начисленных взносов, предназначенных для финансирования этой деятельности, и эти средства могут быть использованы для мероприятий по разоружению и демобилизации (включая реориентацию). Добровольными взносами доноров обеспечивается проведение реинтеграции. Это различие в источниках финансирования иногда приводит к диспропорции между мерами по разоружению и демобилизации, которые относительно легко финансировать, планировать и осуществлять, с одной стороны, и мерами по реинтеграции, которые зависят от желаний доноров, квалификации специалистов

и иных условий, которые не всегда имеются в нужное время в постконфликтных условиях. Эта диспропорция может быть уменьшена, если совместно с донорами осуществлять правильное планирование долгосрочных программ реинтеграции и если изначально выделяются необходимые ресурсы.

Выделение средств на мероприятия по реориентации в рамках расходов на демобилизацию позволяет использовать средства, полученные от начисленных взносов, для обеспечения участников программ временной помощью на протяжении периода до одного года. Выполнение задачи по возврату участников боевых действий к гражданской жизни может потребовать оказания прямой помощи демобилизованным комбатантам и местным сообществам.

4.6.5 Проблемы и риски

- Недостаток политической воли и/или отказ правительства страны пребывания от участия в реализации программы.
- Отсутствует всеобъемлющее мирное соглашение/политическое урегулирование.
- Не все вооруженные группы являются участниками мирного соглашения.
- Недостаточное финансирование реинтеграции.
- Комбатанты не согласны на РДР.
- Национальные действующие лица/местные сообщества обладают ограниченным потенциалом для поддержки реинтеграции.
- Получаемые от РДР результаты не признаются справедливыми.
- Разоруженные и демобилизованные комбатанты не обладают достаточными навыками для реинтеграции.
- Поступление оружия и связанных с ним материалов не может быть проконтролировано.
- Безопасность демобилизованных участников боевых действий и членов их семей не может быть гарантирована.
- Реализация программ реориентации приводит к оказанию большей поддержки бывшим комбатантам (часто замешанным в кровавых преступлениях), чем их жертвам.
- Реинтеграция бывших комбатантов во вновь создаваемые силы безопасности.

4.6.6 Рекомендации

- *Обеспечить надежные гарантии безопасности.* Предоставление комбатантам надежных гарантий безопасности имеет исключительную важность для получения их согласия сдать оружие. Миротворческие силы должны обладать потенциалом для обеспечения безопасности на протяжении всех этапов РДР, особенно в центрах демобилизации. При этом особое внимание необходимо уделять балансу сил воюющих сторон. Международная поддержка может повысить доверие к этим усилиям с помощью надзора за

процессами разоружения и демобилизации либо с помощью участия в национальной надзорной комиссии для обеспечения соразмерного разоружения каждого из противников. Эта поддержка также должна гарантировать расследование, предотвращение и исправление нарушений в ходе разоружения. Необходимо также учитывать, что к процессу РДР необходимо относиться как к важнейшей мере по формированию доверия между бывшими участниками конфликта.

- *Разоружение: полное или условное.* Существует вероятность, что не все стороны будут готовы сразу пойти на полное разоружение. Лучшим является подход, при котором степень разоружения оговаривается уже при подготовке соответствующих соглашений. Этот процесс должен сопровождаться комплексом кратко- и долгосрочных мер, в том числе реализацией программы по сбору оружия в сообществах и по контролю оружия; уничтожение оружия; восстановление национальных правовых механизмов контроля и регулирования владения, производства и продажи оружия; охрана оружейных складов для предотвращения проникновения оружия в общество.
- *Правосудие переходного периода и РДР.* Координация между системой правосудия переходного периода и программами РДР начинается с понимания того, как эти два процесса могут конструктивно взаимодействовать в краткосрочной перспективе, с тем чтобы, как минимум, не мешать друг другу в достижении своих целей, которыми соответственно являются формирование ответственности и стабильности.
- *Создавать местные силы безопасности через РСБ и РДР, одновременно опираясь на международные силы безопасности.* Определенные функции в этой сфере могут более эффективно выполняться международными силами безопасности, однако при этом основной целью должно быть формирование местного потенциала по обеспечению безопасности. Процесс РСБ является центральным элементом стратегий переходного периода и восстановления, а также необходим для долгосрочного успеха деятельности по РДР. Помимо обеспечения безопасности государства процесс РСБ направлен на обеспечение безопасности отдельных людей и сообществ. РСБ оказывает поддержку и содействие РДР путем усиления государственных институтов, что позволяет им обеспечивать безопасность граждан страны при надлежащем демократическом контроле. С другой стороны, РДР содействует РСБ для улучшения местных условий и потенциала безопасности, что обусловлено ориентацией процесса РДР на формирование иных механизмов обустройства жизни бывших комбатантов, препятствующих их возврату к насилию, а также тем, что процесс РДР приводит к ликвидации вооруженных группировок, которые могли бы угрожать установлению верховенства права. Процесс РСБ помогает возвращению государству принадлежащих ему по закону властных функций в вопросах безопасности (начиная с обеспечения верховенства права и заканчивая управлением полицией и армией). (См. главу 5 настоящих Рекомендаций.)
- *Реинтеграция и местный потенциал.* Международные действующие лица и доноры часто демонстрируют большой энтузиазм в отношении программ

разоружения и демобилизации, однако принятие ими обязательств по участию в долгом и затратном процессе реинтеграции может проходить не так уверенно или слишком медленно. В прошлом нехватка ресурсов часто была причиной ограничения усилий по реинтеграции. Успешное проведение реинтеграции требует оперативного принятия обязательств по оказанию финансовой и технической помощи на долгосрочную перспективу. Другая проблема реинтеграции состоит в подготовке местных сообществ и убеждении их в необходимости принятия бывших комбатантов. Важно также стремиться к тому, чтобы программы не приводили к вытеснению женщин, которые фактически стали осуществлять обязанности глав домохозяйств в течение конфликта.

- *Общий подход или повышенное внимание к комбатантам.* Хотя для того чтобы бывшие комбатанты не стали дестабилизирующим фактором, может потребоваться особый подход к ним, их усиленная опека может вызвать возмущение со стороны обычного населения. Среди других групп, которые нуждаются в существенной социальной и экономической помощи, можно выделить беженцев, ВПЛ, женщин, детей и других жертв конфликта. Безопасность должна быть сбалансирована со справедливостью. Необходимо стремиться к тому, чтобы применяемые в отношении бывших комбатантов стратегии были согласованы с более общими стратегиями, направленными на расселение и реабилитацию перемещенного населения, примирение, обеспечение верховенства права и создание системы управления. Выполнение этого требования также поможет предотвратить стигматизацию бывших комбатантов или их изоляцию от остальной части сообщества. В случае ненадлежащего выполнения данной задачи миссия по поддержанию мира рискует утратить свою беспристрастность.
- *Учитывать ожидания.* Местное население, бывшие комбатанты и правительство страны пребывания имеют разные ожидания и планы действий, и при этом всегда от миссии по поддержанию мира будут ожидать большего, чем позволяют сделать имеющиеся у нее время и потенциал. Самым важным в этом случае является баланс между тем, что возможно, и тем, что действующие лица считают возможным достичь за отведенное время. Кампании в области общественной информации и кампании пропаганды в сообществах гарантируют, что соответствующим сообществам и группам бывших комбатантов предоставлена точная информация относительно процедур и преимуществ РДР. Информационные сообщения должны быть специально подготовлены для каждой целевой группы. При их распространении следует использовать различные средства коммуникации, подходящие для соответствующей местности.
- *Обеспечить баланс между быстрым разоружением и долгосрочными целями.* Требуемый при осуществлении РДР подход, рассчитанный на долгосрочные цели, иногда перевешивается срочными политическими и относящимися к сфере безопасности требованиями по быстрому разоружению комбатантов, которые представляют непосредственную угрозу миру. Если разоружение тщательно не спланировано и проводится в спешке, на более

поздних этапах процесса могут возникнуть серьезные негативные последствия, особенно в случае недостатков в планировании и обеспеченности ресурсами процесса реинтеграции. ГУМ должна сбалансировать эти приоритеты и обеспечить выявление указанных рисков.

4.7 Результат: оборона страны переведена на профессиональную основу

Перед миротворческой миссией, выступающей в качестве части РСБ, могут быть поставлены задачи по отбору, обучению, консультированию персонала, наставничеству, оказанию поддержки и обеспечению институционального развития в сфере обороны. Это может включать обучение в том числе в области прав человека, международного гуманитарного права, защиты детей и предотвращения гендерного насилия. Крайне важно, чтобы войска (и полиция — соответствующие вопросы рассмотрены в разделе 5.4 настоящих Рекомендаций) восстановили доверие к себе в глазах общественности и международного сообщества, особенно если они были замешаны в конфликте. Во многих случаях нарушение дисциплины, использование неправильных стандартов, увеличенный призыв на службу или ограниченность ресурсов являются катализаторами возврата конфликта. Главной целью перевода обороны на профессиональную основу является установление гражданского контроля за военными. Профессионализация сферы обороны должна быть направлена не только на реформирование структуры войск и подготовку военных специалистов; она подразумевает комплексное восстановление и развитие вооруженных и невооруженных элементов обороны, а также гражданских структур управления обороной в соответствии с нормативными ценностями и традициями. Обучение является критически важной частью данного процесса, и его должны пройти все сотрудники сектора обороны, участвующие в принятии решений.

4.7.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- достижение договоренности с военными о проведении институциональной реформы;
- проведение оценки сектора обороны с привлечением к оценке различных структур и органов;
- обеспечение финансирования восстановления объектов и инфраструктуры, а также перехода к регулярной выплате денежного довольствия военным;
- внедрение принципов и системы подотчетности сектора обороны гражданскому политическому руководству;
- внедрение систем подбора и найма персонала;

- осуществление обучения и реорганизации, направленных на гармонизацию военных структур со сложившимися условиями;
- пересмотр и реформирование стандартов отчетности (ответственности) сектора обороны;
- периодическое проведение оценки и анализа ситуации.

4.7.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - выполнена оценка; план обучения и реорганизации одобрен правительством страны пребывания и военным руководством;
 - обеспечено финансирование;
 - завершено снабжение оборудованием и подготовка объектов;
 - отобраны кандидаты для прохождения обучения, размещены тренеры и наставники;
 - согласованы стандарты;
 - согласована координация действий по плану в целях поддержки РДР;
 - распределены функции и обязанности полиции и военных.
- *Среднесрочные:*
 - имеется в наличии (приобретено) необходимое оборудование и объекты (сооружения);
 - внедрены и функционируют механизмы надзора;
 - внедрены и функционируют системы по оплате труда и по работе с персоналом;
 - налажена координация лиц, осуществляющих военную разведку, и их деятельность урегулирована в соответствии с принципом верховенства права;
 - функционируют программы по отбору и подготовке руководящих кадров;
 - действует способствующая процессу стратегия в области общественной информации;
 - национальные и международные ожидания эффективно учитываются;
 - достигнута договоренность между донорским сообществом для предотвращения конфликта приоритетов и принимаемых мер;
 - передовые методы и подходы применены партнерами по двусторонним и многосторонним соглашениям, а также предоставлены местным органам власти и структурам ООН;
 - военные способны проводить операции в составе небольших групп.
- *Долгосрочные:*
 - сектор обороны реорганизован и способен проводить операции в соответствии с планом;
 - функционируют системы отбора и найма военнослужащих;
 - восстановлено общественное доверие к военнослужащим;

- о надзорные органы функционируют и способны руководить военными, контролировать и критиковать их, ставить перед ними задачи;
- о национальные и международные подходы и меры лучше интегрированы в долгосрочные стратегии развития;
- о внедрены и узаконены реальные механизмы для участия представителей гражданского общества;
- о внедрена и функционирует система поддержки сектора обороны, при ограниченной помощи со стороны международного сообщества;
- о военные структуры стали частью сбалансированного процесса РСБ.

4.7.3 Разграничение обязанностей и координация

В результате реализации многочисленных двусторонних и многосторонних соглашений, выполняемых одновременно с действиями системы ООН, в оказание поддержки сектору обороны может быть вовлечено много участников. Поэтому крайне важна координация и рационализация их усилий. Внешняя помощь не должна подрывать легитимность правительства страны пребывания. Национальные институты, законодательство, процессы (какими бы они слабыми не были) должны играть центральную роль в планировании и реализации программ и процессов. Внешние специалисты, осуществляющие планирование, должны тщательно уважать суверенитет страны пребывания, интегрируя представителей органов власти страны в процессы планирования и реализации планов. Поддержка сектора обороны должна в полном объеме координироваться с программами РСБ и РДР.

4.7.4 Ресурсы

К ресурсам относятся время, финансовые средства, объекты и сооружения, оборудование, а также тренеры и консультанты, которые могут финансироваться за счет доноров и через двусторонние и многосторонние соглашения с правительством страны пребывания. Необходимо наличие комплексного и согласованного совместного плана с правительством страны пребывания, которое отвечает за финансирование, снабжение, выделение и распределение ресурсов, необходимых для оказания содействия сектору обороны и переводу его на профессиональную основу. Долгосрочная программа должна включать планы устойчивого обеспечения, которые обеспечивают управление жизненным циклом материально-технических ресурсов и систем снабжения. Эффективный процесс РСБ требует значительной международной поддержки в виде добровольных пожертвований, а также в виде помощи деятельности на местах, например посредством обучения.

4.7.5 Проблемы и риски

- Военная инфраструктура находится в состоянии деградации.
- Поддержка военного сектора и его профессионализация не соответствуют

ходу реализации политических реформ.

- Военные структуры способствуют возобновлению насилия.
- Часть военных проявляет недовольство и склонна к мятежам.
- Реформы в сфере обороны не соответствуют ходу реализации процесса РДР.
- Финансирование является недостаточным, что приводит к ослаблению военной сферы и недовольству военных.
- Военные захватывают власть в стране.

4.7.6 Рекомендации

- *Обеспечить баланс между принятием срочных мер безопасности и постепенной реформой сектора.* Возможно противоречие между потребностью быстрого развертывания сил и постепенной подготовкой профессиональных сил. Срочная потребность в защите гражданских лиц может противоречить необходимости сформировать потенциал и возможности национальных органов власти, чтобы они смогли принять на себя функции миссии. С учетом ограниченности ресурсов может быть трудным сбалансировать кратко- и долгосрочные потребности. Принятие срочных мер безопасности может отвлечь на себя донорские ресурсы и энергию от усилий по долгосрочному реформированию сектора обороны.
- *Приоритет общенациональных задач или задач отдельных секторов.* Принятие решения о том, начать ли реформу с общенационального или регионального уровня, зависит от результатов анализа потребностей и требований в сфере безопасности. В частности, может оказаться, что ресурсов для одновременного перевода на профессиональную основу всех частей сектора обороны недостаточно. Кроме того, необходимо взвесить последствия различных вариантов реформы с учетом географических и культурных особенностей страны.

4.8 Результат: восстановлена территориальная целостность

Восстановление территориальной целостности страны сопровождается различными постконфликтными процессами внутри страны и на межгосударственном уровне. В межгосударственных отношениях в целях обеспечения территориальной целостности стороны отказываются от возможностей и выгодных предложений, чтобы защитить себя от оккупационных сценариев развития событий. В то же время внутри страны требуется создание и обслуживание буферных зон между воюющими сторонами, а в некоторых случаях требуются меры по охране границ. Осуществление действий по недопущению проникновения враждебных соседей, а также по обеспечению неприкосновенности границ при наличии спора об этих границах зачастую выходит за пределы возможностей миссии, за исключением случаев, когда миссия получает поддержку со стороны региональных или международных организаций по безопасности или посреднических организаций.

Достижение и поддержание территориальной целостности может быть исключительно трудной задачей в условиях расколота военными действиями страны, поскольку имеются заминированные территории и неразорвавшиеся боеприпасы; границы легко пересечь, они размыты или являются предметом спора; отсутствует или нарушена инфраструктура; отсутствует контроль над аэропортами, морскими портами и другими пунктами въезда в страну. Многие дестабилизирующие элементы проникают в страну через границу в виде транснациональных организованных преступных группировок, воинственных соседей, вооруженных групп и наемников. Многие дестабилизирующие элементы связаны с нарушением границ, среди них незаконный оборот оружия и международный терроризм. Существует два связанных между собой аспекта охраны границы: 1) физическая защита границы, которая включает мониторинг приграничных зон на предмет совершения преступлений, возникновения потоков беженцев или перемещений нерегулярных сил; и 2) системы таможенного и экспортного контроля, которыми регулируется перемещение людей, животных и товаров в страну и из нее.²² Совершенствование действующих на границе систем таможенного и экспортного контроля может также способствовать международной торговле и экономическому развитию в долгосрочной перспективе.

4.8.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- дипломатическое обеспечение (под руководством главы миссии) процесса с привлечением региональных действующих лиц;
- укрепление национальных механизмов;
- оказание поддержки в осуществлении контроля перемещения людей и товаров;
- обеспечение координации с соответствующими структурами ООН, МККК и неправительственными организациями в отношении перемещения беженцев;
- внедрение совместно с партнерами механизмов обмена информацией;
- оказание содействия в создании системы охраны границы, в том числе обучение и консультирование пограничных служб и структур страны пребывания.

4.8.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - о привлечены к участию в процессе заинтересованные региональные и международные субъекты;

22

См.: методическое руководство «Руководящие принципы для стабилизации и реконструкции», подготовленное Институтом мира США в 2009 году.

- о силами миссии по поддержанию мира или в рамках параллельной операции в соответствии с разрешением ООН внедрены системы пограничного морского, воздушного и наземного контроля;
 - о созданы механизмы органов власти страны пребывания, необходимые для установления контроля в приграничных районах страны;
 - о внедрена система контроля перемещения, которая признается всеми заинтересованными лицами;
 - о налажено сотрудничество с внешними партнерами для обеспечения координации перемещения людей и товаров и соблюдения требований гуманитарного пространства;
 - о внедрены механизмы обмена информацией для обеспечения прозрачности процесса;
 - о начата реализация плана по формированию потенциала и возможностей в сфере управления границей, осуществляемого в качестве элемента деятельности по поддержке усилий правительства страны пребывания по РСБ.
- *Среднесрочные:*
 - о в координации с национальными властями сокращено число инцидентов, связанных с пересечением границы;
 - о уменьшение количества случаев контрабанды запрещенных товаров;
 - о внедрены и функционируют национальные системы таможенного и пограничного контроля;
 - о приграничные базы противников мирного процесса ликвидированы в кооперации с соседними государствами;
 - о беженцы беспрепятственно возвращаются;
 - о напряженность пограничных споров с региональными действующими лицами снизилась до уровня, существовавшего до конфликта;
 - о сократилось присутствие негосударственных действующих лиц.
 - *Долгосрочные:*
 - о национальные институты способны контролировать границы;
 - о национальные органы власти осуществляют взимание установленных таможенных платежей;
 - о правительство страны пребывания осуществляет властные полномочия на всей территории страны;
 - о остановлен поток нелегального оружия, наркотиков, материалов и людей.

4.8.3 Разграничение обязанностей и координация

За охрану границ страны отвечает его правительство. Однако при отсутствии у него потенциала или возможностей миссия может оказать содействие в кратко- и среднесрочной перспективе. Меры по обеспечению неприкосновенности государственных границ должны приниматься во взаимодействии с соответ-

ствующими структурами ООН (например, с УВКБ). Усилия ПРООН и международных партнеров по поддержке формирования у органов власти страны пребывания потенциала для принятия на себя функций по администрированию жизненно важных таможенных и пограничных систем должны быть согласованы с действиями миссии.

4.8.4 Ресурсы

Для эффективного решения пограничных проблем миссия должна иметь мандат, достаточные ресурсы, профессиональную подготовку и установленные правила вмешательства (применения силы). Также необходимы соответствующие технологии и надежные механизмы разведки для мониторинга и сообщения данных о перемещениях через границу и связанных с ними нарушениях. Доноры должны оказывать необходимую поддержку формирования у правительства страны пребывания потенциала и возможностей для содействия процессу РСБ.

4.8.5 Проблемы и риски

- Региональные действующие лица, соседние государства или члены международного сообщества используют нестабильность ситуации для защиты своих собственных интересов за счет страны пребывания.
- Санкции не эффективны.
- Появляются случаи несогласия с мирным процессом.
- Противники мирного процесса используют слабость границ в своих интересах в ущерб стране пребывания.
- Правительство страны пребывания не обладает возможностями и волей к созданию жизненно необходимых институтов.
- Возникает региональный конфликт.

4.8.6 Рекомендации

- *Осуществлять функции по охране границы и формировать потенциал страны пребывания.* Хотя охрана границы и пограничный контроль относятся к функциям правительства страны пребывания, состояние национальных институтов может не соответствовать необходимому уровню. Поэтому миссия должна быть готова к оказанию существенной помощи на начальном этапе. Между тем, главным приоритетом должно быть формирование потенциала правительства страны пребывания, и необходимо принятие мер по обучению местных сил безопасности для выполнения соответствующих задач. Обучение, проводящееся внутри страны, как правило, наиболее успешно, особенно через программы обучения инструкторов. На определенный период времени может быть целесообразным близкое размещение международных и местных сил для осуществления обучения и мониторинга. В основе эффективной системы охраны границы также лежат надежные разведданные о лицах, находящихся в розыске и пытающихся

проникнуть в страну или выехать из нее. Миссии следует построить основанные на кооперации отношения с пограничными силами безопасности и службами разведки для обмена важной информацией. Задачи, поручаемые странам, предоставляющим войска и полицейские силы, в сфере охраны границы, должны соответствовать их уровню подготовки и функциям. При этом необходимо учитывать, что многие страны имеют специальные пограничные силы безопасности.

- *Обеспечить баланс интересов страны пребывания и региона.* Миссия по поддержанию мира может столкнуться с необходимостью участия в урегулировании приграничных (зачастую деликатных) отношений с соседними странами. Многие конфликтующие страны имеют протяженные общие границы (которые порой легко пересечь) с соседними странами, откуда берут начало многие факторы дестабилизации. Принятие мер, направленных на приобретение политической поддержки со стороны региональных действующих лиц и выработку трансграничных протоколов, может иметь стабилизирующий эффект и быть полезным для безопасности всех сторон. Миссии следует обеспечивать активное участие соседей путем формирования региональных механизмов (или оказания им поддержки), которые способствуют обеспечению безопасности региона, экономическому росту, социальному и политическому развитию. Миссии необходимо будет найти баланс между использованием своих ресурсов для обеспечения территориальной целостности и созданием безопасности внутри страны.
- *Совместное участие или вмешательство.* Соседние страны и другие члены международного сообщества могут играть исключительно важную роль (положительную или отрицательную) в формировании способности страны пребывания достичь стабильности ситуации. Региональные интересы, проблемы и неразрешенные конфликты могут быть серьезной помехой в этом. Поэтому для предотвращения любых дестабилизирующих действий потребуются всеобъемлющие дипломатические усилия в сочетании с экономическими гарантиями и гарантиями безопасности.

Укрепление верховенства права с соблюдением прав человека

5.1 В чем заключается укрепление верховенства права с соблюдением прав человека?

Наличие условий для укрепления верховенства права означает, что все лица, институты и организации (публичные и частные), включая государство, отвечают в соответствии с нормами права, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами.²³ При создании таких условий меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, должны осуществляться транспарентно (как в юридическом смысле, так и процедурном). В тесном взаимодействии с правительством страны пребывания группа управления миссией обладает полномочиями и потенциалом для оказания влияния на оперативность и уверенность действий государства по восстановлению и обретению своего влияния, легитимности и потенциала, необходимого для добросовестного применения справедливых законов. Если говорить более конкретно, то роль ГУМ по укреплению верховенства права подразумевает, как правило, выполнение следующих задач:

- оказание содействия политическому урегулированию и диалогу в рамках поддержки усилий страны пребывания по преодолению препятствий на пути к верховенству права;
- обеспечение поддержки формирования потенциала внутренних институтов (официальных и неофициальных), которые могут разрешать конфликты мирным путем в рамках принципа верховенства права.

Всеобъемлющий подход к укреплению верховенства права должен вырабатываться и выполняться в условиях проведения активных консультаций со всеми участниками мирного процесса и с гражданским обществом. Следовательно, стратегии должны быть основаны на анализе потребностей и быть долгосрочными. Кроме этого, необходимо принимать меры, способствующие долгосрочной вовлеченности доноров в процесс. Меры по созданию потенциала для обеспечения верховенства права должны касаться всего спектра участников, в том числе структур управления в сфере правосудия (например, министерств), полиции и других правоохранительных органов, органов следствия и обвинения, структур,

23

См.: доклад Генерального секретаря ООН «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах», 2004 год (S/2004/616).

обеспечивающих государственную защиту при осуществлении правосудия, судов, тюрем, надзорных органов, структур по реформированию правовой системы и юридических образовательных учреждений. Принятие мер по укреплению верховенства права в отношении указанных структур и институтов будет способствовать также осуществлению иных видов деятельности миссии, таких как РСБ. Признание миссией исключительной важности местной ответственности на всех уровнях системы за решение данной задачи на любом этапе процесса позволит создать благоприятные условия для верховенства права. Однако иногда возникает необходимость обеспечения баланса между приоритетом национальной ответственности и потребностью в определенной степени вмешательства во внутренние дела в целях противодействия коррупции в полиции и других правоохранительных органах, которая может помешать усилиям по установлению верховенства права и РСБ.

Успешность работы по обеспечению верховенства права также зависит от взаимодействия с негосударственными системами правосудия, негосударственными субъектами и населением. Негосударственные субъекты и неофициальные институты фактически могут предложить многие из услуг, которые государство не может или не хочет оказывать. Поэтому от ГУМ требуется понимать культуру тех систем, которые уже существуют и заслужили доверие населения, а также взаимодействовать с ними.

Для создания условий для успеха в деле укрепления верховенства права важнейшим условием является выстраивание приоритетов деятельности. В определении своих приоритетов ГУМ могут помочь ответы на следующие вопросы: (а) являются ли условия безопасными; (б) может ли безопасность быть обеспечена только полицейскими силами; (в) способно ли сообщество принять проводимые реформы; (г) имеются ли активные противники процесса, которые могут дестабилизировать обстановку; (д) наличие территории, где возможно установление верховенства права без противодействия «вредителей» для обеспечения получения быстрой победы, стимулирующей веру в реформу; (е) достаточно ли стабильно правительство страны пребывания для проведения реформы; (ж) учтены ли при установлении верховенства права гендерные особенности восприятия безопасности, правопорядка и других социальных, экономических и административных вопросов; (з) способна ли полиция и другие правоохранительные органы поддерживать правопорядок/общественный порядок в рамках принципов соблюдения прав человека; (и) необходимо ли принятие дополнительных мер в отношении каких-либо элементов процесса РСБ до перехода к реформе других элементов системы безопасности.

В конечном счете, установление верховенства права необходимо для устойчивого мира и спокойного перехода от деятельности по поддержанию мира к миростроительству. Поэтому данный процесс имеет серьезное значение в деятель-

ности ГУМ.²⁴ Кроме того, верховенство права должно быть центральной частью этических правил всех групп сотрудников миссии, включая военный, полицейский и гражданский персонал из всех стран, предоставивших миссии ресурсы.

5.1.1 Предпосылки успеха

Для успеха необходимы следующие условия:

- миссия функционирует в рамках предоставленных Советом Безопасности ООН полномочий, предусматривающих деятельность, необходимую для укрепления верховенства права;
- мирный процесс, который привел к завершению конфликта в стране, создает условия для устойчивого разрешения ситуации;
- все основные участники конфликта подписали мирное соглашение и продемонстрировали приверженность выполнению его условий;
- доноры договорились оказывать поддержку в укреплении верховенства права необходимыми ресурсами;
- сплоченность действий руководства миссии (политического, военного и полицейского) в отношении выработки способа противодействия угрозам, стоящим перед миссией, ее мандатом и верховенством права, которая основана на результатах тщательного и всестороннего анализа конфликта, который должен включать в себя анализ систем и подходов с учетом законодательства и культурных традиций, а также анализ истории и характеристик страны.

5.1.2 Индикаторы

Среди ключевых индикаторов достижения верховенства права можно выделить следующие:

- сформирована качественная законодательная система, гарантирующая недопущение дискриминации; при формировании законодательной системы учтена роль женщин и меньшинств, местные проблемы, традиции, культура, знания и история;
- создана сильная судебная власть, способная выдерживать давление со стороны различных заинтересованных лиц; судебная система является особенно восприимчивым сектором, поскольку отвечает за толкование норм права, появившихся в результате работы законодательной системы; реализован принцип разделения властей, а также создана система сдержек и противовесов, обеспечивающая добросовестное и справедливое применение норм права;

²⁴ Более подробная информация по этому вопросу представлена в докладе Генерального секретаря ООН «Ежегодный доклад об укреплении и координации деятельности Организации Объединенных Наций в сфере верховенства права», август 2009 года (A/64/298).

- укреплена полиция и другие органы правоохранительной системы, которые являются восприимчивыми к нуждам населения (с учетом особенностей в отношении к женщинам и меньшинствам) и независимы от политики и участников политических отношений;
- укреплена пенитенциарная система с соблюдением Минимальных стандартных правил ООН по обращению с заключенными;
- внедрены структурные механизмы и процессы медиации для мирного разрешения конфликтов;
- внедрены работающие надзорные механизмы;
- создана система государственного (муниципального) управления, деятельность которой основана на правилах, подотчетна и имеет разумный порядок обжалования решений.

5.1.3 Результаты

Среди результатов операций, которые свидетельствуют о решении данной задачи, можно выделить следующие:

- законодательная система укреплена;
- судебная система укреплена;
- полиция и другие органы правоохранительной системы укреплены;
- пенитенциарная система укреплена.

5.2 Результат: укреплена законодательная система

Степень воздействия конфликта на законодательную систему может варьироваться от полного разрушения институциональной инфраструктуры до ослабления ее эффективности. Сильная законодательная система, опирающаяся на принципы верховенства права и соблюдения прав человека, представляет собой механизм, посредством которого государство формирует свою нормативную базу, основываясь на воле народа. Это создает фундамент для эффективности принципа верховенства права. Если законодательная система несправедливо дискриминирует отдельные группы населения и/или не в состоянии принять такие нормативные правовые акты, которые обеспечивают реализацию прав всех граждан, то такая система также способствует возникновению и развитию конфликта. Законодательная система должна внутренне соответствовать реальной ситуации в обществе и быть адаптированной к ней, а также обеспечивать свободное участие женщин и меньшинств в соответствующих отношениях на основе принципа равенства.

5.2.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- проведение оценки потребностей, определение схемы работы существующей законодательной системы;
- оказание поддержки в реформе законодательной системы;
- осуществление координации донорской помощи;
- улучшение общей информированности общества с помощью кампаний в области общественной информации;
- содействие формированию гражданского общества, в том числе с участием женщин и меньшинств.

5.2.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - оценка потребностей и определение схемы работы существующей законодательной системы завершены;
 - определены доноры и области их участия;
 - совместно с правительством страны пребывания проведено планирование необходимых реформ законодательной системы;
 - определены препятствия в проведении реформ;
 - определены инициативные группы защиты интересов внутри страны пребывания.
- *Среднесрочные:*
 - правительством страны пребывания начата реализация реформы законодательной системы с учетом обеспечения участия меньшинств и женщин;
 - донорская помощь получила приоритет;
 - наблюдается поддержка реформы со стороны населения.
- *Долгосрочные:*
 - реализована реформа законодательной системы;
 - укреплена система поддержки гражданского общества;
 - начаты конституционные процессы;
 - продолжается осуществление донорской поддержки;
 - в законодательной базе закреплён принцип верховенства права.

5.2.3 Разграничение обязанностей и координация

В составе миссии ГУМ отвечает за установление принципа верховенства права совместно с национальными партнерами с одновременным обеспечением баланса между местной ответственностью и целями миссии. За разработку систем верховенства права, восприимчивых к ситуации в стране, отвечает, прежде всего, правительство страны пребывания. Координация сопряжена с трудностями и трениями, которые ГУМ придется регулировать. От группы управления миссией требуется постоянное участие в политическом процессе в целях поддержки проведения реформ законодательной системы.

5.2.4 Ресурсы

Необходимо выделение достаточных ресурсов, в том числе специалистов необходимой квалификации, для поддержки выполнения задач, предусмотренных мандатом. ГУМ должна предпринять все возможные меры для привлечения доноров и содействия оказанию постоянной поддержки в данной сфере. Долгосрочный успех также зиждется на постоянном политическом взаимодействии, так же, как и устойчивость донорской финансовой и имущественной помощи, которая необходима для успешного проведения всей реформы.

5.2.5 Проблемы и риски

- Местное законодательство, равно как и обычное право и религиозные правовые системы, может конфликтовать с международными нормами/стандартами в сфере прав человека.
- Согласие на местном уровне может быть поставлено под угрозу вследствие скорости или стиля проведения реформы законодательной системы.
- Недостаточная готовность страны к принятию проводимых законодательных реформ, что влечет утрату легитимности процесса и доверия к нему.
- Недостаточное участие заинтересованных лиц страны пребывания в разработке и реализации механизмов мониторинга и оценки могут мешать эффективному сопоставительному анализу на основе контрольных показателей (бенчмаркинг).
- Международные действующие лица навязывают внедрение правовой системы, не подходящей для местных условий.
- Напряженность между ГУМ и правительством страны пребывания негативно влияет на реализацию планов и приоритетных задач по всесторонней законодательной реформе.
- В планах не учтены в должной мере важность и центральная роль традиционных институтов правосудия.
- Коррупция и политическая аффилированность нарушает ход реформ.

5.2.6 Рекомендации

- *Сроки выполнения реформы законодательной системы.* Первоочередную потребность в удовлетворении имеющихся у доноров и местных действующих лиц ожиданий ощутимых результатов необходимо будет сбалансировать с обеспечением устойчивой реформы законодательной системы в долгосрочной перспективе. Если процесс реформирования идет в спешке, и в его ходе не учитываются такие факторы, как культурные нормы, гендерная проблематика и вовлеченность граждан, результат окажется недолговечным. В случае если реформа подразумевает серьезные изменения по сравнению с ранее существовавшей системой и ГУМ при этом слабо учитывает временной фактор, противники процесса могут просто переждать срок действия миссии или попытаться подорвать легитимность миссии и

доверие к ней. Наконец, может потребоваться время для накопления потенциала с учетом способности существующей законодательной системы адаптироваться к условиям или принимать изменения.

- *Обеспечить баланс международных норм и местных обычаев, религиозных норм и законодательства.* В рамках реализации законодательных реформ могут возникать противоречия между международными стандартами, местными и религиозными системами и официальным законодательством, например по вопросам избирательных прав женщин, наследования, владения землей. Оказание поддержки в изменении законодательной системы в соответствии с международными нормами может вызвать трения между ГУМ, правительством страны пребывания и населением.
- *Обеспечить баланс между представительной законодательной системой и элитарными структурами управления.* Другая дилемма может возникнуть между потребностью в том, чтобы законодательная система представляла всё общество, включая меньшинства и женщин, и созданием системы, отвечающей только нуждам тех, кто обладает властью. Хотя наличие поддержки со стороны власть имущих и является обязательным условием реализации реформы, учет только их интересов не позволит достичь желаемого результата. Необходим баланс между оперативной реализацией реформы и обеспечением легитимности процесса и доверия к нему. Поэтому взаимодействие с инициативными группами, отстаивающими интересы различных слоев населения (например, женщин и меньшинств), должно быть сбалансировано с обеспечением интересов лиц, обладающих властью.
- *Официальная или неофициальная дискриминация.* В тех случаях, когда в национальном законодательстве полностью отсутствуют какие-либо официальные дискриминационные меры, могут существовать серьезные неофициальные и традиционные формы дискриминации, встроенные в основы организации общества. Даже максимально возможная культурная информированность, консультации с заинтересованными лицами и структурами могут оказаться неспособными помочь в понимании формировавшихся поколениями конструктивных и всеобъемлющих традиций дискриминации. Поэтому, строя свои ожидания, необходимо смириться с тем, что невозможно изменить.

5.3 Результат: укреплена судебная система

Здоровая и авторитетная судебная система в сочетании с полицией и пенитенциарными учреждениями является основополагающим фактором для успешного перехода страны к новой жизни. Хотя основное внимание уделяется обычно уголовному правосудию, вопросы гражданского судопроизводства (в том числе вопросы семейного и наследственного права, земельной реформы, коммерческого права), а также конституционного и административного права могут иметь решающее значение для снижения уровня преступности и установления общественного порядка. В случае непринятия мер по разрешению таких спо-

ров они могут быстро превращаться в гражданские волнения, а иногда и в конфликты с применением насилия. Уверенность гражданского населения в том, что судебная система не будет принимать необоснованных решений и не станет осуществлять карательные функции, а, напротив, будет отправлять правосудие на основе принципа равенства, является условием возникновения доверия к правительству страны пребывания и к судебной системе в целом. Укрепленная судебная система окажет содействие в реформировании полиции и пенитенциарных учреждений, что также имеет положительный результат для населения. Более того, увеличение международных инвестиций и экономический рост происходят только в тех государствах, в которых абсолютно гарантированы безопасность рабочих и честность судебной системы. Международное сообщество должно оценивать, действительно ли его партнеры из соответствующей страны при получении квалифицированной и всесторонней поддержки со стороны международного сообщества стремятся и готовы к борьбе с системными проблемами, стоящими перед судебной системой и принципом верховенства права. Несоответствие между степенью опасности рисков, стоящих перед судебной системой, и принципом верховенства права, с одной стороны, и властными полномочиями и ресурсами, имеющимися у миссии, с другой стороны, безусловно ведет к невыполнению поставленных задач.

ГУМ является только одним из участников работы по поддержке реформы судебной системы. Выполнение миссией роли наставника и координатора всего процесса будет способствовать формированию легитимности миссии и правительства страны пребывания, а также доверия к ним. Другие действующие лица продолжают участие в реформировании судебной системы в течение долгого времени после окончания срока действия миссии по поддержанию мира, и поэтому было бы целесообразным сотрудничество ГУМ с этими лицами с целью поддержки и координации всех усилий. Укрепленная судебная система является критически важной для перехода к миростроительству.

После проведения оценки потребностей и определения схемы работы действующей системы у группы управления миссией сформируется представление о комплексе мер, которые требуется принять для содействия реформе. Поскольку создание потенциала занимает определенное время, может возникнуть давление в пользу принятия быстрых мер для удовлетворения ожиданий общества. ГУМ придется оценить, какие действия не будут дестабилизировать мирный процесс, демонстрируя при этом реальность реформы. Кроме того, ГУМ необходимо будет достичь равновесия между обеспечением судебной реформы, которая соответствует результатам проведенной оценки потребностей, и способностью правительства страны пребывания выдержать реформу. Решая задачу по получению быстрых результатов, ГУМ следует рассмотреть возможность использования временных механизмов правосудия или оказания поддержки системам обычного права. Однако оба этих варианта являются крайне деликатными. Ожидания страны пребывания и международного сообщества, скорее всего, приведут к трениям, которые ГУМ придется урегулировать, если она не хочет

потерять поддержку правительства страны пребывания и доноров, долгосрочное участие которых имеет решающее значение. Быстрые достижения, свидетельствующие об изменениях, могут способствовать увеличению терпения/терпимости, что обеспечит стабильное проведение судебной реформы. С другой стороны, случайные последствия также могут быть быстрыми достижениями, которые не отвечают потребности в стабильном проведении судебной реформы в долгосрочной перспективе.

5.3.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- проведение оценки потребностей и определение схемы работы действующих механизмов правосудия, включая традиционные, основанные на обычаях и иные негосударственные;
- оказание содействия независимости судебной власти;
- обеспечение повышения профессионализма юридической и судебной власти, подотчетности и прозрачности благодаря совершенствованию управления и надзора;
- обеспечение взаимодействия/кооперации/координации со всеми структурами, связанными с отправлением уголовного правосудия (включая, полицию и пенитенциарные учреждения);
- осуществление координации донорской помощи;
- обеспечение эффективной реализации законодательства и равного доступа к правосудию, в том числе посредством поддержки организаций независимых общественных защитников, оказывающих помощь социально незащищенным слоям населения;
- укрепление связей и кооперации между государством и негосударственными институтами;
- улучшение общей информированности общества с помощью информационных кампаний, направленных на учет интересов развития гражданского общества, в особенности в отношении женщин и меньшинств;
- содействие в создании подотчетной судебной власти;
- укрепление местного потенциала в сфере администрирования судебной системы;
- мониторинг судопроизводства.

5.3.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - оценка потребностей и определение схемы работы действующей системы завершены;
 - труд судей и всех государственных служащих судебной системы оплачивается;

- o препятствия проведению реформы выявлены;
 - o созданы условия для судебной реформы;
 - o разработаны и реализуются программы в области общественной информации.
- *Среднесрочные:*
 - o наблюдается увеличение интенсивности использования населением судебной системы;
 - o сокращение числа лиц, незаконно заключенных под стражу без участия в судебном процессе;
 - o сокращение числа случаев, когда подозреваемые были отпущены из-за недостаточности доказательств обвинения;
 - o с помощью стажировок и международных партнерств оказано содействие в создании процедур отбора и проверки кандидатов на должности обвинителей и защитников (адвокатов), систем назначения судей;
 - o создана система учета и хранения рассматриваемых дел;
 - o проведен анализ бюджета и потребности в кадрах;
 - o осуществлена координация доноров во избежание пересекающихся действий;
 - o гражданское общество оказывает поддержку судебной реформе;
 - o подготовлен общий справочник юридических терминов;
 - o судьи, обвинители, защитники и администраторы судов несут ответственность в рамках транспарентных процедур;
 - o улучшен доступ к судебным механизмам, особенно для женщин и меньшинств, а также увеличена доля женщин в судебной системе;
 - o улучшено взаимодействие с системами правосудия, основанными на традиционном и обычном праве;
 - o сформирован потенциал для обучения в сфере права, в том числе навыкам управления судами.
 - *Долгосрочные:*
 - o судебная власть независима и свободна от политики при определении судей, их служебном продвижении и применении к ним дисциплинарных мер, а также в управлении своими финансовыми делами;
 - o судьи, обвинители и защитники пользуются доверием, являются эффективными и непредвзятыми;
 - o судьи, обвинители и защитники привлекаются к ответственности за ненадлежащее поведение без какого-либо международного вмешательства;
 - o представители юридической профессии придерживаются строгих стандартов поведения;
 - o судебная власть эффективно выполняет основные функции в сфере уголовного и гражданского судопроизводства;
 - o принятые меры по защите прав человека (например, создание комиссии по правам человека или института уполномоченного по правам че-

ловека/омбудсмана) являются эффективными;

- о правовая система предоставляет ненасильственные механизмы для разрешения споров;
- о правовая культура, основанная на принципе верховенства права, стала неотъемлемым элементом общественных ожиданий и ценностей;
- о имеются достаточные материальные, институциональные и человеческие ресурсы для планирования и проведения обучения в сфере права и создания потенциала на национальном уровне;
- о юридическая помощь доступна там и тогда, где и когда она необходима, для тех, кто не может позволить себе оплатить услуги защитника;
- о общественные установки и нормы поощряют мирное разрешение споров.

5.3.3 Разграничение обязанностей и координация

Правительство страны пребывания играет ведущую роль в обеспечении выполнения укрепленной судебной системой функций по реализации правовых норм, принимаемых законодательным органом. Что касается миссии, то ГУМ отвечает за достижение баланса между сферой ответственности местной судебной системы и задачами миссии. В большинстве случаев группа управления миссией может оказывать поддержку укреплению судебной власти посредством участия в политическом руководстве процессом и координации долгосрочной донорской помощи. С помощью наставничества и координации ГУМ может оказать помощь в формировании политических условий, позволяющих со временем успешно провести судебную реформу. Важнейшим условием поддержки формирования легитимности судебной системы и доверия к ней является снижение рисков, связанных со сроками выполнения предусмотренных мандатом задач в сфере судебной реформы без угрозы в отношении местной ответственности и общественной поддержки судебной реформы. Установление взаимодействия со структурами, защищающими интересы женщин и меньшинств в вопросах обеспечения равного доступа к правосудию и иных вопросах судебной реформы, также является критически важным для координации.

5.3.4 Ресурсы

Деятельность по поддержке укрепленного судебного сектора должна быть обеспечена достаточными ресурсами, знаниями и навыками. Наличие экспертов, обладающих знаниями, навыками и способностями в ключевых областях, международного опыта и знаний в области культуры, иных аспектов контекста ситуации, права, а также обеспечение равновесия целей и реальных результатов, которые можно получить в существующих условиях — все это будет иметь значение при проведении наставнической деятельности и оказании иной поддержки в проведении судебной реформы. Также необходим персонал, который располагает опытом, навыками и знаниями для выполнения в составе миссии работы по наставничеству и консультированию в области политики, права и

прав человека. И, несомненно, долгосрочный характер судебной реформы требует постоянной донорской помощи.

5.3.5 Проблемы и риски

- Потенциальные конфликты между национальными и международными нормами права, касающимися судебной реформы;
- официальная правовая система либо отсутствует, либо состоит из разрозненных элементов; при этом недостаточно участников этой системы, которые бы могли реализовать все мероприятия реформы;
- гражданское общество является слабым и неспособно поддержать судебную реформу, что ограничивает легитимность судебной системы и доверие к ней;
- принятие мер по устранению укоренившейся политической/судебной аффилированности и соответствующих отношений приводит к созданию трений и антагонизму в отношении инициатив по реформированию системы управления и препятствует зарождающейся политической кооперации;
- организованная преступность и коррупция, связанная с политической властью, влияют на судебную реформу;
- логистические и иные проблемы с ресурсами, препятствующие проведению крупномасштабных изменений в администрировании и управлении судами;
- восприятие соблюдения справедливости при обеспечении этнического/религиозного/ регионального баланса при обучении и назначении на более выгодные позиции оказывает влияние на судебную реформу;
- трудность в достижении общего понимания комплексных идей, в том числе таких, как верховенство права, правосудие переходного периода, РСБ и реформа судебной системы;
- слабая культура управления и (или) лидерства;
- наличие проблем, связанных с интеграцией маргинализированных и уязвимых групп.

5.3.6 Рекомендации

- *Обеспечить баланс между политической стабильностью и подотчетностью судебной системы.* Влияние политики и криминальной сферы на судебную власть препятствует установлению верховенства права. Однако решение этой проблемы может иметь политические последствия, которые дестабилизируют мирный процесс. В течение конфликта правовые, политические и экономические интересы зачастую связаны с криминальной деятельностью, которая может оказать воздействие на постконфликтное восстановление и судебную реформу. Например, поспешное отправление судей в отставку может привести к вакууму в соответствующих властных структурах, что может вызвать долгосрочный отрицательный эффект для процесса укрепления судебной системы.

- *Обеспечить баланс результатов и сроков.* Судебная реформа — это долгосрочный процесс без точной даты окончания. Заинтересованность миссии и донорского сообщества в получении результатов следует учитывать в той же мере, что и сроки и местные возможности, требуемые для проведения судебной реформы, при которой будут учтены культурные аспекты, общий контекст ситуации и потенциал. Отсутствие сильного юридического профессионального сообщества (судей, обвинителей, защитников, администраторов судов и т.д.) приводит к чрезмерной опоре на международных экспертов, которые, скорее всего, не будут принимать продолжительного участия в формировании ядра судебной системы, ответственное за проведение мероприятий судебной реформы. С другой стороны, краткосрочное рациональное использование международных экспертов может помочь предотвратить необоснованное содержание под стражей обвиняемых до тех пор, пока не будут подготовлены местные специалисты.
- *Принять меры по борьбе с укоренившейся коррупцией, одновременно поддерживая судебную реформу.* Как правило, организованная преступность и коррупция взаимосвязаны, особенно в тех случаях, когда правительство страны пребывания не оплачивало труд судей и других служащих судебной системы. Коррупционные действия часто становятся для населения стандартным средством получения доступа к правосудию. Если такая практика является общепринятой, то, скорее всего, для заинтересованных лиц будет меньше выгод от реформы судебной системы, и она столкнется с большим сопротивлением. Обычно возникает серьезное сопротивление мерам по изменению институционализированной коррупции в странах пребывания.
- *Содействовать применению местных или международных норм.* Обычно в постконфликтных странах существуют основательно укоренившиеся традиционные формы правосудия, которые соответствуют потребностям местного населения. Эти формы правосудия иногда не соответствуют международным нормам, особенно в отношении женщин и меньшинств. Также вероятно наличие потребности в обеспечении равновесия между культурными нормами (т.е. уместностью для конкретных условий) и международными нормами (т.е. общепринятыми стандартами). Механизмы разрешения споров на основе обычного права (официальные или неофициальные) следует признавать и встраивать в общий процесс стратегического планирования судебной реформы. Кроме того, культурные нормы не должны использоваться для закрепления практики нарушения прав человека, особенно в отношении женщин и меньшинств.

5.4 Результат: укреплена полиция и другие органы правоохранительной системы

Полиция и другие органы правоохранительной системы представляют наиболее заметную часть сектора безопасности и государственной власти. Общественное мнение о полиции в целом сильно влияет на восприятие обществом состояния личной безопасности. Во многих постконфликтных обществах полиция не обладает достаточной легитимностью вследствие ее вовлеченности в прошедший конфликт, коррумпированности, нарушений прав человека и невосприимчивости к потребностям населения в сфере безопасности и верховенства права. В тех случаях, когда к военным страны пребывания перешла ответственность за внутреннюю безопасность, передача полиции ответственности за обеспечение правопорядка является важным шагом на пути к установлению (восстановлению) верховенства права. Поэтому укрепление полиции и других органов правоохранительной системы в постконфликтных обществах является одним из первых положительных сигналов населению о том, что правительство восстанавливает свою власть. Кроме того, во многих таких обществах существует высокий уровень организованной и транснациональной преступности, связанной с коррупцией и политической властью, что создает угрозу безопасности и подрывает верховенство права. Эффективность и подотчетность полиции и других органов правоохранительной системы зависят от уровня профессионализма управления. При этом без соответствующего уровня выполнения полицейских и других правоохранительных функций невозможно достижение устойчивого мира и безопасности, а также укрепление верховенства права.²⁵ В связи с этим оказание руководством миссии поддержки в укреплении полиции и других органов правоохранительной системы, в том числе таможенных и пограничных органов, является критически важным для создания условий укрепления верховенства права. Однако любые реформы и реструктуризация полиции должны быть интегрированы в общий план и систему национальной безопасности.

При определении приоритетов в поддержке укрепления полиции и других органов правоохранительной системы для группы управления миссией возможно будет целесообразным ответить на следующие вопросы: (а) имеется ли инфраструктура, необходимая для того, чтобы местные действующие лица были восприимчивы к реформе; (б) будет ли реформа устойчивой; (в) является ли проведение всеобъемлющей реформы преждевременным; (г) достигнуто ли такое состояние безопасности, при котором может проводиться реформа полиции; (д) имеются ли в наличии ресурсы, с которыми реформа будет проводиться непрерывно и квалифицированно; (е) каково состояние политической воли правительства страны пребывания в отношении реформы полиции и других изменений в сфере безопасности?

²⁵

См.: руководящие принципы ДОПМ «Содействие реформе, реструктуризации и перестройке органов полиции и правоохранительных органов», декабрь 2006 года (№ DPKO/PD/2006/00070).

5.4.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- проведение оценки потребностей и определение схемы работы существующей полиции и других органов правоохранительной системы;
- осуществление координации донорской помощи;
- улучшение общей информированности общества с помощью информационных кампаний;
- оказание правительству поддержки в разработке и реализации реформы, реструктуризации и воссоздании полиции и других органов правоохранительной системы;
- вовлечение гражданского общества в принятие решений о функциях, обязанностях и полномочиях полиции и других органов правоохранительной системы с целью обеспечения учета проблематики, связанной с женщинами и меньшинствами;
- оказание правительству страны пребывания поддержки во внутреннем управлении и надзоре за полицией и другими органами правоохранительной системы, включая оказание содействия по вопросам бюджета и нормативно-правового регулирования;
- содействие полиции и другим органам правоохранительной системы в реагировании на проблемы в сфере защиты, в том числе связанные с сексуальным и гендерным насилием;
- содействие в увеличении доли женщин и меньшинств в полиции и других органах правоохранительной системы;
- оказание поддержки в развитии инфраструктуры и снабжении оборудованием, снаряжением, в том числе униформой и полицейскими значками в случае необходимости;
- содействие в формировании руководства как ключевого элемента институционального укрепления системы, в том числе содействие действиям по установлению положительной организационной культуры, способствующей укреплению организационной инфраструктуры;
- предоставление в соответствии с мандатом оперативной помощи полиции и другим органам правоохранительной системы страны пребывания;
- оказание помощи в установлении отношений с международными и региональными полицейскими и иными правоохранительными организациями для обмена информацией и оперативной поддержки (например, с Интерполом).

5.4.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - оценка потребностей и определение схемы работы существующей полиции и других органов правоохранительной системы завершены;

- о вскоре после развертывания миссии советники ООН по вопросам полиции, тюрем и правосудия осуществляют обучение, направленное на повышение информированности о культуре, законодательстве, процедурах в стране пребывания, а также на получение основ знания языка;
 - о определены доноры и области их участия;
 - о совместно с правительством страны пребывания осуществляется планирование реформы, реструктуризации и воссоздания полиции и других органов правоохранительной системы, включая составление планов найма и обучения персонала;
 - о проведен учет и идентификация сотрудников полиции и других органов правоохранительной системы;
 - о в деятельности по обеспечению внутренней безопасности четко обозначена роль полиции и других органов правоохранительной системы от роли военных.
- *Среднесрочные:*
 - о выполнены отбор, проверка и найм сотрудников полиции и других органов правоохранительной системы;
 - о оказано содействие в формировании потенциала полиции и других органов правоохранительной системы;
 - о укреплены механизмы отчетности и ответственности;
 - о внедрены программы наставничества и консультирования;
 - о укреплена система управления полиции и других органов правоохранительной системы, а также система надзора за ними;
 - о укреплен институциональный потенциал полиции и других органов правоохранительной системы;
 - о укреплены механизмы управления и контроля, а также внедрены децентрализованные системы управления.
- *Долгосрочные:*
 - о создана необходимая правовая основа для работы;
 - о полиция и другие органы правоохранительной системы несут ответственность перед законом, в том числе специальными правилами, регулирующими их поведение;
 - о полиция и другие органы правоохранительной системы восприимчивы к нуждам населения;
 - о полиция и другие органы правоохранительной системы прошли профессиональную подготовку относительно принципов прав человека с учетом особенностей, касающихся потребностей женщин и меньшинств;
 - о в полиции и других органах правоохранительной системы расширилось представительство различных групп населения; женщинам и представителям меньшинств гарантированы пропорциональные права на службу в указанных органах;
 - о создан институциональный потенциал для обучения полиции на всех

- уровнях и во всех областях полицейской деятельности;
- о между соседними государствами и региональными и международными структурами институционализированы методы обмена информацией и оперативные методы с учетом специфики трансграничной преступности и иных серьезных преступлений.

5.4.3 Разграничение обязанностей и координация

Укрепление полиции и других органов правоохранительной системы является частью более общих усилий по установлению верховенства права. При этом руководящая роль в рамках миссии остается у комиссара полиции, который отвечает за оказание миссией поддержки в этой сфере. Возможно, ГУМ потребует принять меры по координации действий миссии и действий иных действующих лиц, вовлеченных в различные мероприятия по укреплению полиции и других органов правоохранительной системы. Эти органы представляют собой только одну часть большой системы, включающей также судей, обвинителей, суды, пенитенциарные учреждения, таможенные и пограничные органы, а также органы управления судами. Координация этих усилий многочисленных участников может требовать от ГУМ особого внимания во избежание пересечения, дублирования действий или оставления пробелов в решении задач. Политическое управление полицией и другими органами правоохранительной системы (например, управление, осуществляемое министерством внутренних дел или юстиции) имеет значение для формирования общего доверия к указанным органам и их легитимности. Поэтому, возможно, для ГУМ будет целесообразным принять меры по мобилизации поддержки реформы на этих политических уровнях.

Для обеспечения эффективности мер, принимаемых в отношении организованной и транснациональной преступности, необходим всеобъемлющий подход с участием различных заинтересованных лиц, среди которых миссия должна быть важным действующим лицом. Одной из функций ГУМ может быть координация действий остальных заинтересованных лиц, включая местное правительство, соответствующие его органы, а также региональные и международные организации.

5.4.4 Ресурсы

Стабильное обеспечение человеческими и материальными ресурсами имеет решающее значение для поддержки долгосрочного процесса реформирования. Более того, наличие в полиции и других органах правоохранительной системы добросовестных наставников и советников, обладающих в том числе навыками и знаниями в сфере политической обстановки, культурной и гендерной проблематики, увеличивает легитимность всего процесса реформирования. Наблюдается рост спроса на технических экспертов в специальных областях полицейской и иной правоохранительной деятельности, а также в областях, связанных с реформированием, реструктуризацией и воссозданием институтов. Для проведения реформы, реструктуризации и воссоздания полиции и других органов правоох-

ранительной системы критически важным является наличие также долгосрочной донорской и двусторонней помощи. Как до этого отмечалось в отношении верховенства права, эти процессы являются долгосрочными и зависящими от потенциала и возможностей, а также местного доверия и восприятия легитимности.

5.4.5 Проблемы и риски

- Укоренившаяся коррупция, препятствующая созданию подотчетной и легитимной полиции и других органов правоохранительной системы.
- Недостаток политической воли или, напротив, неправомерное политическое вмешательство в управление и оперативную деятельность полиции и других органов правоохранительной системы, чем снижается их эффективность и профессионализм.
- Недостаточность инфраструктуры и ресурсов для полиции и других органов правоохранительной системы страны пребывания, что ограничивает потенциал реформы.
- Частая ротация международных полицейских сотрудников, занятых в деятельности по поддержке укрепления полиции и других органов правоохранительной системы страны пребывания, либо недостаточность квалификации этих сотрудников, что влияет на скорость и качество реформы.
- Различия в традициях и методах полицейской и иной правоохранительной деятельности (по сравнению с традициями и методами полицейского компонента ООН) приводят к неправильному пониманию информации и сообщений, получаемых полицией и другими органами правоохранительной системы страны пребывания.
- Полиция и другие органы правоохранительной системы и/или политическое руководство сопротивляется проведению реформы.

5.4.6 Рекомендации

- *Обеспечить внешнюю поддержку, одновременно поощряя самостоятельность.* Поддержка международного сообщества может быть необходима в краткосрочной перспективе для укрепления полиции и других органов правоохранительной системы страны пребывания. Однако чрезмерная опора на экспертные знания и навыки, потенциал и ресурсы международного сообщества может, скорее, привести к зависимости, а не к самостоятельности.
- *Качество или количество.* Чрезмерное внимание к вопросам обеспечения материально-техническими ресурсами, инфраструктурой и персоналом, вопросам обучения и проверки персонала полиции и других органов правоохранительной системы может создать ложное ощущение того, что реформа уже укоренилась. Непринятие мер по формированию институционального потенциала и возможностей, положительной организационной культуры, а также системы управления правоохранительной системой не

позволит создать качественный местный потенциал в долгосрочной перспективе, даже если за короткий срок удастся сформировать количественный потенциал. Для обеспечения устойчивости и успешности изменений в правоохранительной системе потребуются создать профессиональный и усовершенствованный потенциал и эффективную и прозрачную систему управления.

- *Легитимность или доверие.* Срочное удовлетворение потребности в обеспечении безопасности и правопорядка может привести к тому, что сотрудники полиции страны пребывания будут быстро выведены на улицы без проведения их проверки надлежащим образом. Легитимность полиции в долгосрочной перспективе может быть подорвана, если не будут приняты меры по отсеvu нежелательных элементов. В то же время, если население будет ощущать, что полиция ООН приняла на себя функции по осуществлению полицейской деятельности вместо полиции страны пребывания, это может в долгосрочной перспективе негативно сказаться на вере населения в то, что правоохранительная система страны способна реагировать на его потребности. Для обеспечения того, чтобы вмешательство в дела страны было менее резким, ГУМ необходимо сбалансировать срочные потребности безопасности и потребности формирования потенциала правоохранительной системы страны пребывания для обеспечения ее легитимности и доверия к ней в долгосрочной перспективе.
- *Оказывать поддержку работоспособным и надлежащим структурам.* Во многих постконфликтных обществах негосударственные структуры осуществляют функции полиции и других органов правоохранительной системы и иногда пользуются гораздо большей поддержкой со стороны населения, чем полиция страны пребывания. ГУМ следует стремиться к балансу между достижением безопасности с помощью негосударственных структур при отсутствии альтернатив и возможными долгосрочными последствиями для официальных правоохранительных структур государства.
- *Различия в восприятии.* Население может иметь различные взгляды на верховенство права и безопасность вследствие различий их властных полномочий, позиции, статуса, места проживания (например, сельская местность или город), потребностей и социальных ролей. От этого зависит оценка и восприятие полиции и других органов правоохранительной системы. Поэтому для ГУМ, возможно, было бы целесообразно учитывать эти различия при осуществлении поддержки установления верховенства права. Миссии также стоит обратить внимание на те группы населения, взгляды которых обычно не учитываются при обсуждении вопросов верховенства права, например на женщин и меньшинства.

5.5 Результат: укреплена пенитенциарная система

Для подтверждения легитимности верховенства права и доверия к нему пенитенциарная система должна быть партнером в отношениях с укрепленными законодательными, судебными, полицейскими (и другими правоохранительными) органами. Пенитенциарная система, которая работает гуманно, справедливо и согласованно, приобретает общественное доверие, легитимность и международное уважение. Для постконфликтных пенитенциарных систем обычно характерно отсутствие необходимых условий безопасности или их недостаточность, плохие условия содержания, в результате чего в отношении заключенных нарушаются основные права человека, и пропадает согласованность между элементами системы уголовного правосудия. Неспособность оказать содействие системе пенитенциарных учреждений может подорвать общие международные усилия по поддержке укрепления полиции и других органов правоохранительной системы, равно как и правосудия в целом.²⁶ Более того, тюрьмы могут быть источником идей для понимания миссией тех проблем и беспокойств, которые имеются в обществе и которые угрожают миру и безопасности. Хотя пенитенциарные учреждения и являются той частью правовой системы и системы правосудия, которую легче всего обойти вниманием (и к которой сложнее всего привлечь донорскую помощь), система исправительных учреждений не менее важна для всеобъемлющего установления верховенства права, поскольку она представляет кульминацию процесса правосудия.

5.5.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- проведение оценки потребностей и определение схемы работы существующей пенитенциарной системы;
- оказание поддержки усилий правительства страны пребывания по реформированию, реструктуризации и воссозданию системы;
- осуществление координации независимого информирования об условиях содержания в тюрьмах и применяемых там методов работы;
- привлечение донорской помощи;
- оказание помощи в укреплении политической воли, направленной на развитие пенитенциарной системы страны пребывания;
- улучшение общей информированности общества с помощью информационных кампаний;
- улучшение доступа заключенных к правовой помощи и услугам юристов;
- оказание содействия во внедрении процедур отчетности (донесения) для выявления злоупотреблений персонала тюрем и принятия мер;

²⁶

См.: руководящие указания ДОПМ «Поддержка системы тюрем при проведении операций ООН по поддержанию мира», 2005 год (№ 2005/8).

- оказание содействия в развитии механизмов контроля и ответственности;
- оказание содействия в формировании эффективных бюджетных, законодательных и правовых основ деятельности пенитенциарной системы.

5.5.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - о выполнена оценка потребностей и определены схемы работы существующей пенитенциарной системы;
 - о проведены учет и регистрация численности заключенных; все заключенные категоризированы и классифицированы;
 - о подготовлен доклад о состоянии тюремной инфраструктуры;
 - о подготовлен доклад о санитарно-гигиенических условиях;
 - о заключенные, незаконно содержащиеся под стражей, освобождены;
 - о начато проведение отбора, проверки и найма сотрудников;
 - о выявлены и освобождены политические заключенные;
 - о начата реализация стратегий по обеспечению удовлетворения основных потребностей заключенных, например в пище, воде, медицинской помощи, средствах гигиены и юридических услугах;
 - о женщины и дети отделены и помещены в специально отведенные для них помещения.
- *Среднесрочные:*
 - о внедрен национальный план по реформированию пенитенциарной системы, включающий мероприятия по обучению;
 - о осуществляется строительство, реконструкция, ремонт, модернизация объектов и сооружений системы;
 - о внедрены понятные процедуры, обеспечивающие помещение под стражу только тех лиц, в отношении которых принят соответствующий юридический документ в рамках установленной процедуры;
 - о сотрудники исправительной системы привлекаются к ответственности за ненадлежащее поведение;
 - о определены функции и обязанности пенитенциарных учреждений;
 - о подготовлены наставники по обучению стандартам и процедурам в области пенитенциарных учреждений;
 - о учреждения системы способны соблюдать в отношении заключенных Минимальные стандартные правила ООН по обращению с заключенными.
- *Долгосрочные:*
 - о приняты законодательные акты, необходимые для управления и администрирования пенитенциарной системой, в том числе предусматривающие четкое разделение структур, занимающихся расследованием преступлений, и органов управления исправительной системой;
 - о население доверяет системе пенитенциарных учреждений;

- о внедрены внутренние и внешние независимые механизмы надзора;
- о тюрьмы и центры предварительного задержания функционируют в соответствии с международными стандартами в сфере прав человека, особенно в отношении уязвимых групп (подростки, меньшинства и женщины).

5.5.3 Разграничение обязанностей и координация

ГУМ следует обеспечивать, чтобы деятельность в отношении пенитенциарной системы была неотъемлемой частью общей работы миссии по укреплению верховенства права и принципов прав человека и эта система не была лишена внимания со стороны страны пребывания и международных доноров. ГУМ может обеспечить наставничество и консультирование персонала пенитенциарной системы страны пребывания, а также может организовать привлечение донорской помощи и помощи по двусторонним соглашениям в этот сектор, который часто обходится вниманием. Поскольку деятельность по укреплению пенитенциарной системы является долгосрочным процессом, который, вероятнее всего, не будет завершен до окончания срока действия миссии, важно обеспечить раннее включение в работу действующих лиц, отвечающих за развитие, и тех, кто может в долгосрочной перспективе оказывать поддержку развитию пенитенциарной системы.

5.5.4 Ресурсы

Для укрепления пенитенциарной системы должны быть выделены достаточные ресурсы, в том числе предоставлены эксперты в ключевых областях, обладающие необходимыми опытом, навыками и квалификацией в отношении таких систем. Помощь технических консультантов, а равно экспертов по вопросам содержания под стражей и реабилитации, является критически важной для успешного реформирования пенитенциарной системы, а также во время проведения предмиссионной оценки ситуации. Долгосрочная финансовая поддержка также является необходимым условием устойчивой реформы пенитенциарной системы. Для получения такой поддержки крайне важным является включение определенных положений в мандат миссии, а также наличие определенного целевого бюджета, отделенного от бюджетов других компонентов, связанных с верховенством права. Опыт многих миссий показывает, что персонал, отвечающий за работу с пенитенциарными системами, относится к полицейскому компоненту, что может вызвать проблемы с точки зрения бюджета и логистики.

5.5.5 Проблемы и риски

- Существующая атмосфера безнаказанности, практика вынесения необоснованных приговоров и необоснованного заключения под стражу оказывает влияние на процесс реформирования.
- Переполненность тюрем вследствие большого количества содержащихся

под стражей до приговора суда.

- Ограниченный доступ международных субъектов к системе исправительных учреждений, что приводит к недостаточной прозрачности.
- Отсутствие или недостаточное количество общественных защитников для обвиняемых.
- Заключенные после освобождения не находят работы или попадают в сообщества, недоброжелательные по отношению к ним.
- Побег заключенных и волнения (мятежи) в тюрьмах.
- Недостаточный интерес к финансированию пенитенциарной системы со стороны правительства страны пребывания и донорского сообщества.
- Недостаточность политической поддержки реформы системы со стороны правительства страны пребывания.
- Плохие санитарно-гигиенические условия и слабая инфраструктура.
- Нехватка квалифицированного персонала пенитенциарных учреждений и наставников.

5.5.6 Рекомендации

- *Сохранить поддержку со стороны населения и правительства страны пребывания, одновременно укрепив пенитенциарную систему.* В постконфликтных условиях укрепление пенитенциарной системы может не находиться в числе приоритетов правительства страны пребывания и не пользоваться поддержкой на местном уровне. Поскольку ресурсов обычно не хватает, вполне возможно противодействие направлению ресурсов заключенным или на строительство тюрем. Поэтому от ГУМ, скорее всего, потребуется найти компромисс между сторонниками этой позиции и важностью помощи в укреплении пенитенциарной системы, соответствующей стандартам верховенства права и прав человека.
- *Местные или международные нормы.* Существующее на местном уровне предубеждение в отношении заключенных обычно приводит к лишению их фундаментальных прав человека. Существуют мнения, что заключенные не имеют права на справедливое обращение с ними. Особенно высок риск несоблюдения прав политических заключенных, что связано со сложностью их статуса. Поэтому ГУМ, скорее всего, будет необходимо изучить политические аспекты реформы пенитенциарной системы с учетом особенностей конфликта.
- *Привлечение донорской поддержки и учет ожиданий.* Пенитенциарная система является долгосрочным процессом, требующим постоянной донорской поддержки. Однако реформа, как правило, не приносит быстрых результатов и не является настолько содержательной, чтобы привлечь устойчивую поддержку в виде финансовых или человеческих ресурсов от доноров и правительства страны пребывания. Более того, реформа пенитенциарной системы зачастую непопулярна среди доноров, и поэтому требует активного участия со стороны ГУМ. При этом невыполнение реформы пенитенциарной системы ослабляет верховенство права.

Местный потенциал и потребности. Даже при наличии политической воли у правительств постконфликтных стран они не способны удовлетворить основные потребности пенитенциарной системы. На ранних этапах миссии по поддержанию мира это может быть осложнено еще и усиленным присутствием полиции (национальной или международной), что может повлечь рост числа арестов. Поощряя правительство страны пребывания в его стремлении выполнить свои обязательства по удовлетворению потребностей пенитенциарной системы, группе управления миссией стоит учитывать наличие необходимого для этого местного потенциала.

Содействие социальному и экономическому восстановлению

6.1 Социально-экономическая роль миротворческой деятельности

Страны, восстанавливающиеся после конфликтов, как правило, испытывают последствия серьезных повреждений социально-экономической структуры. Постконфликтное вмешательство направлено преимущественно на воссоздание этой структуры и на формирование основы для устойчивого мира. Первоочередным приоритетом является оказание чрезвычайной помощи и быстрое восстановление, что создаст условия для долгосрочного развития.

Однако на любом этапе процесса — от краткосрочной чрезвычайной помощи и быстрого восстановления до долгосрочного развития — основополагающее значение имеет обеспечение принятия местными органами власти ответственности за отдельные направления деятельности и за весь процесс. Постконфликтное восстановление должно предусматривать меры, направленные на формирование потенциала и доверия к общественным, политическим и экономическим институтам и на снижение риска возврата к конфликту. Реализуя принцип верховенства права и предоставляя общественные услуги с применением прозрачных, контролируемых и слаженных методов, правительство страны пребывания должно доказать свою способность обеспечить и поддерживать безопасность, включая экономическую, для населения и местных сообществ.

Миротворческие миссии не играют ведущей роли по указанным направлениям деятельности, но их присутствие и участие должно помочь создать условия, способствующие обновлению важнейших элементов инфраструктуры и нарастающему прогрессу реформ в социально-экономической сфере. Все это приведет к улучшению возможностей трудоустройства для местного населения. Кроме того, проведение миротворческих операций помогает формированию безопасности, необходимой для предоставления гуманитарной помощи и осуществления иной деятельности по укреплению мира. В то же время, миссия может оказать прямую поддержку структурам ООН по развитию и гуманитарной деятельности, прежде всего, путем обеспечения безопасности и предоставления логистических возможностей. Более того, предполагается, что многоплановые операции по поддержанию мира должны поддерживать и участвовать в создании основы, которая обеспечит для всех структур ООН и других международных действующих лиц возможность осуществлять свою деятельность последовательно и скоординированно. ГУМ и, особенно, СПГС и ЗСПГС/КР/ГК должны осущест-

влять руководство и формировать необходимый политический консенсус в отношении ситуации в целом, осуществляя меры по координации структур ООН, привлечению донорской помощи и сохранению ее объемов, мобилизуя помощь и участие ключевых международных действующих лиц, в том числе Всемирного банка, МВФ, Европейского Союза и региональных финансовых институтов.

6.1.2 Предпосылки успеха

Для достижения успеха необходимо соблюдение, как минимум, следующих условий:

- безопасная обстановка, в которой может существовать местное население, а участники гуманитарной деятельности и деятельности в сфере развития могут работать, не опасаясь физического насилия или постоянной угрозы от взрывоопасных пережитков войны;
- свобода передвижения для структур ООН, а также для местного населения и товаров;
- донорское сообщество, которое продолжает и желает участвовать и способно предоставить необходимые ресурсы;
- национальные органы власти и местные институты, которые подготовились для принятия на себя ответственности за работу по восстановлению и развитию и деятельность которых по формированию необходимых лидерских и управленческих качеств поддерживается;
- приоритеты выявлены и согласованы с соответствующими национальными властями и международным сообществом.

6.1.3 Индикаторы

Далее перечислены некоторые из ключевых индикаторов социально-экономического восстановления (многие из них непосредственно не относятся к сфере ответственности миссии):

- чрезвычайная помощь предоставляется единообразно в соответствии с гуманитарными принципами, и правительство страны пребывания оказывает содействие в ее предоставлении;
- основные услуги, оказываемые по возможности органами власти, доступны для всего населения;
- возврат беженцев и ВПЛ осуществляется добровольно, в безопасных условиях и с сохранением их достоинства, а правительство страны пребывания и сообщества желают и способны принять их и реинтегрировать;
- созданы сильные законодательная и судебная системы, основанные на верховенстве права и защищающие основные экономические и социальные права;
- приняты меры по устранению непосредственной угрозы, исходящей от мин и ВПВ; при этом оказана соответствующая помощь местным органам вла-

сти в формировании потенциала для самостоятельного устранения остающейся угрозы;

- между основными национальными, региональными и международными действующими лицами налажены партнерские отношения, обеспечивающие необходимыми ресурсами социальное и экономическое восстановление;
- миротворческая миссия, консультируясь и сотрудничая с ТГОООН и правительством страны пребывания, содействует осуществлению соответствующими местными субъектами принципа местного планирования и принятия на себя ответственности;
- при осуществлении гуманитарной деятельности, работы по восстановлению и развитию учитываются гендерные, этнические и иные вопросы, а женщины и меньшинства играют активную роль в реализации политики и программ;
- международное сообщество и население страны доверяют социальным, политическим и экономическим институтам;
- ответственность за социально-экономическое восстановление поэтапно переходит от ООН и иных международных действующих лиц к национальным властям и другим местным субъектам;
- завершены разоружение и демобилизация бывших комбатантов, а также начаты их реинтеграция при эффективном осуществлении последующих этапов процесса;
- сформирована фискальная политика и внедрены антикоррупционные программы;
- возникли структуры и организации гражданского общества;
- внедрены механизмы начального образования; повышается уровень грамотности.

6.1.4 Результаты

Достижение следующих результатов будет способствовать решению данной задачи:

- оказана поддержка усилий по обеспечению безопасного и эффективного предоставления гуманитарной помощи;
- восстановлена система оказания основных услуг;
- оказана поддержка в возвращении и реинтеграции беженцев и ВПЛ;
- созданы условия для перехода от восстановления к развитию.

6.2 Результат: оказана поддержка в безопасном и эффективном предоставлении гуманитарной помощи

Гуманитарная деятельность направлена на спасение жизней, облегчение страданий, защиту и обеспечение человеческого достоинства всех групп общества, затронутых кризисными обстоятельствами (независимо от их причины — природной катастрофы или конфликта). Даже выполняя только функции по поддержке, миротворческая миссия может решать важнейшие задачи по обеспечению беспрепятственной доставки помощи гуманитарными учреждениями. При этом, находясь в условиях относительного согласия, которые, однако, не исключают противодействия со стороны «вредителей», указанные учреждения дорожат своим гуманитарным пространством и предпочитают работать независимо и отдельно от военного и полицейского персонала ООН. Миротворческие миссии могут оказать гуманитарным операциям ценную логистическую поддержку, а благодаря своему расположению миссии зачастую идеально подходят для создания механизмов координации всех этапов гуманитарной деятельности в сотрудничестве с УКГВ и другими координационными органами. В более нестабильных условиях гуманитарные операции (например, при конвоировании) могут нуждаться в защите со стороны миротворцев, а в экстремальных ситуациях международный гуманитарный персонал может пользоваться содействием миссии для доставки гуманитарной помощи или проведения эвакуации. С учетом указанных особенностей и различий миссия (как правило, под руководством ЗСПГС/КР/ГК) должна координировать свои действия, консультироваться и обмениваться информацией со всеми участниками гуманитарной деятельности и наблюдателями за соблюдением прав человека. Это позволит предотвратить любые противоречия и скоординировать планы и действия.

6.2.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- создание безопасных и стабильных условий, обеспечивающих беспрепятственную и безопасную доставку гуманитарной помощи;
- оказание поддержки органам ООН в осуществлении мониторинга и оценки гуманитарных потребностей и в формулировании гуманитарных призывов;
- создание механизмов обмена информацией между миротворческой миссией и гуманитарными учреждениями, а также механизмов совместного планирования с участием указанных субъектов;
- координация действий через механизмы военно-гражданской координации (ВГК) с участием УКГВ и других гуманитарных учреждений;
- проведение учебных семинаров по ВГК;
- координация (через координационный центр по противоминной деятельности (КЦПМД)) деятельности по разминированию, прежде всего в отно-

шении дорог и районов, где наличие мин представляет непосредственную угрозу доставке и распределению помощи;

- обеспечение гуманитарных операций, в случае необходимости, логистической поддержкой, в том числе путем оказания помощи в чрезвычайных условиях, выполнения авиаперевозок, предоставления инфраструктуры, медицинских ресурсов, коммуникационного оборудования;
- оказание, в случае необходимости, содействия работе механизмов быстрого гуманитарного реагирования;
- обеспечение, в случае необходимости, охраны и безопасности гуманитарных объектов и конвоев с соблюдением принципов осуществления гуманитарной деятельности;
- выполнение, в случае необходимости, операций по спасению, охране и эвакуации международного гуманитарного персонала.

6.2.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - гуманитарные учреждения имеют доступ к нуждающемуся в помощи населению, а население имеет доступ к гуманитарной помощи и защите;
 - гуманитарные учреждения провели оценку потребностей и определили приоритеты;
 - внедрены и функционируют механизмы ВГК;
 - внедрены и функционируют механизмы планирования и координации.
- *Среднесрочные:*
 - сократилось число нападений на гуманитарные конвои, и бывшие участники боевых действий оказывают содействие доставке гуманитарной помощи;
 - между международными полицейскими силами, полицией и другими органами правоохранительной системы страны пребывания достигнуто единое понимание слабых мест систем безопасности и гуманитарной сферы;
 - выполнена совместная оценка национальных потребностей;
 - осуществляются меры по быстрому восстановлению.
- *Долгосрочные:*
 - на местном уровне созданы надежные механизмы и потенциал, необходимые для доставки гуманитарной помощи;
 - гуманитарная политика на национальном и международном уровне и меры по ее реализации лучше интегрированы в национальные механизмы страны пребывания и механизмы долгосрочного развития.

6.2.3 Разграничение обязанностей и координация

Основная ответственность за координацию и доставку гуманитарной помощи лежит на соответствующих структурах системы ООН, в особенности на УКГВ, Всемирной продовольственной программе ООН (ВПП), ЮНИСЕФ, Всемирной организации здравоохранения ООН (ВОЗ) и УВКБ, которые отвечают за свои направления и координируют усилия ООН и соответствующих НПО. В функции ПРООН входит обеспечение включения мероприятий по быстрому восстановлению в программы гуманитарной помощи, что будет содействовать быстрой передаче ответственности на национальный уровень — переходу к мероприятиям по восстановлению, выработанным на национальном уровне. В рамках миссии ЗСПГС/КР/ГК, выполняя функции гуманитарного координатора, отвечает за обеспечение координации гуманитарной деятельности и мер по развитию, а также за поддержание тесных контактов и взаимодействия с соответствующими структурами (входящими в систему ООН и внешними). Условия использования ресурсов и персонала миссии для поддержания гуманитарной деятельности ООН должны соответствовать существующим руководящим указаниям и подробным договоренностям между членами ГУМ и КР/ГК (под общим руководством главы миссии).

6.2.4 Ресурсы

Поскольку оказание чрезвычайной помощи является гражданской задачей, военные ресурсы для ее оказания следует использовать только в тех случаях, когда гражданские возможности не достаточны для удовлетворения потребностей, и под общим руководством со стороны гуманитарных структур. Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны (ВРСГО) для поддержания гуманитарной деятельности ООН в сложных чрезвычайных ситуациях остаются важным базовым документом.²⁷ Выполнение просьб о предоставлении военной поддержки гуманитарной деятельности может оказаться проблематичным, поскольку в этом случае будут отвлечены военные ресурсы, необходимые для стабилизации ситуации. ГУМ должна будет выполнить оценку ситуации и принять решение о том, когда и каким образом военные ресурсы следует использовать для различных задач. Однако ЗСПГС/КР/ГК должен обладать необходимыми человеческими ресурсами среди гражданского населения для эффективного осуществления координации и взаимодействия между участниками гуманитарной деятельности.

6.2.5 Проблемы и риски

- Политизация доставки гуманитарной помощи, повышение активности вооруженных группировок и повышение опасности для гуманитарного пер-

²⁷ Руководящие принципы доступны в Интернете по адресу www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf.

сонала и населения, получающего помощь.

- Миротворцы, преследуя вполне разумную цель завоевать с помощью гуманитарной деятельности сердца и умы местного населения, могут тем самым разрушить границу между политическими задачами и нейтральными, независимыми и беспристрастными гуманитарными нуждами.
- Оказание поддержки гуманитарным операциям таким образом, чтобы не повредить нейтральности, беспристрастности и независимости участников гуманитарной деятельности и не нарушить их гуманитарного пространства, необходимого для собственной защиты.
- Гуманитарную помощь получают не те, кому она предназначена, либо оказание помощи демонстрируется в политических целях.
- Поддержка гуманитарных операций отвлекает ресурсы, необходимые для выполнения других важных задач мандата.
- Недостаточный уровень взаимодействия и координации между операцией по поддержанию мира и гуманитарными учреждениями.
- Недостаточная прозрачность деятельности гуманитарных учреждений.

6.2.6 Рекомендации

- *Принимать меры по удовлетворению гуманитарных нужд и обеспечивать защиту и безопасность персонала ООН.* Постконфликтные условия, как правило, характеризуются сохранением очагов насилия. ГУМ необходимо делать выбор между потребностью в доступе к нуждающемуся населению и безопасностью персонала ООН, которая является первоочередной задачей главы миссии как уполномоченного лица. Группа по управлению безопасностью (ГУБ) является основным механизмом разрешения этой дилеммы. Основные члены ГУМ участвуют в работе этой группы наряду с руководителями основных структур ООН по гуманитарной деятельности и развитию. Консультационную помощь по вопросам безопасности группе оказывают входящие в ее состав представители Департамента ООН по вопросам охраны и безопасности (ДОБ). Полномочия, необходимые для принятия решения по вопросам охраны и безопасности, делегированы ГУБ от ШКО-ОН. Это требует от ГУМ знания процедур анализа угроз и рисков, а также применения мер по снижению рисков. Зачастую это требует определенных ресурсов.
- *Сбалансировать безотлагательные гуманитарные нужды и политические потребности деятельности по поддержанию мира.* Миссии по поддержанию мира в основном проводятся в соответствии с политическими мандатами. В свою очередь, гуманитарные действия осуществляются на основании принципов гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости. ГУМ должна осознавать разницу в применении этих принципов участниками гуманитарной деятельности и миротворцами, для которых беспристрастность подразумевает скорее справедливость в реализации политического мандата, чем беспристрастное принятие мер по удовлетворению выявленной потребности. Это различие в толковании беспристраст-

ности может вызывать недопонимание и трения. Роль ЗСПГС/КР/ГК, равно как и совместные стратегические механизмы, созданные для консультирования, координации и обмена информацией, может уменьшить эту напряженность.

- *Обеспечить баланс между краткосрочными и долгосрочными достижениями.* ТГООН обычно находится в районе действия миссии до развертывания операции по поддержанию мира и после ухода миротворцев. На миссию постоянно оказывается давление: чтобы доказать результативность ее работы, от нее требуют изменить ситуацию, удовлетворить национальные и международные ожидания, добиться быстрых побед. Это давление необходимо сдерживать, уравнивая его с долгосрочным подходом ТГООН, в задачи которой входит принятие мер в отношении существующих потребностей и глубинных причин конфликта с помощью содействия развитию. ГУМ следует осознавать, что, реализуя меры по поддержанию мира, необходимо закладывать основы для миростроительства. Для этого требуется настойчивость, долгосрочная перспектива планирования, тщательное изучение краткосрочных мероприятий и их места в долгосрочной стратегии.
- *Достигнуть баланса между защитой миротворческих сил и задачами гуманитарных структур.* Гражданская/военная деятельность военного компонента миссии прежде всего предназначена для укрепления авторитета миротворцев среди местного населения. Иногда эта работа называется завоеванием сердец и умов. ГУМ следует ясно понимать, что это является мерой по защите миротворческих сил. Гуманитарными структурами такое завоевание может рассматриваться как противоречащее гуманитарным принципам. Потенциальная напряженность может быть уменьшена только путем участия ГУМ, направленного на обеспечение координации и единого понимания необходимости обоих видов деятельности. Для этого необходимо также внедрение механизмов ВГК, а миротворцы должны сверяться со знаниями и опытом гуманитарных структур перед тем, как приступать к завоеванию сердец и умов. При этом необходимо понимать, что многие СПВ хотели бы видеть своих миротворцев участвующими именно в этой деятельности и, соответственно, хотели бы ее финансировать. Поэтому со стороны ГУМ требуется обеспечить, чтобы завоевание сердец и умов не воспринималось как политическая деятельность, было направлено на получение местным сообществом долгосрочной пользы и не вело к формированию непосильной зависимости или нереалистичных ожиданий.

6.3 Результат: восстановлена система оказания основных услуг

К основным услугам относятся предоставление жилья, воды, санитарно-гигиенических условий, продуктов питания, базового образования, экстренной медицинской помощи и основных медицинских услуг. Все они необходимы для максимального снижения количества предотвратимых смертей и заболеваемости,

а также обеспечения определенной степени достоинства лиц, пострадавших от конфликта. Именно правительство страны пребывания несет основную ответственность за предоставление этих услуг, однако в некоторых случаях в этом вопросе может понадобиться участие миротворцев, поскольку только они имеют доступ к изолированным сообществам. Кроме того, оказывая поддержку в укреплении или строительстве основных объектов инфраструктуры, миротворцы вносят вклад в общую деятельность по предоставлению указанных услуг. Возможно, миссия также сможет установить, укрепить и поддерживать отношения с сообществами страны пребывания, оказывая им содействие в реализации не очень затратных мер по удовлетворению потребностей в услугах. Зачастую это будет принимать форму проектов с быстрой отдачей (quick impact projects), которые реализуются непосредственно в интересах местных сообществ. Такие действия обязательно должны совершаться при условии проведения консультаций (через ЗСПГС/КР/ГК и систему тематических блоков) с уже работающими в соответствующих районах гуманитарными структурами и действующими лицами, отвечающими за развитие. Иногда действия, выполняемые миротворцами для оперативных целей (например, разминирование и восстановление дорог), также служат интересам местного населения. Инженерные подразделения миссии периодически могут выполнять двойные функции, поддерживая реконструкцию, осуществляемую сообществом, и укрепляя профессиональные технические навыки и потенциал местных институтов.

6.3.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- реализация проектов с быстрой отдачей;
- создание центров ВГК;
- создание систем связи в чрезвычайных ситуациях;
- предоставление основных экстренных медицинских услуг в случаях, когда отсутствуют другие механизмы их оказания;
- координация деятельности по разминированию (как в рамках гуманитарной деятельности, так и оперативной);
- создание условий для координации военно-гражданских действий с УКГВ и другими гуманитарными учреждениями с помощью механизмов ВГК;
- обеспечение оптимального применения инженерных ресурсов.

6.3.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - реализованы проекты с быстрой отдачей, улучшающие условия жизни сообществ и отношения между миротворцами и местным населением;
 - основные транспортные маршруты разминированы, безопасны и используются для коммерческих и некоммерческих перевозок;
 - получен доступ к ряду изолированных сообществ; им также стали ока-

- зываются основные услуги;
 - о удовлетворены основные потребности в продовольствии;
 - о внедрены и функционируют механизмы ВГК.
- *Среднесрочные:*
 - о субъекты, оказывающие основные услуги, делают это эффективно и решают возложенные на них задачи;
 - о снижены спекулятивная активность и колебания цен на основные услуги;
 - о местными действующими лицами, а также двусторонними и многосторонними партнерами применяются передовые методы, исключая дублирование и конфликт приоритетов и принимаемых мер.
- *Долгосрочные:*
 - о субъекты, оказывающие основные услуги, работают самостоятельно, хотя их полный отказ от практической или консультационной помощи миротворческого персонала не обязателен;
 - о легальные рыночные механизмы как источники основных услуг определили структуры черного рынка;
 - о политика на национальном и международном уровне и меры по ее реализации лучше интегрированы в механизмы долгосрочного развития, а национальные и местные институты становятся самостоятельными и независимыми.

6.3.3 Разграничение обязанностей и координация

Хотя основная ответственность за предоставление основных услуг лежит на национальных властях, от соответствующих структур ООН и других действующих лиц может потребоваться оказание им содействия в краткосрочной перспективе. При этом миссии следует подчеркивать ведущую роль правительства страны пребывания, чтобы избежать формирования у населения ощущения, что услуги оказываются не национальными властями, а миротворцами и другими внешними субъектами.

Проекты с быстрой отдачей и иные аналогичные мероприятия, выполняемые миротворческой миссией, должны осуществляться под общим руководством главы миссии и координироваться с ЗСПГС/КР/ГК. При их недостаточной согласованности с иными действиями ТГООН указанные мероприятия могут оказаться избыточными или контрпродуктивными. Создание условий для взаимодействия между гражданскими и военными действующими лицами является крайне важным и должно координироваться посредством механизмов ВГК. С учетом деликатности возникающих при этом вопросов в ООН разработаны руководящие документы, касающиеся взаимоотношений и практических методов, в том числе указанные Руководящие принципы ВРСГО и справочный документ Межведомственного постоянного комитета (МПК) по вопросам взаимоотноше-

ний между гражданским и военным компонентами в сложных чрезвычайных ситуациях. Условия применения миротворческих ресурсов и персонала для оказания содействия в какой-либо гуманитарной деятельности ООН должны являться результатом согласования всех деталей между членами ГУМ и КР/ГК (под общим руководством главы миссии).

6.3.4 Ресурсы

Несмотря на то, что восстановление системы оказания основных услуг является важнейшим фактором укрепления безопасности, операции по поддержанию мира, как правило, не наделяются достаточными полномочиями и ресурсами для предоставления местному населению этих услуг. К ресурсам миссии, которые она может выделить на эти цели, относятся: 1) неиспользуемый потенциал, предназначенный для выполнения мандата (например, инженерный потенциал или потенциал по разминированию); 2) предоставление за счет начисляемых взносов и донорской помощи средств для реализации проектов с быстрой отдачей. В некоторых случаях СПВ предоставляют свои собственные ресурсы для завоевания сердец и умов местного населения, в том числе путем создания небольшой медицинской клиники. (Обратите внимание на рекомендации, предложенные для достижения предыдущего результата (раздел 6.2) — для создания условий для безопасного и эффективного оказания гуманитарной помощи.)

6.3.5 Проблемы и риски

- Проекты с быстрой отдачей и другие мероприятия миссии могут вызвать неоправданные ожидания у местных сообществ, которые начинают воспринимать миротворцев как источников предоставления услуг и чрезмерно полагаться на них.
- Действия, направленные на предоставление основных услуг, могут вести к разрушению и размыванию границы между гуманитарными усилиями и мерами по поддержанию мира.
- Все заинтересованные лица обязаны осознавать, что проекты с быстрой отдачей и аналогичные мероприятия, осуществляемые в рамках проведения операции по поддержанию мира, обладают ограниченным эффектом, являются краткосрочными, могут быть политизированы и использованы участниками боевых действий и противниками мирного процесса.
- Недостаточная координация между операцией по поддержанию мира и гуманитарными учреждениями.

6.3.6 Рекомендации

В отношении данного результата (предоставление основных услуг) применимы рекомендации, предложенные для достижения предыдущего результата — создания условий для эффективного оказания гуманитарной помощи.

6.4 Результат: оказана поддержка в возвращении и реинтеграции беженцев и ВПЛ

Безопасное возвращение беженцев и ВПЛ является крайне чувствительным и потенциально нестабильным процессом на всех этапах: от идентификации и регистрации пострадавших лиц до их добровольного возвращения, осуществленного в безопасности и с сохранением достоинства, и последующей реинтеграции. Даже после их возвращения количество политических проблем и нерешенных вопросов безопасности может возрасти. Это касается в том числе споров о правах на недвижимость в ситуациях, когда поселения, оставленные своими жителями, были заняты другими, что влечет за собой разногласия и новый конфликт. Как и другие виды гуманитарной деятельности, рассматриваемые в настоящей главе, возвращение беженцев и ВПЛ осуществляется под руководством уполномоченных учреждений ООН и их гуманитарных партнеров-исполнителей. Однако участие миротворческой миссии является решающим для создания безопасных условий, и она может выполнять важную обеспечивающую функцию до возврата указанных лиц, в ходе и после завершения этого процесса.

6.4.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- обеспечение безопасности вокруг, а иногда и внутри лагерей беженцев и ВПЛ;
- обеспечение безопасности в прежних местах проживания беженцев и ВПЛ в целях создания условий их возвращения туда;
- осуществление мониторинга пограничных переходов и безопасности маршрутов возвращения указанных лиц;
- обеспечение физической защиты временных убежищ; поддержание тесного взаимодействия с органами власти, отвечающими за управление и безопасность лагерей указанных лиц;
- координация и выполнение работ по разминированию дорог и районов расселения;
- оказание, в случае необходимости, логистической поддержки гуманитарным учреждениям;
- осуществление мониторинга и документирование случаев нарушения прав человека, информирование о них, а также оказание содействия в обеспечении добровольности возвращения каждого человека;
- выполнение гражданских мероприятий, направленных на устранение трений между возвращенцами и принимающими их сообществами;
- разработка в координации с соответствующими структурами ООН стратегий в области общественной информации.

6.4.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - о лагеря беженцев и ВПЛ безопасны;
 - о беженцы и ВПЛ идентифицированы, зарегистрированы и добровольно дали свое согласие на возвращение;
 - о пограничные переходы и маршруты возвращения указанных лиц находятся под охраной, свободны от мин и других источников угрозы.
- *Среднесрочные:*
 - о места, куда возвращаются люди, безопасны;
 - о процесс возвращения проходит с соблюдением порядка и безопасности;
 - о к возвращению беженцев и ВПЛ готовы соответствующие жилищные условия и механизмы оказания основных услуг.
- *Долгосрочные:*
 - о Реинтеграция возвращенцев проходит успешно, а принимающие их сообщества оказывают в этом поддержку;
 - о споры о правах на недвижимость разрешаются с помощью надежных и беспристрастных механизмов;
 - о политика на национальном и международном уровне и меры по ее реализации лучше интегрированы в механизмы долгосрочного развития.

6.4.3 Разграничение обязанностей и координация

Основная ответственность за добровольное возвращение беженцев и ВПЛ лежит на УВКБ или на Международной организации по миграции, действующих при поддержке соответствующих структур ООН (в частности, ВПП и ЮНИСЕФ), международных и местных НПО. В вопросах координации, стратегии и пропаганды важную роль играет УКГВ. Миссия по поддержанию мира выполняет обеспечивающую функцию, что подразумевает активное участие сразу нескольких компонентов, в том числе военного, полицейского, по вопросам прав человека, по гражданским вопросам и, при необходимости, по гуманитарным вопросам. Все действия должны тщательно координироваться ЗСПГС/КР/ГК, а в случаях, когда вовлечены военные, во взаимодействии с командующим силами. Условия применения миротворческих ресурсов и персонала для оказания содействия в возвращении беженцев и ВПЛ должны являться результатом согласования всех деталей между членами ГУМ и КР/ГК (под общим руководством главы миссии).

6.4.4 Ресурсы

На обеспечение безопасности лагерей беженцев и ВПЛ может затрачиваться много ресурсов, и поэтому необходимо поощрять и поддерживать участие местных сил безопасности (прежде всего, полиции), для чего потребуется привлечение ресурсов полицейского компонента миссии. Обеспечение безопасности

пограничных переходов и маршрутов возвращения указанных лиц является трудоемким процессом и может требовать выделения значительных военных ресурсов. Обеспечение добровольности возвращения и урегулирование возможных споров являются центральными задачами для нескольких гражданских компонентов миссии, в том числе для компонентов по политическим вопросам, по гражданским вопросам, по правам человека и общественной информации. Следовательно, это представляет собой интегрированную деятельность, для осуществления которой необходима тесная координация внутри миссии и в отношениях с ТГОООН, а также выделение необходимого персонала и иных ресурсов.

6.4.5 Проблемы и риски

- Отсутствие, недостаточность или недостоверность информации о количестве и категориях перемещенных лиц, их потребностях.
- Лагеря беженцев и ВПЛ могут быть военизированы, политизированы и/или стать очагами напряженности и противостояния.
- Страны пребывания могут быть заинтересованы в сохранении лагерей указанных лиц в их существующем состоянии в целях привлечения международного внимания.
- Принудительное возвращение может вызвать страхи, напряженность и нестабильность.
- Состояние безопасности маршрутов возвращения беженцев и ВПЛ может оставаться хрупким.
- В составе возвращающихся групп беженцев и ВПЛ могут оказаться бывшие комбатанты, намеренные возобновить враждебные действия.
- Напряженность в отношениях между возвращенцами и принимающими их сообществами может стать источником дестабилизации и причиной возникновения нового конфликта.
- Институционализация статуса беженцев и ВПЛ, что делает его полностью зависимым от долгосрочной чрезвычайной помощи.
- Проведя длительный период в лагерях, ВПЛ не проявляют желания вернуться в свои прежние места проживания.
- Недостаточная координация между миротворческой операцией и гуманитарными учреждениями.

6.4.6 Рекомендации

- *Достигнуть баланса между обеспечением безопасности и местной ответственностью.* Беженцы, ВПЛ и их лагеря могут стать предметом политической игры, направленной на перекладывание ответственности. Это может стать причиной ухудшения мирного процесса и возрастания напряженности. ГУМ должна принимать меры по обеспечению безопасности указанных лиц и территорий, где они размещаются. При этом необходим взвешенный подход, учитывающий как обязанности миссии по защите уязвимых граж-

данских лиц, так и необходимость поощрения местной ответственности. С точки зрения теории, безопасность лагерей и их населения должна быть совместной целью для УВКБ, правительства страны пребывания и внутри-организационных структур лагерей. На практике же для обеспечения гарантий безопасности лагерей от ГУМ может потребоваться политическое участие, направленное на содействие деятельности правительства страны пребывания в данной сфере и формированию его ответственности за решение соответствующих проблем. ГУМ необходимо будет принять решение об объеме выделяемых на эти нужды ресурсов миссии.

- *Обеспечить оперативное возвращение перемещенных лиц и одновременно гарантировать, что оно проведено добровольно, безопасно и с сохранением их достоинства.* Наличие невозвращенных беженцев и ВПЛ и снижение их числа всё в большей степени признаются индикаторами результативности и успеха миротворческой операции. Хотя УВКБ и играет ведущую роль в этом процессе, может существовать напряженность между политическими мотивами миссии и гуманитарными критериями УВКБ. В этом случае требуется тщательная координация действий и политических установок внутри системы ООН.

6.5 Результат: созданы условия для перехода от восстановления к развитию

С того момента, когда потребности в оказании экстренной помощи удовлетворены и начато быстрое восстановление, основной целью должен стать плавный переход к реализации долгосрочных мероприятий по развитию. Это предполагает постепенную передачу ответственности национальным властям. Необходимость перехода от этапа поддержания мира к следующим этапам участия ООН должна быть учтена с самого начала процесса планирования для того, чтобы однозначно разграничить роли и обязанности различных действующих лиц ООН на местах. Самым правильным было бы приступить к планированию перехода от чрезвычайных мер и быстрого восстановления к долгосрочной реабилитации и развитию уже на ранних этапах деятельности по поддержанию мира и миростроительства. Важно с самого начала оказать национальным властям помощь по внедрению комплексного (холистического) подхода, объединяющего усилия всех структур и органов власти. Только национальные действующие лица занимают позиции, которые необходимы для устойчивого удовлетворения имеющихся у страны потребностей и решения стоящих перед ней задач в долгосрочной перспективе.

С помощью четко определенных индикаторов гораздо легче спланировать стратегию завершения миротворческой операции. Определяющими факторами сворачивания миссии являются успешный переход от восстановления к развитию и формирование у национальных и местных институтов способности принять на себя ответственность за решение вопросов в различных сферах. Применение

холистического и комплексного подхода ООН имеет первостепенное значение, поскольку основные элементы перехода, такие как социально-экономическое восстановление, снижение рисков для уязвимых слоев населения, редко находятся в числе предусмотренных мандатом задач миротворческих операций. В то же время, миротворческие операции поддерживают осуществление большого количества важных направлений деятельности, способствующих укреплению мира (например, деятельности по восстановлению системы оказания основных услуг и оживлению экономики).²⁸

6.5.1 Оперативная деятельность

Получение указанного результата достигается следующими видами оперативной деятельности миссии:

- завершение процесса РДР;
- формирование у национальных вооруженных сил, полиции и других органов правоохранительной системы способности обеспечивать безопасность и поддерживать общественный порядок;
- осуществление мониторинга восстановления государственной власти и системы оказания основных услуг;
- наблюдение за укреплением легитимных политических институтов и демократических процессов;
- проведение сопоставительного анализа на основе индикаторов и достижение в координации со ТГОООН консенсуса относительно критериев успешности процесса перехода;
- разработка в координации со ТГОООН планов процессов перехода и передачи функций в соответствующих областях.

6.5.2 Индикаторы

- *Краткосрочные:*
 - ситуация в области безопасности стабилизировалась;
 - правительство страны пребывания в целом признается легитимным и пользуется общественной поддержкой;
 - процессы разоружения и демобилизации завершены, и основные усилия направлены на процесс реинтеграции бывших комбатантов;
 - приобрело ощутимые масштабы участие общества в реализации мер по развитию;
 - надлежащим образом учтены общественные ожидания в отношении процессов развития.

28

См. выступление заместителя Генерального секретаря ООН Алена Леруа 12 февраля 2010 года на заседании Совета Безопасности по вопросу о стратегиях перехода и завершения миротворческих операций ООН.

- *Среднесрочные:*
 - государство обладает монополией на применение силы;
 - сократилось число нарушений прав человека;
 - интересы и потребности пострадавших от конфликта в основном удовлетворены;
 - осуществляется примирение, и выполняются меры по обеспечению правосудия в переходный период;
 - созданы легитимные институты управления;
 - принимаются меры по формированию потенциала, в том числе на местном уровне;
 - внедрен план долгосрочного развития.
- *Долгосрочные:*
 - разногласия разрешаются мирным путем, в рамках надежных и эффективных политических институтов и механизмов;
 - полностью установлено (или восстановлено) верховенство права;
 - общая безопасность и экономический климат способствуют притоку иностранных инвестиций и участию всех субъектов экономических отношений, в том числе местных субъектов;
 - сформированы система надежных банковских и кредитных учреждений, монетарная политика; уровень инфляции находится под контролем;
 - отдельные граждане и юридические лица имеют доступ к кредитному и инвестиционному капиталу.

6.5.3 Разграничение обязанностей и координация

Поскольку ведущую роль при оказании чрезвычайной помощи, в процессах быстрого восстановления и развития играют различные структуры ООН и внешние партнеры, участие миссии и выполнение миссией роли связующего звена между всеми участниками процесса требует тесного взаимодействия со всеми действующими лицами, начиная с первоначального этапа планирования и заканчивая завершающим этапом передачи функций национальным структурам. ГУМ должна принимать активное участие в этом процессе, и поэтому особенно важна роль ЗСПГС/КР/ГК. Индикаторы должны быть сформулированы в тесном взаимодействии с национальными органами власти, органами власти стран-доноров, а также местными и международными НПО, и в их основе должен лежать принцип развития местных возможностей, а не прогресс в выполнении мандата. Правильные кооперация и координация между миссией и ШКО-ОН, включая Управление ООН по поддержке миростроительства (УПМС), необходимы для определения возможных направлений дальнейшей деятельности миссии по поддержанию мира.

6.5.4 Ресурсы

С точки зрения управления ресурсами, большая часть мер по восстановлению и развитию находится за пределами сферы деятельности миротворческой миссии. Вместе с тем, миссия должна обладать необходимым гражданским персоналом на протяжении всего срока действия миссии, в том числе в течение процесса свертывания/ликвидации миссии. Это требуется для эффективного взаимодействия и осуществления функций по координации с партнерами.

Поскольку существенная часть деятельности по восстановлению и развитию финансируется из начисляемых взносов, ГУМ (в особенности СПГС и ЗСПГС/КР/ГК) играет важную роль в координации усилий ООН, в мобилизации донорской помощи и вовлечении ключевых международных действующих лиц, таких как Всемирный банк, МВФ, Европейский Союз и региональные финансовые институты.

6.5.5 Проблемы и риски

- Преждевременное завершение миротворческой миссии, вследствие чего остаются неустраненными глубинные причины конфликта, которые могут повлиять на долгосрочное развитие.
- Национальные власти и местные институты еще не сформировали потенциал, необходимый для принятия на себя ответственности от миротворческой миссии и гуманитарных учреждений ООН.
- «Усталость» доноров, приводящая к их выходу из процесса и недостаточному финансированию программ восстановления.
- Ресурсы доноров отвлекаются на другие международные кризисные ситуации.
- Недостаточность финансирования деятельности по укреплению мира и развитию, например важнейших мер по реинтеграции бывших комбатантов.
- Недостаточная координация между миссией по поддержанию мира и теми структурами, которые будут осуществлять соответствующую деятельность после нее.

6.5.6 Рекомендации

- *Преждевременный уход или формирование чрезмерной зависимости от миссии.* Ограниченность ресурсов может вынудить Совет Безопасности ООН и всё международное сообщество принимать меры по завершению или сворачиванию миссии по поддержанию мира в более ранние сроки по сравнению с рекомендованными или желательными с точки зрения Секретариата ООН. Такое давление может исходить также от правительства страны пребывания. Преждевременное завершение миссии может иметь катастрофические последствия в политическом и финансовом плане, а также в плане

безопасности. С другой стороны, долгое присутствие миссии может повлечь формирование чрезмерной зависимости от нее или помешать созданию национального потенциала. Развитие потенциала следует начинать как можно ранее, не рассматривая его как элемент стратегии завершения международного участия в делах страны пребывания.

- *Сохранять внешнюю поддержку при подготовке к уходу миссии.* Международное внимание к ситуации находится на максимальном уровне непосредственно после завершения конфликта. Этот период обычно определяется как первые два года после окончания основного конфликта. Осуществление переходного процесса может быть признаком успешности укрепления мира, но также переходные периоды являются крайне чувствительными. Национальные власти могут быть обеспокоены тем, что уход миссии по поддержанию мира повлечет непредсказуемые последствия или совпадет с резким сокращением внешней политической и финансовой помощи.²⁹ Глава миссии и члены ГУМ должны принимать активные меры, направленные на продолжение международными действующими лицами участия в поддержке страны пребывания и после завершения работы миссии. Перспективы страны после завершения миссии могут быть улучшены (с одновременным снижением общих издержек) благодаря применению международным сообществом трех комплексов мероприятий: дополнительная экономическая поддержка; политический контроль (возможно, через новые механизмы Комиссии по миростроительству, учитывающие особенности страны); предоставление гарантий безопасности.³⁰

²⁹ См. выступление заместителя Генерального секретаря ООН по миротворческим операциям Алена Леруа 12 февраля 2010 года на заседании Совета Безопасности по вопросу о стратегиях перехода и завершения миротворческих операций ООН.

³⁰ См.: обзорный материал «В продолжение доклада Брахими: миротворческая коалиция в эпоху стратегической неопределенности», подготовленный в апреле 2009 года Центром международного сотрудничества Нью-Йоркского университета.

Приложение 1

Список сокращений

ВГК	Военно-гражданская координация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения ООН
ВПВ	Взрывоопасные пережитки войны
ВПЛ	Внутренние перемещенные лица
ВПП	Всемирная продовольственная программа ООН
ВРСГО	Военные ресурсы и средства гражданской обороны
ГК	Гуманитарный координатор
ГМ	Глава миссии
ГРООН	Группа ООН по вопросам развития
ГУБ	Группа по управлению безопасностью
ГУМ	Группа управления миссией
ДМО	Департамент миротворческих операций ООН
ДОБ	Департамент ООН по вопросам охраны и безопасности
ДПВ	Департамент ООН по политическим вопросам
ДПП	Департамент полевой поддержки ООН
ДССБ	Документ о стратегии сокращения бедности
ЗГС	Заместитель Генерального секретаря ООН
ЗСПГС	Заместитель Специального представителя Генерального секретаря ООН
ЗСПГС/КР/ГК	Заместитель Специального представителя Генерального секретаря ООН/координатор-резидент/гуманитарный координатор
КР	Координатор-резидент
КСР	Комплексные стратегические рамки
КСРДР	Комплексные стандарты ООН в области РДР
КЦПМД	Координационный центр по противоминной деятельности
МВФ	Международный валютный фонд
КМС	Комиссия ООН по миростроительству
МПК	Межведомственный постоянный комитет
МККК	Международный комитет Красного Креста и Красного Полумесяца
МОСБ	Минимальные оперативные стандарты безопасности

МОСБ-ЖП	Минимальные оперативные стандарты безопасности жилых помещений
МСПМД	Международные стандарты противоминной деятельности
НПО	Неправительственные организации
ОАЦ	Объединенный аналитический центр миссии
ОЛЦ	Объединенный логистический центр миссии
ООГ	Общая оценка государства
ООН	Организация Объединенных Наций
ООЦ	Объединенный оперативный центр миссии
ОПКП	Оценка постконфликтных потребностей
ПБО	Проект с быстрой отдачей
ППКМ	Процесс планирования комплексных миссий
ПРООН	Программа развития ООН
ПСГП	Процесс совместного гуманитарного призыва
ПСП	Процесс совместного призыва
РДР	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
РПООНПР	Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития
РСБ	Реформирование сектора безопасности
СПП	Сформированное полицейское подразделение
СКО	Служба комплексного обеспечения
СМО	Совместная миссия по оценке
СПВ	Страна, предоставляющая войска
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря ООН
СППС	Страна, предоставляющая полицейские силы
ССМ	Соглашение о статусе миссии
ССС	Соглашение о статусе сил
ТГООН	Территориальная группа ООН
УВКБ	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
УДООЗБ	Управление ДМО по делам органов законности и безопасности
УКГВ	Управление ООН по координации гуманитарных вопросов
УЛ	Уполномоченное лицо
УОП	Управление по обслуживанию проектов ООН
УПМС	Управление ООН по поддержке миростроительства
УСВН	Управление служб внутреннего надзора ООН
ЦВГО	Центр военно-гражданских операций
ЦГО	Центр гуманитарных операций
ШКООН	Центральные учреждения Организации Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН

Приложение 2

Партнеры международного форума «Проблемы миротворчества» и участники работы над докладом

Все партнеры форума внесли свой вклад в подготовку настоящего исследования. Настоящее исследование не следует рассматривать как официальную точку зрения органов управления. В большей степени оно является попыткой внести свой вклад в существующий диалог и обмен идеями и передовым опытом по вопросу о наилучших способах выполнения мандатов, которыми Совет Безопасности ООН наделяет лидеров миссий.

Австралия: Азиатско-тихоокеанский военно-гражданский центр передового опыта.

Аргентина: Объединенный штаб Вооруженных сил Аргентины и Аргентинский объединенный центр подготовки к операциям по поддержанию мира (САЕСОРАЗ) в сотрудничестве с Министерством иностранных дел.

Великобритания: Министерство иностранных дел и по делам Содружества в сотрудничестве с Министерством обороны и Департаментом международного развития.

Египет: Каирский региональный центр подготовки по разрешению конфликтов и миротворческой деятельности в Африке в сотрудничестве с Министерством иностранных дел.

Индия: Институт вооруженных сил Индии.

Иордания: Институт дипломатии.

Канада: Центр деятельности по поддержанию мира имени Персона (в том числе франкофонный проект, с помощью которого был осуществлен перевод настоящего доклада).

Китай: Китайский институт международных стратегических исследований в сотрудничестве с Министерством национальной обороны.

Нигерия: Колледж национальной обороны в сотрудничестве с Вооруженными силами Нигерии, Министерством обороны и Министерством иностранных дел.

Пакистан: Университет национальной обороны в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и Министерством обороны.

Российская Федерация: Дипломатическая академия Министерства иностранных дел.

США: Институт армии США по операциям по поддержанию мира и стабилизации в сотрудничестве с Институтом мира США.

Турция: Центр стратегических исследований Министерства иностранных дел в сотрудничестве с Национальными силами полиции, Вооруженными силами и университетом Билкент.

Франция: Министерство иностранных и европейских дел (департамент ООН и международных организаций) и Министерство обороны (департамент политики и стратегических вопросов).

Швеция: Академия им. Фольке Бернадот (координаторы) в сотрудничестве с Вооруженными Силами, Национальным департаментом криминальной полиции, Национальной службой тюрем и пробации и Колледжем национальной обороны.

ЮАР: Институт исследований в области безопасности.

Япония: Министерство иностранных дел.

Сопредседателями трех рабочих групп были Генри Бошофф, Институт исследований в области безопасности, ЮАР; бригадный генерал Мухаммад Фейяз и бригадный генерал Каузар Хоссейн, Университет национальной обороны, Пакистан; профессор Уильям Флейвин, Институт армии США по операциям по поддержанию мира и стабилизации, США; Энн Ливингстон, Центр деятельности по поддержанию мира имени Персона, Канада; посол Соад Шалаби, Каирский региональный центр подготовки по разрешению конфликтов и деятельности по поддержанию мира в Африке, Египет; генерал-лейтенант в отставке Пикей Сингх, Институт вооруженных сил Индии; генерал-майор в отставке Майкл Смит и генерал-майор в отставке Тимоти Форд, Азиатско-тихоокеанский военно-гражданский центр передового опыта, Австралия. Жан-Мари Гуэнно, патрон международного форума «Проблемы миротворчества», оказывал основную консультативную помощь. Старшими консультантами выступили также посол Пьер Скори, генерал-лейтенант в отставке Сатиш Намбьяр, главный суперинтендант Хенрик Штернблад, Азиф Кхан, Фатима Зиаи и Лиза Лёфквист. Академия им. Фольке Бернадот обеспечила общую координацию работы над настоящими Рекомендациями посредством усилий Анники Хилдинг Норберг, международного координатора форума, генерала-майора в отставке Роберта Гордона, старшего консультанта настоящих Рекомендаций, Андреаса Сугара, координатора проекта, а также сотрудников Анны-Линн Персон и Анны Викторсон.

Должностные лица и эксперты системы ООН, особенно ДМО, также внесли важный вклад в осуществление настоящего проекта.

Перевод настоящего доклада на шесть официальных языков был представлен участниками партнерства «Проблемы миротворчества» ООН. Ознакомиться с переводами можно на сайте www.challengesforum.org.

Приложение 3

Список старших руководителей миссий-рецензентов доклада

Указанные в настоящем приложении участники миротворческой деятельности, занимающие (или занимавшие) старшие руководящие должности, изучили настоящий доклад на этапе его подготовки и предоставили свои комментарии и предложения, большая часть которых была учтена в окончательном варианте доклада. Рецензентами выступили (перечислены в алфавитном порядке):

Мартин Агваи, генерал в отставке, бывший заместитель Военного советника ДМО и командующий Силами (КС) в Дарфуре;

Жан Арно, бывший СПГС в Афганистане;

Дэвид Биер, бывший комиссар полиции (КП) на Гаити;

Патрик Каммарт, генерал-майор в отставке, бывший Военный советник ДМО, бывший командующий дивизией Сил Миссии ООН в Демократической Республике Конго и КС в Эфиопии/Эритрее;

Карлус душ Сантуш Крус, генерал-лейтенант, бывший КС на Гаити;

Азуз ан-Нифар, посол, заместитель Единого главного посредника Африканского Союза и ООН в Дарфуре;

Тим Форд, генерал-майор в отставке, бывший Военный советник ДМО и начальник штаба Органа ООН по наблюдению за выполнением условий перемирия (ОНВУП);

Роберт Гордон, генерал-майор в отставке, бывший КС в Эфиопии/Эритрее;

Амира Хак, СПГС в Тиморе-Лешти;

Джулиан Харстон, бывший СПГС в Западной Сахаре;

Легвайла Джозеф Легвайла, посол, бывший СПГС в Эфиопии/Эритрее;

Эллен Маргарет Лёй, посол, СПГС в Либерии;

Курт Мосгор, генерал-майор, бывший КС в Западной Сахаре;

Сатиш Намбьяр, генерал-лейтенант в отставке, бывший КС в бывшей Югославии;

Джозеф Овониби, генерал-лейтенант, бывший КС в Либерии;

Араселли Сантана, бывший ЗСПГС в Непале;

Пьер Скори, посол, бывший СПГС в Кот-д'Ивуаре;

Хенрик Штернблад, бывший КП в Либерии;

Лена Сундх, посол, бывший ЗСПГС в Демократической Республике Конго;

Мухаммад Тахир, генерал-майор в отставке, бывший заместитель КС в Либерии.