

**Совет Безопасности**

Distr.: General
5 May 2017
Russian
Original: English

**Письмо Генерального секретаря от 5 мая 2017 года на имя
Председателя Совета Безопасности**

Имею честь сослаться на резолюцию Совета Безопасности 2275 (2016), в которой Совет просил меня провести обзор присутствия Организации Объединенных Наций в Сомали после осуществления избирательного процесса в 2016 году для обеспечения того, чтобы Организация Объединенных Наций могла оказать надлежащую поддержку следующему этапу государственного строительства в Сомали, и представить возможные варианты и рекомендации Совету.

В соответствии с вышеуказанной просьбой Совета в конце 2016 года был начат процесс стратегической оценки, после чего была проведена миссия по стратегической оценке в Сомали и в регионе в период с 5 по 15 марта 2017 года по завершении избирательного процесса. Миссию возглавлял Департамент по политическим вопросам, и в ее состав входили представители всех соответствующих департаментов и управлений, в том числе Департамента полевой поддержки и отделения Организации Объединенных Наций при Африканском союзе, а также учреждений, фондов и программ. Представители миссии встретились с президентом Федеративной Республики Сомали Мохамедом Абдуллахи Мохамедом Фармаджо, властями федеративных штатов Сомали и властями «Сомалиленда», представителями Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ) и Комиссии Африканского союза. Кроме того, члены миссии встретились с представителями сомалийских организаций гражданского общества, включая представителей женщин и молодежи, сомалийской интеллигенции и журналистов, а также представителей действующих в Сомали международных и местных неправительственных организаций, продолжив таким образом работу, проведенную с этими организациями в преддверии миссии. Помимо Могадишо, миссия посетила города Кисмайо в Джубаленде, Беледуэйн в Хиршабелле, Гароуэ в Пунтленде и Харгейсу в «Сомалиленде». Она также посетила Найроби и Аддис-Абебу.

В настоящее время в Сомали наблюдается ухудшение гуманитарной ситуации из-за сильной засухи, которая в ближайшие месяцы может привести к голоду, в случае если в следующий сезон не выпадет осадков и масштабы гуманитарной помощи не будут вовремя увеличены. На момент проведения оценки около 6,2 млн. человек, т.е. половине населения страны, требовалась гуманитарная помощь. Из них около 3 млн. человек нуждались в неотложной помощи для спасения жизни, что значительно больше, чем 1,1 млн. человек, которые нуждались в такой помощи по состоянию на август 2016 года. Согласно оценкам, число детей в возрасте до пяти лет, страдающих от острого недоедания,



составит в этом году почти 950 000 человек, включая 185 000 детей, которые подвергаются риску смерти в отсутствие неотложной медицинской помощи.

Я посетил Сомали 7 марта 2017 года, с тем чтобы привлечь внимание к гуманитарному кризису и обратиться с призывом о выделении 825 млн. долл. США для оказания помощи 5,5 млн. человек до июня 2017 года. Помимо тяжелых гуманитарных последствий для сомалийского народа, кризис может также оказать серьезное негативное воздействие на политический процесс и на положение в области безопасности в стране и создает риск обращения вспять прогресса, достигнутого за последние годы. Принятие мер реагирования на кризис, с тем чтобы избежать возможного голода, является и должно являться главным приоритетом для правительства Сомали, Организации Объединенных Наций и международного сообщества.

Основные выводы

По прошествии четырех лет после политического процесса 2012 года, который привел к выбору членов федерального парламента Сомали, в стране произошел плавный переход к новому двухпалатному парламенту по результатам избирательного процесса 2016 года. 8 февраля 2017 года парламент избрал на четырехлетний срок нового президента, Мохамеда Абдулахи Мохамеда Фармаджо, который получил широкую поддержку населения по всей стране. Это знаменует собой новый и существенный этап деятельности по миростроительству и государственному строительству в Сомали. Новый состав кабинета федерального правительства, возглавляемого премьер-министром Хасаном Али Хайре, был утвержден парламентом 29 марта 2017 года. Эти достижения были бы невозможны без АМИСОМ, которая играет крайне важную роль в создании благоприятных условий в плане безопасности для обеспечения возможности функционирования правительства и осуществления политических процессов. Сохранение присутствия АМИСОМ по-прежнему имеет ключевое значение для безопасности страны и для дальнейшего прогресса в политической сфере.

В то время как в Сомали начинается новый политический цикл, ключевые процессы, которые планировалось осуществить к 2016 году, в частности пересмотр Конституции, проведение всеобщих (по принципу «один человек — один голос») выборов, создание функционирующего федеративного государства и реформирование служб безопасности, остаются незавершенными. Экономическое восстановление еще не началось всерьез, и способность правительства собирать поступления, предоставлять основные услуги и выплачивать заработную плату является крайне ограниченной. Группировка «Аш-Шабааб» по-прежнему представляет собой потенциальную угрозу, несмотря на ряд понесенных ею неудач, внутренние разногласия и переход ряда находившихся под ее контролем ключевых городов и территорий под контроль АМИСОМ и Сомалийских сил безопасности в период 2012–2016 годов. За период с 2013 года возросло число случаев совершения группировкой «Аш-Шабааб» политических убийств и асимметричных сложных террористических нападений в отношении как «трудных», так и «легких» мишеней, и это является одной из главных причин отсутствия безопасности в Могадишо и по всей территории Сомали.

С момента создания Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Сомали (МООНСОМ) в Могадишо в 2013 году Организация Объединенных Наций играет важную роль в оказании помощи в деятельности по миростроительству и государственному строительству в Сомали. В частности, Организация Объединенных Наций внесла важный вклад в поддержку процесса формирования государства и избирательного процесса (от предоставления

стратегических рекомендаций до оказания материально-технической поддержки, включая обеспечение представленности женщин в парламенте на уровне 24 процентов) в сотрудничестве с АМИСОМ и другими международными субъектами.

Потребность в присутствии Организации Объединенных Наций и ее участии в происходящих в Сомали процессах остается очень острой. Организации Объединенных Наций в качестве надежного партнера Сомали следует продолжать вносить вклад в создание работоспособного федеративного государства, предотвращение и урегулирование конфликтов и укрепление мира. Организации Объединенных Наций следует продолжать выполнять свои основные функции, в частности содействовать проведению сомалийцами предметных обсуждений, выработке ими соглашений и планов и мобилизации слаженной международной поддержки, а также проводить с сомалийцами работу по налаживанию эффективных партнерских связей с опорой на технический опыт и знания и с использованием своих сравнительных преимуществ и сравнительных преимуществ других партнеров.

Федерализм и трудности на пути государственного строительства

В настоящее время существует карта федеративного государства Сомали, в рамках которого были сформированы администрации в Джубаленде, Юго-Западном Сомали, Гальмудуге и Хиршабелле. Эти административно-территориальные образования вместе с Пунтлендом составляют существующие и формирующиеся сомалийские штаты — члены федерации. Вопрос о статусе федеральной столицы остается нерешенным. Вопрос о «Сомалиленде» еще предстоит урегулировать, и диалог между федеральным правительством в Могадишо и властями «Сомалиленда» следует возобновить.

Федеративные штаты Сомали характеризуются различной степенью сформированности — от Пунтленда, в котором уже на протяжении нескольких лет действуют относительно эффективные институты, до Хиршабелле, который был создан только в конце 2016 года. В то же время всем федеративным штатам необходима постоянная поддержка в области укрепления потенциала их учреждений, и они просили об увеличении объема поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций и международным сообществом. Это включает в себя укрепление законодательных собраний, создание эффективного государственного аппарата и распространение государственной власти на окружном и местном уровнях, в том числе посредством формирования и использования партнерств между государством и частным сектором. Это также включает в себя урегулирование текущих конфликтов, инвестирование, в частности, в сектора безопасности (включая полицию) и правосудия и наращивание потенциала в этих секторах и создание социально-экономических возможностей для населения.

Несмотря на некоторые положительные изменения, прогресс в Сомали за последние четыре года, в том числе в области верховенства права и благого управления, развития, расширения государственной власти и сокращения масштабов вооруженного конфликта, носит ограниченный характер. Отсутствие государственной власти на значительной части территории страны по-прежнему препятствует миростроительству, что создает условия для продолжения нарушений прав человека и международного гуманитарного права, при этом ситуация усугубляется сложностью военных операций и существованием негосударственных вооруженных групп. Особую озабоченность вызывает вербовка и использование детей как группировкой «Аш-Шабааб», так и силами безопасности, а также произвольные аресты и задержания детей и молодых людей по обвинению в связях с «Аш-Шабааб».

Затяжной конфликт также продолжает обуславливать широкую распространенность сексуального насилия. Внутренне перемещенные женщины и девочки и члены кланов меньшинств остаются наиболее уязвимыми. Ограниченность правовой основы, слабость механизмов поддержания правопорядка и систем защиты прав человека и отсутствие легитимных институтов приводят к высокому уровню безнаказанности за преступления. Участие и роль женщин и молодежи в руководстве и принятии решений, в том числе в рамках клановой политической структуры, является крайне ограниченным, что способствует сохранению гендерного неравенства и маргинализации молодых сомалийцев.

Слабость государственных структур, как правило, рассматривается как результат нехватки ресурсов и потенциала, однако в реальности сохраняющиеся проблемы, с которыми сталкивается Сомали, имеют по сути политическую природу. Вопросы, касающиеся структурного федерализма, остаются нерешенными отчасти из-за ограниченного понимания федерализма лидерами и народом Сомали. Следует решить, какая система будет принята в Сомали — президентская или парламентская, — а также создать правовую базу для проведения выборов и систему представительства. В рамках федеральной системы федеральному правительству и входящим в федерацию штатам еще предстоит договориться о распределении полномочий, юрисдикции и ресурсов. Этот вопрос особенно актуален применительно к созданию жизнеспособного федеративного сектора безопасности. Было начато обсуждение этого вопроса, и 16 апреля 2017 года руководители федерального уровня и уровня федеративных штатов договорились о дальнейших действиях по созданию архитектуры национальной безопасности. За последние годы международная поддержка сектора безопасности, хотя и являвшаяся существенной, позволила добиться лишь ограниченных успехов из-за недостаточной координации усилий между международными сторонами, отсутствия политического соглашения о размере, составе и финансировании сектора безопасности и уделения несоразмерно большого внимания военному компоненту в ущерб усилиям по созданию местной полиции и судебных органов для защиты населения. Обеспечение регулярной выплаты заработной платы сотрудникам служб безопасности является важным шагом на пути формирования действенных, подотчетных и находящихся в ведении сомалийцев органов безопасности и улучшения общей ситуации в области безопасности в Сомали. Механизмы координации и оказания поддержки со стороны международных партнеров в секторе безопасности должны основываться на политическом соглашении между сомалийцами по вопросам безопасности.

Еще одним серьезным препятствием на пути прогресса является коррупция и наличие могущественных политических и предпринимательских картелей, чьим интересам служит статус-кво и сохранение слабых механизмов поддержания правопорядка, слабого государства и военной экономики. Все это в сочетании с отсутствием базы бюджетных поступлений, необходимых для поддержания функционирования правительства, приводит к отсутствию у правительства возможностей для предоставления услуг и обеспечения подотчетности перед населением. Страна по-прежнему в непропорционально большой степени зависит от доноров и денежных переводов от членов ее многочисленной диаспоры (согласно оценкам, объем таких средств составляет от 1,2 до 2 млрд. долл. США в год, что эквивалентно 23–38 процентам валового внутреннего продукта страны), а ее способность мобилизовывать налоговые, таможенные и иные поступления практически отсутствует. В рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью, реализуемой Международным валютным фондом, Сомали была признана имеющей право на облегчение бремени задолженности, однако требуется провести реформы в области управления государственными финансами, с тем чтобы получить доступ к

финансированию и, в конечном итоге, облегчению бремени задолженности по линии международных финансовых учреждений. Президент Фармаджо указал борьбу с коррупцией и обеспечение транспарентности, а также мобилизацию поступлений и взаимодействие с частным сектором в целях расширения базы налогообложения в качестве приоритетных направлений работы своей администрации, направленной на повышение подотчетности государственных органов перед сомалийцами и уменьшение зависимости Сомали от международной поддержки.

После десятилетий гражданской войны в Сомали продолжается процесс постепенного восстановления в качестве федеративного государства, при этом все существующие и формирующиеся федеративные штаты сталкиваются с серьезными поводами для разногласий в отношении границ и территории и в связи с давно существующей или новой межклановой напряженностью, которая зачастую влияет на то, кто контролирует формирующиеся администрации. В отсутствие процессов примирения на местном уровне и в условиях недостатка доверия между политическими образованиями, которые должны составить федеративное государство Сомали, эти разногласия привели к одним из самых жестоких вооруженных конфликтов в стране, таким как столкновения из-за территории в Галькайо и вокруг него между Галмудугом и Пунтлендом, в результате которых в 2016 году перемещению подверглись 70 000 человек, и длительный конфликт в районах Сул и Санаг в связи с «Сомалилендом», Пунтлендом и самопровозглашенным государством Хатумо. Эти разногласия и конфликты часто использует в своих целях группировка «Аш-Шабааб», и они могут поставить под угрозу жизнеспособность проекта федеративного государства в целом. Усилия по укреплению федерализма в Сомали создают риск разжигания или обострения внутрирегиональных и межрегиональных конфликтов, особенно по мере того, как вопросы границ и территориальной юрисдикции привлекают к себе все больше внимания и входящие в федерацию штаты распространяют свою власть на оспариваемые районы. Земельные споры также являются причиной вооруженных конфликтов в некоторых районах Сомали, и ситуация усугубляется отсутствием земельного кадастра и правовых и судебных рамок и учреждений. Включение всех слоев сомалийского общества в политический процесс и мирное урегулирование давно существующих или новых внутренних конфликтов, в том числе в рамках обсуждения вопросов федерализма, будет иметь важнейшее значение для обеспечения стабильности в стране. Урегулирование конфликтов должно осуществляться под руководством сомалийцев при обеспечении Организацией Объединенных Наций достаточного уровня поддержки по мере необходимости в сотрудничестве с ключевыми партнерами.

Вышеуказанные проблемы носят взаимосвязанный характер и обостряют друг друга. Они также создают благоприятные условия для продолжения деятельности группировки «Аш-Шабааб», которая заполняет пробелы, создаваемые или не решаемые сомалийскими государством. Процесс федерализации может принести важные дивиденды мира при условии, что он будет носить всеохватный характер. В противном случае этот процесс может привести к сохранению или даже увеличению риска хищнического поведения и совершения нарушений в отношении сомалийского населения, особенно представителей кланов меньшинств, которые всегда в наибольшей степени страдают от вооруженных конфликтов и гуманитарных кризисов.

Сомалийцы, принявшие участие в консультациях в ходе проведенной оценки, призвали к усилению роли Организации Объединенных Наций в устранении многочисленных препятствий на пути миростроительства и государственного строительства в Сомали, включая ее роль в борьбе с коррупцией

и более активную роль в урегулировании конфликтов и посредничестве на различных уровнях, в том числе между кланами, между федеративными штатами и между органами власти федерального уровня и уровня штатов. Они подчеркнули важность принятия сомалийцами ответственности за обеспечение своей собственной безопасности и необходимость расширения доступа к правосудию, образованию и профессионально-технической подготовке и возможностям занятости, особенно для молодых мужчин и женщин, которые составляют подавляющее большинство населения. Они рассматривают Организацию Объединенных Наций в качестве механизма, помогающего им находить и осуществлять на практике свои собственные решения существующих проблем. Недавно завершившийся избирательный процесс, являясь, по сути, политическим процессом с важным избирательным компонентом, дал сомалийцам надежду на то, что они могут выбирать своих собственных лидеров. Они рассматривают его в качестве «мостика» на пути к организации всеобщих выборов в 2020 году, что является важной целью и свидетельством прогресса в деле превращения Сомали в работоспособное демократическое государство. Это может быть достигнуто только после создания благоприятных условий для проведения выборов, включающих необходимые административные и правовые рамки, механизмы обеспечения безопасности и подлинную политическую волю. Для достижения этой цели потребуется полноценное участие всех заинтересованных сторон, и необходимо незамедлительно начать принимать соответствующие меры.

Пересмотр и доработка Конституции станет важнейшей вехой в процессе государственного строительства. Организации Объединенных Наций следует поддерживать сомалийские структуры и механизмы, которые будут регулировать процесс пересмотра Конституции, содействуя охвату всех секторов общества, включая меньшинства, женщин и молодежь. С учетом повышения представленности женщин в парламенте после выборов 2016 года Организации Объединенных Наций следует продолжать поощрять представленность и участие женщин в системе управления на федеральном уровне и уровне штатов и обеспечить смещение фокуса внимания в направлении качественной составляющей процесса расширения прав и возможностей и в направлении развития потенциала.

Стратегия в области безопасности

Организация Объединенных Наций играет ведущую роль в пропаганде всеобъемлющего подхода к вопросам безопасности в Сомали, в рамках которого центральное внимание должно уделяться обеспечению долгосрочной безопасности человека. Такой подход предусматривает сокращение численности АМИСОМ при выполнении определенных условий и постепенное принятие сомалийцами основной ответственности за обеспечение безопасности; укрепление роли АМИСОМ в рамках краткосрочных операций, включая наступательные операции; формирование жизнеспособных, приемлемых, не требующих чрезмерных затрат и подотчетных федеральных органов безопасности Сомали в среднесрочной и долгосрочной перспективе, включая перемещение стратегического акцента от преимущественно военного компонента к органам полиции, правосудия и поддержания правопорядка; поддержку восстановления на уровне общин и распространение государственной власти на всю территорию страны; и предотвращение воинствующего экстремизма и борьбу с ним в том числе посредством гражданского воспитания, предоставления социально-экономических возможностей и разоружения и демобилизации вооруженных боевиков. Организация Объединенных Наций должна содействовать разработке процесса интеграции ополченцев в состав армии, полиции и, возможно, других структур безопасности, с уделением особого внимания проверке на

предмет соблюдения прав человека и процедурам отбора, призванным предотвратить включение в состав таких структур детей. Требуются ее стратегические консультации относительно способов борьбы с распространением стрелкового оружия и легких вооружений и разработки вариантов разоружения и демобилизации тех ополченцев, которые не могут быть приняты в состав силовых структур. Во многих районах будет необходимо начать обсуждение вопросов разоружения с лидерами местных общин в рамках более широких усилий по примирению.

Сомали начала принимать меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма и воинствующего экстремизма, и сокращению коренных причин вербовки и радикализации, но стране не хватает стратегического видения и потенциала. Сомали стремится эффективно предотвращать вербовку в ряды двух включенных в перечень террористических организаций — «Аш-Шабааб» и «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ). МООНСОМ может оказывать Сомали стратегические и технические консультации по вопросам осуществления стратегии предотвращения воинствующего экстремизма.

За стратегию обеспечения безопасности в Сомали должна отвечать сама Сомали, и такая стратегия должна четко определять роли всех заинтересованных сторон, в том числе государственных органов на уровне федерации и штатов, АМИСОМ, Организации Объединенных Наций, Европейского союза и двусторонних партнеров.

В ходе предстоящего совместного обзора АМИСОМ Африканским союзом/Организацией Объединенных Наций будет проведена оценка стратегии обеспечения безопасности, включая оценку условий для преобразования АМИСОМ и постепенной передачи обязанностей по обеспечению безопасности от АМИСОМ к органам безопасности Сомали, оценку роли Организации Объединенных Наций в поддержке сомалийского сектора безопасности (включая деятельность полиции), оценку поддержки интеграции 3000 военнослужащих в Пунтленде в Сомалийскую национальную армию и, в более общем плане, оценку роли Организации Объединенных Наций в обеспечении безопасности за пределами района развертывания АМИСОМ.

Повышение жизнестойкости и стимулирование социально-экономических преобразований

Сомали постоянно сталкивается с кризисами, наглядным примером которых является нынешняя угроза голода, и последствия этих кризисов усугубляют десятилетия вооруженных конфликтов и хроническая слабость структур управления. Принимаемые Организацией Объединенных Наций меры реагирования должны дополнять деятельность по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи и спасению жизни людей посредством создания условий для формирования и укрепления жизнестойкости населения.

Для поддержания и дальнейшего расширения политических достижений необходимо реализовать дивиденды развития. В целях осуществления способствующих преобразованиям социально-экономических изменений в Сомали потребуются достигнуть прогресса в целом ряде взаимосвязанных областей, включая а) достижение понимания между частным сектором и правительством по вопросам налогообложения и сбора поступлений в обмен на предоставление государственных услуг, в том числе услуг по обеспечению безопасности; б) получение Сомали права на облегчение бремени задолженности и финансирование со стороны международных финансовых учреждений в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью; с) дости-

жение соглашения о моделях предоставления услуг между федеральным правительством и существующими и формирующимися федеративными штатами, а также между правительством, гражданским обществом и частным сектором; и d) осуществление значительных инвестиций в развитие рынков, сельскохозяйственных производственно-сбытовых цепочек, прибрежных районов и производственной инфраструктуры, включая порты.

Рекомендации в отношении стратегии Организации Объединенных Наций на следующие четыре года

В следующие четыре года Организация Объединенных Наций должна сосредоточить внимание на обозначенных выше приоритетных областях, содействуя осуществлению самими сомалийцами под руководством сомалийских властей политического процесса, процесса образования федерации и других процессов государственного строительства в целях создания реально функционирующего, легитимного и подотчетного федеративного государства. Новое правительство должно самостоятельно определить свои приоритетные задачи, в том числе в плане национального развития, на который Организация Объединенных Наций будет опираться при оказании Сомали поддержки. В своей работе Организация Объединенных Наций должна руководствоваться принципами взаимной подотчетности Сомали и международного сообщества и приверженности сомалийского правительства защите прав человека и обеспечению верховенства права, безопасности и развития на благо своего народа. Организация Объединенных Наций должна планировать не только на следующий политический цикл, но и на долгосрочную перспективу, укрепляя жизнестойкость Сомали, в том числе с учетом задач, поставленных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Основные функции, объединенные группы и партнерское взаимодействие

В 2012 году федеральное правительство просило Организацию Объединенных Наций организовать свою работу по принципу «одной двери». Организация Объединенных Наций по-прежнему руководствуется единой целью в своих отношениях с международным сообществом и сомалийцами и сохраняет общеорганизационную приверженность принципу национальной ответственности. В Сомали начинается новый политический цикл, и Организация Объединенных Наций остается верным и надежным партнером правительства и граждан Сомали и международного сообщества в усилиях, направленных на решение целого ряда приоритетных задач и проблем. Организация должна продолжать играть эту роль, опираясь на то доверие, которое уже питают к ней федеральные власти и органы управления штатов, и эта роль должна быть отражена в мандате МООНСОМ.

Организация Объединенных Наций должна и впредь использовать свои сравнительные преимущества при оказании добрых услуг и консультационной помощи по стратегическим вопросам и играть организаторскую роль, помогая сомалийцам сплотиться и совместно добиваться политического консенсуса в отношении ключевых решений и итоговых результатов. В зависимости от того, что представляется наиболее подходящим в каждом конкретном случае, для выполнения этих решений и достижения этих результатов необходимо поддерживать конструктивное партнерское взаимодействие с государственным и частным секторами в Сомали и с международными субъектами, включая международные финансовые учреждения и учреждения, фонды и программы.

В 2014 году Организация Объединенных Наций создала интегрированное в структурном отношении присутствие в Сомали, в том числе ряд объединенных подразделений, отвечающих за решение общих задач, включая Объединенную группу по оказанию помощи в проведении выборов, совместную группу по поддержке конституционного процесса, Объединенный отдел по гендерным вопросам и группы по осуществлению совместных программ в рамках глобальной координации вопросов полиции, правосудия и исправительных учреждений в деятельности по установлению верховенства права в постконфликтных и других кризисных ситуациях. Что касается прав человека и их защиты, то МООНСОМ принимает участие в осуществлении экспериментального этапа консолидации функций по защите. Кроме того, была создана объединенная целевая группа по осуществлению политики должной осмотрительности в вопросах прав человека. Система доказала свою способность оперативно и согласованно принимать эффективные совместные меры в периоды кризисов или в экстренном порядке: например, в связи с угрозами безопасности, для содействия избирательному процессу и в связи с засухой. Теперь следует рассмотреть вопрос о создании дополнительных объединенных механизмов, в частности механизма содействия федеративному строительству, который можно создать либо в рамках объединенной группы по конституции, либо в качестве отдельной структуры. Комплексный подход и специализированный потенциал необходимы также для того, чтобы Организация Объединенных Наций успешно играла вспомогательную роль в разрешении конфликтов. Кроме того, необходимо в большей степени увязать функции, связанные со стратегической связью, при этом сохранив за отдельными подразделениями Организации Объединенных Наций право самостоятельно издавать сообщения.

Неотъемлемым элементом работы Организации Объединенных Наций в Сомали является партнерское взаимодействие с внешними субъектами. Так, партнерское взаимодействие между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом имеет центральное значение для выполнения мандатов обеих организаций по оказанию поддержки Сомали. Хотя механизмы координации деятельности на руководящем и рабочем уровнях — такие как Координационный форум старших руководителей, — помогли улучшить стратегическую координацию между Организацией Объединенных Наций и АМИСОМ в Сомали, в рамках совместного обзора деятельности АМИСОМ необходимо изучить возможности создания совместных групп и расширения совместного размещения персонала, а также проанализировать роль Организации Объединенных Наций в оказании стратегической консультационной помощи и оперативном планировании. Имеется потенциал для расширения партнерских отношений — уже довольно тесных — со Всемирным банком, в том числе для изыскания новых возможностей привлечения инвестиций и уменьшения препятствий для экономического роста, а также для того, чтобы более эффективно вести информационно-разъяснительную работу, направленную на облегчение бремени задолженности Сомали. Организации Объединенных Наций следует также расширить сотрудничество с Европейским союзом, Межправительственной организацией по развитию, Лигой арабских государств и Организацией исламского сотрудничества.

Организации следует активизировать сотрудничество с организациями гражданского общества на национальном и региональном уровнях, в частности чтобы лучше понимать местные условия и содействовать регулированию и разрешению конфликтов на местном уровне. Частный сектор в Сомали будет играть ведущую роль в формировании федерального государства и будет тем локомотивом, который способен самостоятельно мобилизовать ресурсы. Поэтому будет важно всемерно поощрять его участие в государственном строительстве, налаживая с ним доверительные отношения, в том числе в целях раз-

вития инфраструктуры, на основе четкого представления о политических аспектах экономических проблем, имеющихся стимулах и финансовых потоках.

Оперативная гибкость, совместное оперативное планирование и региональное сотрудничество

В последние четыре года Организация Объединенных Наций пытается преодолеть видимую «бункеризацию» международного присутствия в Сомали. Хотя из-за опасной обстановки создать значительное присутствие за пределами международного аэропорта Могадишо пока не представляется возможным, Организации Объединенных Наций удастся оставаться в стране и продолжать выполнять свой мандат, несмотря на сложную ситуацию в плане безопасности (16 прямых нападений и 3 не прямых нападения и 16 жертв среди сотрудников с 2012 года). Благодаря эффективному взаимодействию между рядом своих структур по обеспечению безопасности, АМИСОМ, государствами-членами и властями принимающей страны, Организация Объединенных Наций увеличила число сотрудников, базирующихся в Могадишо, и расширила присутствие на периферии. Присутствие и деятельность Организации Объединенных Наций в федеративных штатах постепенно расширяются, и их следует продолжать расширять, исходя из обстановки в каждом из них. МООНСОМ имеет отделения в столицах всех федеративных штатов, за исключением Гальмудуга, где пока не достигнуто примирение между «Ахль ас-Сунна валь-Джамаа» и администрацией.

В широком смысле задачей отделений Организаций Объединенных Наций в федеративных штатах является осуществление мандата МООНСОМ, Отделения Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали (ЮНСОС) и страновой группы Организации Объединенных Наций на уровне штатов на основе четких приоритетов, а также содействие диалогу между Могадишо и федеративными штатами. МООНСОМ следует добиваться более взвешенного взаимодействия между федеральным правительством в Могадишо и существующими и формирующимися федеративными штатами. МООНСОМ и страновой группе Организации Объединенных Наций следует структурировать свое взаимодействие с федеративными штатами, содействуя процессу федеративного строительства, определению ролей и обязанностей федеративных и общегосударственных структур и укреплению потенциала государственных институтов на обоих уровнях для эффективного решения задач, связанных с управлением и обеспечением безопасности.

Для этого прежде всего необходимо обеспечивать эффективное совместное планирование, гибкость и оптимальное использование ресурсов в рамках всей деятельности системы Организации Объединенных Наций в Сомали, осуществляемой в сложной оперативной обстановке и в условиях ограниченности ресурсов. Структуру и численность должностей в каждом из отделений в федеративных штатах необходимо регулярно пересматривать, в том числе изучая возможности для временного прикомандирования сотрудников и дистанционной работы. Это должно быть отражено в бюджете и структурах МООНСОМ и в коррективах, которые необходимо внести в процесс оказания поддержки со стороны ЮНСОС; кроме того, необходимо обеспечивать эффективное вспомогательное обслуживание из Могадишо и Найроби, в том числе целенаправленно увеличив штатное расписание, площадь служебных помещений и материально-техническое обеспечение. Хорошим примером общесистемной координации можно считать нынешние меры, принимаемые всеми подразделениями в связи с засухой, в частности то, каким образом устанавливаются приоритеты и обеспечивается вспомогательное обслуживание.

Для этого необходимо будет также укрепить стратегическую интеграцию всех подразделений Организации Объединенных Наций в Сомали и процесс принятия ими решений. Важную роль в оказании поддержки всему присутствию Организации Объединенных Наций в стране играет ЮНСОС, и его необходимо привлекать к оперативному планированию без ущерба для принципов независимости, беспристрастности и нейтралитета при осуществлении гуманитарной деятельности. В рамках коллективного оперативного планирования следует учитывать степень важности программ и то, какие меры и ресурсы необходимы на общесистемном уровне — в том числе какие меры необходимо принять страновой группе Организации Объединенных Наций и какие ресурсы ей необходимо выделить — для эффективного осуществления МООНСОМ своего мандата в области миростроительства и государственного строительства, одновременно принимая во внимание различные приоритеты Организации Объединенных Наций, которые не связаны с мандатом МООНСОМ, в частности приоритеты гуманитарной деятельности.

Существуют возможности для дальнейшей интеграции функций по оказанию поддержки структурным подразделениям МООНСОМ и заинтересованным в получении такой поддержки учреждениям, фондам и программам на базе единой платформы с использованием ресурсов МООНСОМ, специалистов и возможностей ЮНСОС и ресурсов соответствующих учреждений, фондов и программ, исходя из стратегических приоритетов. Эта поддержка может включать содействие планированию, координации, обмену информацией, анализу и мобилизации ресурсов, создание специальной группы по управлению факторами риска, а также помощь в выявлении и удовлетворении потребностей в гражданском потенциале.

Учитывая разный уровень развития потенциала и различные условия в федеративных штатах, на субнациональном уровне необходимо применять дифференцированный подход, учитывающий специфику каждого штата. Параллельно следует изучить — отдельно в отношении каждого из штатов — варианты значительной активизации деятельности в случае улучшения обстановки в плане безопасности и оперативной ситуации. Например, возможности для расширения присутствия Организации Объединенных Наций открывает планируемое строительство специальных помещений в аэропорту Кисмайо в Джуббаленде; кроме того, следует открыть отделение в Гальмудуге, как только это станет возможным. Важно, чтобы структуры Организации Объединенных Наций в Сомали были в состоянии при необходимости быстро наращивать свои усилия в поддержку прогресса на уровне штатов. Это должно делаться при соблюдении требований, связанных с безопасностью персонала.

Последствия с точки зрения безопасности персонала

Нынешние механизмы обеспечения безопасности персонала также зависят от места базирования: эти функции выполняют АМИСОМ в своих районах операций, где присутствует МООНСОМ; частные охранные компании; охранный контингент Организации Объединенных Наций в пределах внутреннего периметра в Могадишо; а также совместно частные компании и государственные силы в Пунтленде и «Сомалиленде», где нет сил АМИСОМ.

Функции по обеспечению безопасности, которые выполняет АМИСОМ, имеют решающее значение для присутствия и оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в Сомали. Если АМИСОМ выведет свои силы, а обстановка в плане безопасности существенно не улучшится, то структуры Организации Объединенных Наций в Сомали будут вынуждены создать новые механизмы. Хотя конечная цель заключается в том, чтобы основную ответственность за обеспечение безопасности взяли на себя сомалийские органы,

в следующие четыре года это вряд ли произойдет. Поэтому Организации Объединенных Наций необходимо изучить различные варианты действий на случай, если АМИСОМ начнет сокращать свои силы в этот период, поскольку такое сокращение скажется и на безопасности передвижения, и на сторожевом охранении.

В связи с этим Организации Объединенных Наций необходимо в приоритетном порядке содействовать развертыванию сил сомалийской полиции на федеральном уровне и на уровне штатов и одновременно разработать альтернативные варианты обеспечения безопасности персонала и объектов Организации Объединенных Наций. Эти варианты могут включать направление охранных контингентов Организации Объединенных Наций в штаты и использование услуг вооруженной охраны, оказываемых международной частной охранной компанией. Механизмы обеспечения безопасности должны отвечать требованиям конкретной ситуации в каждом из штатов и быть такими, чтобы их можно было изменить в целях значительной активизации деятельности в случае улучшения обстановки в области безопасности.

Картина прояснится после проведения совместного обзора деятельности АМИСОМ, по итогам которого будет подготовлена стратегия выхода АМИСОМ, предусматривающая передачу функций обеспечения безопасности с учетом конкретной обстановки и последствий в плане обеспечения безопасности персонала и объектов Организации Объединенных Наций. После этого Организация Объединенных Наций должна будет тщательно оценить собственные механизмы обеспечения безопасности и решить, какие меры необходимо принять.

Конкретные соображения, касающиеся политики должной осмотрительности в вопросах прав человека

Сомали представляет собой наглядный пример в плане соблюдения политики должной осмотрительности в вопросах прав человека, а также — в более широком смысле — наглядный пример партнерского взаимодействия между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций. Дальнейшее, более эффективное осуществление этой политики будет одним из ключевых аспектов работы Организации Объединенных Наций в Сомали и должно помочь уменьшить риск причинения ущерба гражданскому населению и нарушения прав человека и норм международного гуманитарного права при проведении военных операций, а также способствовать созданию подотчетных органов обеспечения безопасности.

Большая работа была проделана для создания организационной структуры, отвечающей за соблюдение политики должной осмотрительности в вопросах прав человека: для этой цели был подготовлен соответствующий типовый регламент и созданы специальная целевая группа Организации Объединенных Наций и совместная с АМИСОМ рабочая группа. Однако ресурсов, выделенных конкретно для осуществления этой политики МООНСОМ, по-прежнему не хватает. Хотя имеющиеся механизмы являются показательными в плане осуществления политики должной осмотрительности в вопросах прав человека в сложных условиях, существуют возможности для укрепления каналов связи с АМИСОМ и улучшения подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций, в том числе для повышения уровня информированности всех подразделений Организации Объединенных Наций в Сомали об их обязательствах в соответствии с этой политикой и улучшения понимания ими этих обязательств.

В связи с осуществлением политики должной осмотрительности в вопросах прав человека, а также в рамках выполнения своего мандата в целом МООНСОМ обеспечивает мониторинг со стороны системы Организации Объединенных Наций, хотя ее возможности в этом плане ограничены. Особенно сложной задачей является проведение независимых расследований, но по мере возможности это необходимо делать. Способность ЮНСОС отчитываться о том, каким образом и какими структурами используется оказываемая им поддержка, также ограничена, и укрепить ее можно, систематизировав механизмы отслеживания оказания и использования поддержки. Хотя в консультации с ЮНСОС уже была проделана значительная работа для подготовки оценок факторов риска и разработки мер по уменьшению их воздействия, необходимо дополнительно расширить возможности для анализа рисков и реализации мер по их уменьшению всеми соответствующими структурами.

Кроме того, необходимо повышать эффективность организационных мер и механизмов, предусмотренных в рамках политики должной осмотрительности в вопросах прав человека для предотвращения нарушений со стороны АМИСОМ и борьбы с ними, включая нарушения, связанные с отбором, предварительной проверкой и подготовкой персонала, отчетностью, контролем, политикой, планированием и защитой.

Последствия с точки зрения мандата и реконфигурации Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Сомали

Согласно итогам настоящей оценки, общая концепция МООНСОМ как политической миссии должна остаться прежней и ее основные задачи по-прежнему должны включать оказание добрых услуг, стратегическое консультирование по вопросам миростроительства и государственного строительства, координацию международной поддержки, укрепление потенциала сомалийских учреждений на федеральном уровне и уровне штатов, а также отслеживание нарушений и представление отчетности о них. Однако мандат МООНСОМ следует скорректировать, оговорив в нем задачу оказания поддержки во всех областях деятельности, предусмотренных мандатом, на уровне федеративных штатов. В настоящее время расширение присутствия МООНСОМ в столицах всех федеративных штатов санкционировано резолюциями 2232 (2015) и 2275 (2016) Совета Безопасности, однако функции этих отделений следует уточнить в основном мандате МООНСОМ. Во всех местах размещения: на федеральном уровне, на уровне штатов и на местах — больше внимания следует уделять оказанию добрых услуг и роли Миссии в разрешении конфликтов, в том числе в соответствии с общей ролью Организации Объединенных Наций как посредника в выработке политических соглашений и координации международной поддержки, особенно в том, что касается процесса федерализации.

Одной из приоритетных задач будет оказание стратегической консультационной помощи в целях применения комплексного подхода к обеспечению безопасности. Это включает консультирование по вопросам осуществления правительственного плана предупреждения насильственного экстремизма. МООНСОМ следует также целенаправленно принимать меры для укрепления подотчетности сомалийских институтов, прежде всего в целях обеспечения транспарентности и борьбы с коррупцией.

В рамках общей деятельности необходимо активизировать усилия по решению задач, связанных не только с защитой женщин, но и в целом с женщинами и миром и безопасностью, с учетом прогресса, достигнутого в этой обла-

сти, и для расширения участия женщин в миростроительстве и государственном строительстве на всех уровнях. Мандат должен также включать задачи, связанные с молодежью и миром и безопасностью, и МООНСОМ следует учитывать необходимость расширения прав и возможностей молодежи в рамках всех своих программ и мер.

В соответствии с общим скорректированным подходом к решению задач в области безопасности, а также с целью укрепить всю судебно-правоохранительную систему, МООНСОМ следует также начать принимать меры для наращивания потенциала полиции.

В мандате МООНСОМ следует отразить ее обязанности, связанные с осуществлением политики должной осмотрительности в вопросах прав человека, что позволит обеспечить адекватную расстановку приоритетов и комплексное осуществление этой политики в рамках всего присутствия Организации Объединенных Наций, а также оптимизировать выделение директивными органами ресурсов соответствующим структурам Организации Объединенных Наций в Сомали. В соответствующей части мандатов МООНСОМ и ЮНСОС следует отразить их общую ответственность за осуществление политики должной осмотрительности и их общую стратегическую цель в этой связи, включая следующие три элемента: а) соблюдение требований политики должной осмотрительности в рамках оказания Организацией Объединенных Наций любой поддержки сектору безопасности в Сомали; б) функции МООНСОМ по осуществлению этой политики в рамках всей системы под руководством моего Специального представителя; а также с) совместные обязанности и совместная ответственность МООНСОМ и ЮНСОС за осуществление этой политики, включая эффективные меры по уменьшению риска, контроль за оказанием поддержки со стороны ЮНСОС и отслеживание МООНСОМ нарушений.

Согласно итогам оценки, в мандат ЮНСОС не требуется вносить никаких конкретных изменений, но в нем следует обозначить, что оно, работая бок о бок с АМИСОМ, играет стратегическую вспомогательную роль для всех подразделений системы Организации Объединенных Наций, присутствующих в стране. Мандат ЮНСОС должен отражать перекрестную ответственность за достижение общих, поставленных в мандатах обеих структур стратегических целей и, как об этом говорится выше, за осуществление политики должной осмотрительности в вопросах прав человека. ЮНСОС следует привлекать к обсуждению всех вопросов планирования, имеющих последствия для оперативной деятельности.

Последствия с точки зрения ресурсов

Хотя при проведении стратегической оценки возможные последствия рекомендаций с точки зрения потребностей в ресурсах подробно не анализировались, был рассмотрен ряд элементов, которые могут привести к увеличению потребностей в ресурсах в связи с необходимостью скорректировать мандат МООНСОМ таким образом, чтобы она могла эффективно решать задачи на следующем этапе государственного строительства и миростроительства в Сомали. Эти элементы включают:

а) потенциал для содействия разрешению конфликтов и примирению на местах, включая кадровые ресурсы, а также возможности для направления на места необходимых специалистов и для обеспечения необходимого уровня навыков регулирования и разрешения конфликтов у сотрудников Организации Объединенных Наций в Сомали;

b) создание в группе МООНСОМ по обеспечению согласованности и эффективности действий, объединенном представительстве и ЮНСОС потенциала, необходимого для оказания поддержки системе Организации Объединенных Наций на местах, включая поддержку, связанную с общесистемным управлением рисками, и увеличение расходов на оперативную деятельность для внедрения гибких механизмов распределения кадровых ресурсов;

c) потребность в специальном потенциале для осуществления политики должной осмотрительности в вопросах прав человека, с тем чтобы МООНСОМ и ЮНСОС могли выполнять этот аспект своих мандатов, в соответствии с поставленной приоритетной задачей укрепления подотчетности;

d) ресурсы для возможного расширения роли Организации Объединенных Наций в укреплении потенциала сомалийской полиции (этот вопрос будет более предметно рассмотрен в рамках совместного обзора деятельности АМИСОМ);

e) потребность в дополнительных воздушно-транспортных средствах по всей стране, обусловленная отсутствием других средств сообщения и коммерческих альтернатив, а также тем, что способность организовывать встречи и собирать людей является исключительно важным компонентом добрых услуг Организации Объединенных Наций.

Реконфигурация

Необходимо также регулярно проводить обзор конфигурации Организации Объединенных Наций в Сомали и присутствия МООНСОМ в Могадишо и федеративных штатах, с тем чтобы и само присутствие Организации Объединенных Наций, и оперативную деятельность Организации по-прежнему можно было легко адаптировать к меняющейся ситуации на местах. Для более эффективного решения приоритетных задач, определенных в ходе оценки, можно внести ряд коррективов в конфигурацию в трех основных областях: совместное принятие решений, структуры МООНСОМ и порядок подчинения, а также более эффективное оказание вспомогательных функций. Технические детали этих коррективов должны быть проработаны в рамках пересмотра мандата МООНСОМ. Наконец, структуры Организации Объединенных Наций в Сомали должны укрепить внутренний контроль за выполнением обязательств и общеорганизационных обязанностей, включая обязательства и обязанности, касающиеся гендерной сбалансированности и составления бюджета.

Заключение

В ходе визита в Сомали 7 марта 2017 года меня поразил контраст между, с одной стороны, осязаемой надеждой на лучшее будущее и реальным потенциалом для этого и, с другой стороны, ощущением надвигающейся трагедии, связанным с продолжительной засухой. Борьба с засухой должна быть главной первоочередной задачей, и для этого необходимо мобилизовать все силы в поддержку усилий президента, премьер-министра и правительства Сомали, которые активно и целеустремленно сотрудничают с международным сообществом. Необходимо в срочном порядке увеличить объем финансирования Плана гуманитарного реагирования, и международное сообщество должно работать сообща, принимая конкретные меры реагирования на всех уровнях. Чтобы не допустить голода, необходимо действовать прямо сейчас.

Это особенно важно на нынешнем этапе, поскольку после создания нового правительства, которое пользуется поддержкой населения и готово приступить к решению давно назревших задач государственного правительства, в Сомали появилась робкая надежда на лучшее будущее. Главной из этих задач является обеспечение безопасности, и начать решать ее нужно с создания архитектуры безопасности, которая будет приемлема для всех субъектов на общенациональном, федеральном и местном уровнях и сделает возможным оказание сомалийским органам безопасности согласованной международной поддержки. Важной вехой во взаимодействии Сомали со своими международными партнерами станет конференция, которая пройдет 11 мая 2017 года в Лондоне. Я убежден, что при наличии твердой решимости, политической воли и достаточных ресурсов, Сомали уже в этом году добьется существенного прогресса и уверенно встанет на путь, ведущий к миру и стабильности.

(Подпись) Антониу Гутерриш
