Организация Объединенных Наций A/64/868–S/2010/393

Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности

Distr.: General
21 July 2010
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят четвертая сессия
Пункты 48 и 114 повестки дня

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Совет Безопасности
Шестьдесят пятый год

Идентичные письма постоянных представителей Ирландии, Мексики и Южной Африки при Организации Объединенных Наций от 19 июля 2010 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности

В соответствии с письмом Председателя Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 2009 года, адресованным государствам — членам Организации Объединенных Наций, а также письмом Председателя Совета Безопасности от 17 декабря 2009 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи мы провели обзор хода осуществления положений, изложенных в резолюции 60/180 Генеральной Ассамблеи и резолюции 1645 (2005) Совета Безопасности, в соответствии с пунктом 27 которых была учреждена Комиссия по миростроительству.

Мы прилагаем наш доклад, в котором мы стремились отразить мнения, представленные нам государствами-членами в контексте широкомасштабного, открытого, транспарентного и инклюзивного процесса. На протяжении последних шести месяцев мы провели три неофициальные консультации открытого состава с государствами — членами Организации Объединенных Наций и охватывавшие широкий круг вопросов дискуссии с ключевыми субъектами системы Организации Объединенных Наций, а также совершали поездки и проводили совещания с целью проконсультироваться с широким кругом заинтересованных сторон и партнеров. Полный перечень наших консультаций и других совещаний прилагается к настоящему докладу (см. приложение).

10-46042 (R) 030810 060810

Просьба отправить на вторичную переработку

Мы хотели бы поблагодарить Вас за доверие и поддержку с Вашей стороны и со стороны Ваших предшественников на протяжении всего этого процесса. Мы признательны государствам-членам и всем субъектам системы Организации Объединенных Наций за их сотрудничество и поддержку. Мы также хотели бы поблагодарить помощника Генерального секретаря по поддержке миростроительства г-жу Джуди Чэн-Хопкинс и ее группу в Управлении по поддержке миростроительства за их помощь и сотрудничество.

Сокоординаторы хотели бы подчеркнуть необходимость рассмотрения и выполнения ряда рекомендаций, содержащихся в их докладе. Нет сомнения в том, что Вы, наряду с будущими председателями Совета Безопасности и новым Председателем Генеральной Ассамблеи, захотите обсудить эту важную проблему; мы готовы изложить свои взгляды на то, каким образом можно обеспечить выполнение наших рекомендаций.

(*Подпись*) Энн **Андерсон**
Посол
Постоянный представитель Ирландии
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Клод **Эллер**
Посол
Постоянный представитель Мексики
при Организации Объединенных Наций

(*Подпись*) Басо **Сангку**
Посол
Постоянный представитель Южно-Африканской
Республики при Организации Объединенных Наций

Приложение к идентичным письмам постоянных представителей Ирландии, Мексики и Южной Африки при Организации Объединенных Наций от 19 июля 2010 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности

Обзор архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства

Резюме

Создание в 2005 году Комиссии по миростроительству рассматривалось как эпохальное событие, которое должно открыть новые перспективы для жителей стран, переживших конфликты. Пять лет спустя, несмотря на целенаправленные и неустанные усилия, надежды, которые породили резолюции об учреждении этого органа, все еще остаются несбывшимися. В настоящее время мы находимся на перепутье: либо мы вновь заявим о своей сознательной приверженности тому, чтобы миростроительство стало одним из центральных аспектов работы Организации Объединенных Наций, либо Комиссия по миростроительству будет продолжать играть ограниченную роль, как это было до настоящего времени. Результаты проведенных нами консультаций говорят о том, что члены Организации решительно выступают в поддержку первого из этих вариантов.

Прежде чем приступить к подготовке доклада, сокоординаторы определили шесть ключевых вопросов, которые следует в нем рассмотреть: a) сложность миростроительства; b) настоятельная необходимость обеспечения того, чтобы ответственность за миростроительство несли сами государства; c) иллюзия последовательности; d) настоятельная необходимость мобилизации ресурсов; e) важное значение вклада женщин; и f) необходимость налаживания связи с субъектами на местах.

Положение дел на местах

В докладе говорится о различной степени эффективности работы, которая проводится в четырех фигурирующих в повестке дня Комиссии странах, и приводятся мнения стран, которые потенциально могут быть включены в эту повестку. Анализ положения дел позволяет выявить ряд важных аспектов: ответственность государств (особенно в контексте процесса планирования) и укрепление потенциала; аспекты миростроительства, связанные с развитием; необходимость обеспечения согласованности и координации; и важность регионального измерения. С учетом того, что почти повсеместно отмечаются недостаточная осведомленность о роли и потенциале Комиссии, а также не совсем правильное представление о них, мы подчеркиваем необходимость разработки эффективной стратегии в области коммуникации.

Роль и деятельность Комиссии по миростроительству

В докладе рассматривается ряд проблем, связанных с Организационным комитетом, включая его состав и представительность, а также конкретный потенциальный вклад, который могла бы внести каждая из групп его членов. Нам

хотелось бы, чтобы между Организационным комитетом и структурами по конкретным странам были налажены более тесные отношения, но чтобы при этом была обеспечена необходимая гибкость. Основное внимание Организационного комитета должно быть по-прежнему сосредоточено на стратегических тематических проблемах; на налаживании партнерских отношений в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее; и на формировании рамок взаимной подотчетности.

Что касается структур по конкретным странам, то мы отмечаем проблему, которая заключается в том, каким образом обеспечить сочетание новаторства и активности с авторитетностью и цельностью. Мы рекомендуем придать страновое измерение роли Председателя, с тем чтобы обеспечить оказание ему более действенной поддержки. Мы также рекомендуем создать на местах комитеты по поддержанию связи структур по конкретным странам. Мы отмечаем широкомасштабную поддержку идеи о создании возможностей для многоуровневого взаимодействия и предлагаем ряд вариантов в связи с этим.

Связи с ключевыми субъектами

На сегодняшний день масштабы взаимодействия с Советом Безопасности являются ограниченными и не отвечают тем ожиданиям, которые появились в 2005 году. Однако мы полагаем, что в настоящее время имеется потенциал для налаживания новых динамичных отношений между более настроенным на сотрудничество Советом Безопасности и более эффективно функционирующей Комиссией по миростроительству. Мы изучаем вопрос о том, каким образом эту работу можно было бы наполнить конкретным содержанием, и концентрируем внимание, в частности, на потенциально возможном участии Комиссии в рассмотрении Советом мандатов миротворческих миссий.

Взаимоотношения между Комиссией и Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом также по-прежнему в недостаточной степени налажены, и мы рекомендуем шаги, которые можно было бы предпринять в этом направлении. Если говорить о партнерских отношениях в целом, то мы отмечаем все большее осознание важности укрепления отношений между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком и предлагаем меры, которые позволили бы Комиссии проводить более структурированную работу в штаб-квартире Всемирного банка.

Мы рассматриваем вопрос о том, почему на сегодняшний день Комиссии не было поручено заниматься бóльшим числом стран. Что касается превентивной деятельности, то мы отмечаем те возможности, которые дает в этом плане нынешний мандат, и предлагаем использовать их в полной мере.

Управление по поддержке миростроительства и Фонд миростроительства

В докладе рассматриваются проблемы, имеющие место в Управлении по поддержке миростроительства, где мы рекомендуем укрепить базу ресурсов, а также более эффективно использовать уже имеющиеся ресурсы. Степень значимости деятельности Управления по поддержке миростроительства в рамках Секретариата также необходимо повысить; важно, чтобы Генеральный секретарь принял меры организационного характера, которые должным образом отражали бы приоритетность миростроительства.

Несмотря на определенное улучшение положения дел, по-прежнему необходимо обеспечить более тесное взаимодействие и более эффективную связь между Комиссией по миростроительству и Фондом миростроительства.

Заключение

Наш подробный доклад основан на надежных данных и материалах, представленных государствами-членами, Секретариатом, всеми подразделениями системы Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами и партнерами, а также на ценных рекомендациях тех, кто занимается укреплением Комиссии по миростроительству с момента ее создания. Мы считаем, что комплексное осуществление содержащихся в докладе рекомендаций позволит положить начало процессу перестройки деятельности Комиссии по миростроительству, в результате которой ее работа станет более актуальной, она будет действовать более гибко, показатели ее работы улучшатся, расширятся ее возможности и права, будет обеспечиваться более эффективная ее поддержка, она будет ставить перед собой более серьезные задачи, а цели ее работы будут более понятны.

Мы рассчитываем на то, что настоящий обзор станет, своего рода, сигналом к действию и поможет укрепить коллективную решимость заниматься миростроительством на более всеобъемлющей и конкретной основе.

Содержание

Стр.

I. О настоящем обзоре . . . 7
A. Введение . . . 7
B. Ключевые проблемы . . . 10
II. Положение дел на местах . . . 13
A. Страны, фигурирующие в повестке дня Комиссии по миростроительству . . . 13
B. Мнения стран, которые потенциально могут быть включены в повестку дня . . . 16
C. Проблемы, выявленные в ходе изучения опыта стран . . . 17
D. Краткое изложение рекомендаций . . . 21
III. Роль и деятельность Комиссии по миростроительству в Центральных учреждениях 22
A. Организационный комитет . . . 22
B. Структуры по конкретным странам . . . 26
C. Многоуровневое взаимодействие . . . 28
D. Критерии «входа и ухода» (критерии начала и завершения деятельности) . . . 29
E. Краткое изложение рекомендаций . . . 30
IV. Отношения с ключевыми субъектами . . . 31
A. Отношения с Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом . . . 31
B. Включение стран в повестку дня Комиссии по миростроительству . . . 36
C. Превентивная роль . . . 37
D. Партнерские отношения с другими субъектами: международные финансовые учреждения, система Организации Объединенных Наций, региональные органы 38
E. Краткое изложение рекомендаций . . . 40
V. Управление по поддержке миростроительства и Фонд миростроительства . . . 41
A. Управление по поддержке миростроительства . . . 41
B. Фонд миростроительства . . . 44
C. Краткое изложение рекомендаций . . . 46
VI. Резюме . . . 46
A. Обзор рекомендаций . . . 47
B. Вывод . . . 48

Добавление

Перечень консультативных мероприятий, проведенных сокоординаторами . . . 50

I. О настоящем обзоре

A. Введение

Процесс

1. Мандат на проведение обзора содержится в резолюциях, в соответствии с которыми была учреждена Комиссия по миростроительству и в которых говорится о том, что новые положения будут подлежать обзору через пять лет. Эти учредительные резолюции были приняты в декабре 2005 года; сокоординаторы обзора были назначены в декабре 2009 года.

2. На протяжении всего шестимесячного процесса обзора мы с удовлетворением отмечали высокий уровень интереса к этому процессу и вовлеченности в него. Во всех регионах миростроительство пользуется широкомасштабной и серьезной поддержкой со стороны правительств, а также политических субъектов и субъектов гражданского общества. В добавлении к настоящему докладу содержится краткая информация о консультациях, проведенных в контексте процесса обзора, а в докладе предпринята попытка отразить чрезвычайно разнообразные мнения и точки зрения. Хотя в кратком докладе невозможно в должной мере подробно изложить все взгляды и позиции, мы надеемся, что все те, кто уделил свое время, увидят, что их идеи так или иначе нашли в нем свое отражение.

Контекст

3. Сокоординаторы понимают, что с настоящим обзором связаны очень большие ожидания. Хотя надежды, порожденные резолюциями, которые были приняты в 2005 году, так и не нашли своего практического воплощения, нужды, которыми было обусловлено их принятие, по-прежнему остаются столь же насущными. Действительно, миростроительство приобретает все более важное значение: в «Докладе о мировом развитии» за 2011 год будет подтверждено, что конфликты по-прежнему являются самым серьезным из всех препятствий на пути развития.

4. Обзор проводился в контексте быстроизменяющихся международных реалий, которые не могут не иметь последствий для Организации Объединенных Наций. В ходе наших консультаций в центре внимания оказывались некоторые фундаментальные вопросы: являемся ли мы свидетелями изменения парадигмы в рамках модели миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций? Необходимо ли радикальное переосмысление взаимоотношений между Центральными учреждениями и субъектами на местах, для того чтобы сделать деятельность Организации Объединенных Наций более релевантной? Являемся ли все мы по-прежнему не способными должным образом заниматься причинами, лежащими в основе конфликтов, уделяя чрезмерно большое внимание их симптомам?

5. Публикация обзора также совпадает с ключевыми датами в календаре Организации Объединенных Наций. Подтверждение в этом году приверженности делу реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, дает повод для проведения новых и серьезных дебатов, посвященных целям, которые были поставлены в 2000 году. Все более активно ведется дискуссия, посвященная реформированию Организации Объединенных

Наций, в том числе в связи с вопросами справедливого участия развивающихся стран в процессах принятия решений. Мероприятия, связанные с обеспечением слаженности в системе Организации Объединенных Наций, имеют особое значение для такого многоаспектного процесса, как миростроительство.

6. Одна из основных задач сокоординаторов заключалась в определении надлежащих рамок обзора. Слишком широкое толкование нашего мандата вынудило бы нас подготавливать широкие по своему характеру замечания в отношении связанных с реформой Организации Объединенных Наций вопросов; слишком узкое его толкование не позволило бы нам должным образом осветить проблему столь значительного масштаба. Стремясь найти «золотую середину», мы пришли к выводу о том, что наша задача заключается в актуализации «видения 2005 года» и в определении путей и средств, которые позволили бы сделать его более практически реализуемым.

Надежды, которые появились в 2005 году

7. Главной «отправной точкой» являются резолюция 60/180 Генеральной Ассамблеи и резолюция 1645 (2005) Совета Безопасности, которые одновременно были приняты в 2005 году. Ознакомление с этими резолюциями с учетом прений, проводившихся в связи с ними, дает очень четкое представление о тех надеждах, с которыми было сопряжено их принятие. Создание новой архитектуры миростроительства рассматривалось в качестве решительной и амбициозной попытки заполнить чрезвычайно важный «вакуум». Общее настроение выразил Председатель Генеральной Ассамблеи, который назвал принятие резолюции «поистине историческим событием».

8. Хотя принятие резолюций 60/180 и 1645 (2005) положило начало функционированию новых органов, решение об их создании было принято на Всемирном саммите в сентябре 2005 года. Дискуссии проводившиеся в ходе Саммита, в свою очередь, были основаны на результатах работы, которая проводилась на протяжении предыдущего десятилетия. Еще в 1995 году в докладе Генерального секретаря Бутроса-Бутроса Гали «Повестка дня для мира» было дано определение понятию «миростроительство» и содержалась посвященная ему дискуссия. Эта дискуссия нашла свое продолжение в опубликованном в декабре 2004 года докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (см. приложение к документу A/59/565); а положения этого доклада, в свою очередь, были использованы в эпохальном докладе Генерального секретаря Кофи Аннана 2005 года, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005). Резюмируя вышесказанное, отметим следующее: решение о формировании новой архитектуры было принято на самом высоком уровне, после тщательного предварительного обсуждения, и с этим решением связывались самые большие ожидания. Это должно являться исходной точкой при проведении оценки достигнутых результатов.

Что считалось бы «успехом» в 2010 году?

9. Не прибегая к домыслам, на основе резолюций и результатов дискуссий 2005 года можно с уверенностью предположить, как выглядела бы архитектура миростроительства в 2010 году, если бы ожидания, порожденные в 2005 году, были в полной мере реализованы на практике. Можно предположить, что

большее число стран захотели бы «попасть» в повестку дня Комиссии по миростроительству; что было бы более четко видно, каким образом работа Комиссии позволила изменить положение на местах; что миростроительство заняло бы более высокое место среди приоритетов Организации Объединенных Наций; что более прочные отношения были бы налажены между Комиссией по миростроительству и Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом; что Управление по поддержке миростроительства имело бы больший вес в Секретариате; и что Комиссия воспринималась бы в качестве одной из ключевых сторон всеми субъектами как вне системы Организации Объединенных Наций, так и в рамках этой системы, включая международные финансовые учреждения.

Небезоговорочный успех

10. Необходимо откровенно признать, что этого «минимального» успеха добиться не удалось. Однако это не умаляет того, что было достигнуто и, конечно же, не приуменьшает ценность той неизменной приверженности, которую проявляли многие преданные своему делу представители государств-членов, особенно те, кто выполняли функции председателя, и сотрудники Секретариата. Новые институты существуют и работают; они концентрируют свое внимание на переживших конфликты странах, которым международное сообщество уделяет недостаточное внимание, и в некоторых случаях, способствуют более эффективному планированию, более инклюзивному политическому диалогу и более действенной мобилизации ресурсов, чем могло бы быть в противном случае.

11. Однако тот импульс, который двигал вперед данный процесс в период по декабрь 2005 года включительно, сохранить не удалось. Затяжная дискуссия по процедурным вопросам породила своего рода пробел. Государства-члены, которые приложили немало сил с целью обеспечить себе место в Организационном комитете, не всегда с такой же энергичностью выполняли свои обязанности членов этого комитета. Управление по поддержке миростроительства с трудом пыталось найти свое «собственное лицо», которое позволило бы ему эффективно выполнять свою координирующую роль в связи с вопросами миростроительства в рамках всего Секретариата Организации Объединенных Наций.

На перепутье

12. Нет сомнений в том, что новые органы постепенно добивались улучшений в своей работе. Сменявшие друг друга председатели Комиссии по миростроительству и председатели структур по конкретным странам неустанно, и с определенной долей успеха, проводили работу с тем, чтобы повысить степень практической значимости работы Комиссии. Деятельность Фонда миростроительства дважды становилась объектом обзора. Управление по поддержке миростроительства, также под началом преданных своему делу руководителей, стало налаживать свою работу, и были подготовлены или в настоящее время подготавливаются ряд важных документов.

13. Однако необходимо нечто большее для того, чтобы возродить то видение и те чаяния, которые возникли в 2005 году. Организация все еще не готова к действенному решению проблем в области миростроительства. Необходим бо-

лее высокий уровень внимания и решимости со стороны государств-членов и высших эшелонов Секретариата. Если в контексте основной работы Организации миростроительству вновь не будет сознательно уделяться самое пристальное внимание, Комиссия «смирится» с той ограниченной ролью, которую она играла до настоящего времени. Результаты наших консультаций убеждают нас в том, что члены очень хотели бы пойти первым из двух указанных путей.

B. Ключевые проблемы

14. С самого начала сокоординаторы хотели бы указать на ряд ключевых проблем и вопросов, которые затрагиваются в настоящем докладе.

1. Сложность миростроительства

15. В силу своего характера миростроительство является сложным процессом: для восстановления непрочных или прерванных отношений неизбежно необходимо время. Оно не состоит из отдельных компонентов и не «отмеривается шагами». Таким организациям, как Организация Объединенных Наций и международные финансовые учреждения, в силу их специфики, трудно решать эту задачу, обусловленную такой сложностью и взаимосвязанностью элементов. Организации и доноры неизбежно тяготеют к чему-то конкретному и поддающемуся количественному измерению.

16. Эти сложности, даже если они и признавались в момент создания новой архитектуры, возможно, по-прежнему в полной мере не учитываются. Все с нетерпением ждут, что Комиссия начнет писать свою собственную историю, находить успешные примеры своей деятельности, точно определять конкретную ценность своей работы. Это — вполне естественные проблемы, и они затрагиваются в контексте обзора. Однако Организация должна адаптироваться к существующим реалиям: Организация Объединенных Наций должна постоянно проводить переоценку своих собственных структур и приоритизировать свой подход с целью обеспечить, чтобы они согласовывались с потребностями на местах.

2. Настоятельная необходимость обеспечения того, чтобы сами государства несли ответственность за деятельность в области миростроительства

17. Если говорить просто, то люди должны нести ответственность за свой собственный мир: он должен «начинаться» и укрепляться в их собственном создании и становиться его неотъемлемой частью. Отсюда следует, что процесс миростроительства может протекать лишь в общинах и внутри той или иной конкретной страны. «Национальная ответственность» не является чем-то таким, что является лишь желаемым или политически корректным; это императив, абсолютная необходимость, которая лежит в основе миростроительства.

18. Принцип национальной ответственности часто упоминается и является общепризнанным; проблема заключается в необходимости проводить работу в интересах решения целого ряда соответствующих проблем. Международное сообщество должно осознать ограниченность своей роли «акушерки» процесса национального «деторождения». В соответствующих странах к ответственности нельзя подходить как к праву, вырванному из рук международного сообще-

ства: люди хотят и требуют от своих правительств, чтобы они выполняли свои обязанности, обусловленные возложенной на них ответственностью.

19. Комиссии по миростроительству необходимо обеспечить, чтобы принцип национальной ответственности реально и полностью лежал в основе ее работы. В самых разнообразных контекстах, будь то оказание помощи в укреплении административного потенциала, содействие диалогу, поощрение выработки понятия «национальная ответственность», в полной мере отражающего интересы всех заинтересованных сторон, она должна выходить за рамки «мантры» и заниматься конкретными вопросами существа.

3. Иллюзия необходимости последовательности

20. Все заинтересованные стороны признают, что «последовательность» не работает и что этап реального миростроительства должен начинаться не после завершения миротворческих операций, а с самого их начала. Эта точка зрения не нова: она была ясно сформулирована, как в докладе Брахими, так и в рамках подхода, именуемого «Новые горизонты».

21. Несмотря на это признание, повсеместно полагают, что такой «последовательный» подход по-прежнему является доминирующим в Организации Объединенных Наций. Даже если в мандаты миротворческих операций инкорпорируются незначительные элементы миростроительства, основное внимание в контексте таких операций все равно уделяется поддержанию мира. Существует тенденция рассматривать миростроительство в качестве некоего дополнительного элемента на протяжении всего периода осуществления миротворческой операции, который приобретет свою собственную значимость после ее завершения.

22. Такой «последовательный» подход, с одной стороны, не придает адекватного «веса» миростроительству, а с другой стороны, не согласуется с потребностями и реалиями на местах. В контексте нынешних дебатов, посвященных будущему ряда миротворческих операций Организации Объединенных Наций, данный вопрос приобрел еще большую значимость.

23. Проблема заключается в обеспечении того, чтобы преобразования на концептуальном или философском уровне нашли свое полное отражение в новых организационных подходах. Препятствия на этом пути стоят огромные, и не последним среди них является наличие различных финансовых механизмов, лежащих в основе миротворческой деятельности и деятельности в области миростроительства. Тем не менее есть возможность предпринять адекватные шаги как в плане разработки мандатов Советом Безопасности, так и в плане распределения ресурсов.

24. Проблема «последовательности» связана также с дискуссией по поводу превентивной роли Комиссии. Реалии на местах являются взаимосвязанными: там, где разделительная линия почти незаметно нарушается, могут иметь место «скатывание» к конфликту или его возобновление. Комиссии необходимо в полной мере учитывать наличие таких реалий и помнить о превентивном аспекте ее нынешнего мандата.

4. Настоятельная необходимость мобилизации ресурсов

25. Роль Комиссии в деле содействия обеспечению предсказуемого предоставления финансовых ресурсов на цели постконфликтного восстановления признается в учредительных резолюциях и с самого начала рассматривалась в качестве одного из ключевых элементов ее работы.

26. Хорошо известно, что миростроительство предполагает параллельное сосредоточение внимания на удовлетворении потребностей в политической области, в области безопасности и в области развития. Когда конфликт заканчивается, люди ощущают острую необходимость жить свободными от страха и голода. Когда им это удается, они получают так называемый «дивиденд мира», и их решимость двигаться вперед растет. С учетом того, что в этих случаях имеет место переплетение весьма многих аспектов, неудача в той или иной области может обратить вспять прогресс, достигнутый в других областях.

27. Признавая эту взаимозависимость, наши собеседники неоднократно указывали, что именно неспособность удовлетворять основные потребности в области развития представляет собой наибольшую опасность с точки зрения возобновления конфликта в той или иной стране. Во всех исследованиях неизменно указывается, что между недоразвитостью и конфликтами существует тесная взаимосвязь. Комиссии, конечно же, не следует дублировать работу учреждений, занимающихся вопросами развития. Однако она должна решительно и настойчиво призывать к интеграции политического компонента и компонента развития и напоминать международному сообществу о том, что продовольствие, жилье и рабочие места также являются весьма важными «орудиями» миростроительства.

28. Мобилизация ресурсов на цели миростроительства должна быть масштабной и целевой. По сути, роль Комиссии должна сводиться к проведению агитационно-пропагандистской работы: она должна неустанно агитировать за предоставление адекватных ресурсов на цели решения определенных чрезвычайно важных и неотложных задач, которые потенциально могут породить угрозу для мира, если они останутся нерешенными или на цели их решения не будут выделены ресурсы. Проводя работу с самыми разнообразными субъектами в рамках Организации Объединенных Наций, с международными финансовыми учреждениями и частным сектором, она должна стремиться обеспечить мобилизацию ресурсов в таких масштабах, которые позволили бы добиться реальных перемен. Ее способность добиваться этого в весьма значительной степени будет являться свидетельством того, насколько необходимой и успешной является ее работа.

5. Важное значение вклада женщин

29. Отличительная особенность Комиссии по миростроительству состоит в том, что она является первым органом системы Организации Объединенных Наций, в учредительные резолюции которого эксплицитно включен гендерный аспект. Вряд ли стоит повторять, что женщины потенциально могут вносить значительный вклад в мирные процессы. Это вновь будет подчеркнуто в подготавливаемом докладе Генерального секретаря об участии женщин в миростроительстве, который, как ожидается, будет содержать четкие и ориентированные на конкретные действия рекомендации.

30. На сегодняшний день Комиссия недостаточно адекватно выполняет соответствующие положения своего действенного и конкретного мандата. Имели место определенные успехи в деле вовлечения женских организаций, однако голоса женщин все еще слышны в недостаточной степени, особенно на местном уровне. Настойчивые призывы обеспечить учет гендерных факторов в контексте всей связанной с миростроительством работы, также не привели к значительным успехам. Интересы и потребности женщин должны в большей степени находить свое отражение в деятельности структур по конкретным странам и учитываться в контексте каждого аспекта работы в области миростроительства на местах. Роль женщин в миростроительстве не должна ограничиваться какой-либо «нишей», а должна оказывать влияние на все сферы деятельности, и Комиссия по миростроительству должна находиться на переднем крае этого движения.

6. Необходимость поддержания связи с субъектами на местах

31. Степень актуальности архитектуры миростроительства на местах является надлежащим показателем ее успешности или полной неадекватности. В ходе обзора сокоординаторам неоднократно напоминали о том, что взгляды и мнения людей на местах могут весьма значительно отличаться от взглядов и мнений в кулуарах Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Например, если говорить о стратегическом планировании, то то или иное мероприятие, которое представляется обоснованным и необходимым в Нью-Йорке, может восприниматься на местах как чрезмерно обременительное и предполагающее выполнение еще одной задачи уже перегруженной и не имеющей прочной основы администрацией. Аналогичные различия в точках зрения отмечаются и в других областях.

32. В контексте своих контактов на местах сокоординаторы были поражены отсутствием элементарного понимания того, что представляет собой архитектура миростроительства Организации Объединенных Наций, как она функционирует и что она дает. Такое непонимание субъектами на местах сути деятельности Центральных учреждений в области миростроительства должно стать предметом обеспокоенности; мы весьма надеемся на то, что одним из результатов настоящего обзора станет уменьшение степени такого непонимания.

II. Положение дел на местах

33. В первой части настоящего раздела приводится краткая информация об определенном опыте, который на сегодняшний день был накоплен каждой из четырех стран, фигурирующих в повестке дня, а также рассматриваются перспективы потенциальных кандидатов. Во второй части предпринята попытка выявить некоторые новые ключевые моменты.

A. Страны, фигурирующие в повестке дня Комиссии по миростроительству

34. Все четыре охваченные повесткой дня страны отличаются друг от друга, и каждая из них имеет свой собственный опыт работы с Комиссией по миростроительству. Сьерра-Леоне и Бурунди были включены в повестку дня в июне

2006 года, Гвинея-Бисау — в декабре 2007 года, а Центральноафриканская Республика — в июне 2008 года. Поскольку Сьерра-Леоне и Бурунди гораздо раньше были включены в повестку дня, их отношения с Комиссией развивались на протяжении более длительного периода времени. Несмотря на первоначальные трудности, в настоящее время в обеих этих странах развитие событий в целом является позитивным, что позволило получить определенные конкретные выгоды. Когда Гвинея-Бисау и Центральноафриканская Республика были включены в повестку дня Комиссии по миростроительству, им предстояло еще пройти долгий путь к миру, и перед ними стояли более серьезные проблемы с точки зрения потенциала и ресурсов. Положение в Гвинее-Бисау по-прежнему остается весьма серьезным из-за политической нестабильности, и взаимодействие с Комиссией принесло этой стране не очень значительные выгоды.

Внимание и политический дивиденд

35. Если говорить о выгодах, то можно отметить, что в результате взаимодействия с Комиссией международное сообщество стало уделять, хотя и не в одинаковой степени, повышенное внимание всем четырем странам. Это особенно важно для тех стран, которые считают, что они страдают от «дефицита внимания» со стороны международного сообщества.

36. Комиссия также сыграла свою роль в деле поощрения инклюзивного политического диалога во всех четырех государствах. Она содействовала мирному процессу выборов в Сьерра-Леоне в 2007 году, а после того, как в марте 2009 года в стране имела место вспышка насилия на политической почве, Комиссия обеспечила своего рода «политический зонтик» Исполнительному представителю Генерального секретаря (ИПГС), что позволило ему руководить проведением переговоров между политическими партиями. В Бурунди усилия Комиссии привели к формированию постоянного форума для диалога и помогли создать благоприятные условия для проведения выборов.

37. В Центральноафриканской Республике Комиссия в декабре 2008 года оказывала поддержку национальному политическому диалогу, который охватывал все стороны, и оказывала сторонам необходимое содействия в деле создания избирательной комиссии. В трудных условиях в периоды волнений в Гвинее-Бисау Комиссия призывала к спокойствию и диалогу.

Планирование

38. Опыт в области планирования был неоднозначным. В Сьерра-Леоне «программа преобразований» пришла на смену существовавшим ранее многочисленным планам действий в политической области, в области безопасности и в области развития. Наличие единого планового документа позволило повысить согласованность действий и степень национальной ответственности и привело к облегчению бремени административных издержек в этой стране. Однако «программа преобразований» была согласована лишь после продолжительной дискуссии как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и между системой и ее партнерами, а также после того, как Комиссия приступила к разработке отдельных стратегических рамок миростроительства.

39. Нечто подобное имело место и в Бурунди. Работа по подготовке и реализации стратегических рамок оказалась чрезвычайно трудной. Как и в Сьерра-

Леоне, в конечном счете был достигнут компромисс, в результате чего был подготовлен единый стратегический документ, который лучше отражает национальные приоритеты и содержит более конкретные и достижимые цели.

40. В отличие от структур по Сьерра-Леоне и Бурунди, структуры по Центральноафриканской Республике и Гвинее-Бисау пошли по пути разработки отдельных стратегий миростроительства. Тот факт, что в обоих случаях процесс подготовки проектов документов был довольно продолжительным, а сами эти документы в определенной степени дублировали уже существующие документы о стратегиях сокращения масштабов нищеты и другие документы, породил разочарование среди субъектов на местах. С учетом ограниченности национального потенциала этих стран административные издержки, с которыми были сопряжены разработка, осуществление и мониторинг стратегических рамок, были особенно высоки.

41. Отмечался также тот факт, что национальные субъекты были в неодинаковой степени вовлечены в процесс определения приоритетных задач в области миростроительства. В некоторых случаях организации гражданского общества считали, что они оказались маргинализированными, и, несмотря на то, что в мандате Комиссии эксплицитно предусмотрены меры по обеспечению учета гендерных факторов, женские группы, в частности, жаловались на то, что они были вовлечены в эту деятельность в недостаточной степени.

Мобилизация ресурсов

42. Что касается мобилизации ресурсов, то и здесь показатели неодинаковы. Фонд миростроительства выделил средства для всех четырех стран: 37 млн. долл. США — Сьерра-Леоне; 40 млн. долл. США — Бурунди; 31 млн. долл. США — Центральноафриканской Республике; и 6 млн. долл. США — Гвинее-Бисау. Во всех четырех странах предпринимались усилия в целях расширения базы ресурсов. В Сьерра-Леоне после проведения Комиссией действенной информационно-пропагандистской кампании ключевые партнеры выступили с инициативой «Совместные меры по обеспечению занятости молодежи». В Бурунди Структура по этой стране сыграла свою роль в обеспечении выхода из тупика, в который зашли переговоры о предоставлении стране шестого транша Международного валютного фонда (МВФ). Проведенное при ее содействии в Бужумбуре в мае 2007 года совещание доноров за круглым столом привело к принятию ими обязательств в отношении оказания более значительной финансовой поддержки.

43. Определенных успехов удалось добиться в деле мобилизации ресурсов для Центральноафриканской Республики. В июне 2009 года Комиссия наладила со Всемирным банком диалог по вопросу о продвижении этой страны вперед на пути к завершению процесса в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью, и этот диалог продолжается. Продолжается также подготовка списка проектов в области миростроительства, которые нуждаются в финансировании, и интерес к этим проектам проявили несколько новых партнеров. В Гвинее-Бисау предоставление членами Комиссии взносов на цели оказания поддержки процессу выборов в ноябре 2008 года стало отчасти результатом информационно-пропагандистской деятельности Структуры по этой стране. В том что Африканский банк развития, Международный валют-

ный фонд и Всемирный банк продолжали увеличивать объемы своей помощи Гвинее-Бисау, определенную роль также сыграла Комиссия.

44. Несмотря на предпринимаемые усилия, объем мобилизуемых ресурсов намного меньше того, который необходим для удовлетворения имеющихся потребностей. Проблемы в этой области известны (в Гвинее-Бисау, например, политическая нестабильность весьма осложняет выполнение этой задачи), и очень важно, чтобы применяемый Комиссией подход по-прежнему был реалистичным и нацеленным на удовлетворение потребностей, которые косвенно или напрямую ассоциируются с миростроительством. В данной области необходима активизация усилий, и этот вопрос затрагивается и в других частях нашего доклада.

B. Мнения стран, которые потенциально могут быть включены в повестку дня

45. В 2005 году высказывались опасения по поводу того, что, поскольку потенциальное взаимодействие с Комиссией по миростроительству может принести соответствующие выгоды, число стран, которые пожелают наладить сотрудничество с ней, будет чрезмерно большим и Комиссия не в состоянии будет справиться с соответствующей нагрузкой. Однако это оказалось не так. Ясно, что предполагаемое соотношение между рисками и выгодами заставило некоторых потенциальных кандидатов отказаться от такого взаимодействия. Сокоординаторы провели ряд встреч, стремясь лучше ознакомиться с мнениями тех стран, которые предпочли не быть охваченными повесткой дня Комиссии.

46. Несомненно, они сознают, что взаимодействие с Комиссией имеет свои потенциальные выгоды: внимание со стороны международного сообщества и политический дивиденд, которые даст взаимодействие с Комиссией, могут быть привлекательными. Однако предполагаемые потенциальные минусы перевешивают эти потенциальные выгоды. Включение в повестку дня может рассматриваться как показатель дисфункциональности. Тот факт, что взаимодействие с Комиссией по миростроительству влечет за собой значительные административные издержки, также может стать аргументом против такого взаимодействия. В некоторых случаях имело место неправильное понимание того, что влечет за собой включение страны в повестку дня Комиссии по миростроительству: считалось, что вслед за этим Совет Безопасности перестанет уделять внимание той или иной конкретной стране, а это повлечет за собой автоматическое свертывание проводимой в ней операции по поддержанию мира.

47. Нам было ясно, что вместо создания полномасштабной структуры, некоторые потенциальные кандидаты хотели бы наладить взаимодействие с Комиссией по миростроительству в более «легкой форме», которая в большей степени согласуется с обстоятельствами, в которых они находятся. В контексте такого взаимодействия основное внимание можно было бы уделять конкретно процессу миростроительства в конкретной стране или какому-либо сектору, который требует к себе внимания. Сокоординаторы считают полезным иметь в арсенале такой «легкий вариант», и в следующем разделе мы рассматриваем вопрос о том, каким образом его можно было бы реализовать на практике.

C. Проблемы, выявленные в ходе изучения опыта стран

48. Накопленный на местах опыт указывает на наличие ряда проблем, некоторые из которых будут затронуты ниже в настоящем докладе. В данном разделе сокоординаторы хотели бы остановиться на вопросах национальной ответственности и создания потенциала; проблемах в области развития, и в особенности на проблеме создания рабочих мест; проблемах координации и согласованности; и вкратце затронуть вопрос о региональном измерении миростроительства. С учетом путаницы и непонимания, которые отмечаются на местах, мы также подчеркиваем важное значение разработки эффективной стратегии в области коммуникации.

1. Проблемы национальной ответственности и создания потенциала

49. Во вступительном разделе сокоординаторы заявили о своей убежденности в том, что ответственность государств за миростроительство должна лежать в основе всей деятельности в этой области. Ознакомившись с ситуацией на местах, мы четко осознали, что на сегодняшний день Комиссии все еще не удалось в полной мере донести до государств идею о том, что основная ответственность за положение дел в наиболее важных областях лежит на них.

50. Возможно, наиболее важным этапом с точки зрения обеспечения национальной ответственности является этап планирования. Национальные меры на этапе планирования, даже если они неадекватны или осуществляются замедленными темпами, с самого начала должны составлять основу для взаимодействия с международным сообществом. Вовлекать национальных субъектов необходимо путем создания механизмов, обеспечивающих передачу правительству и его национальным партнерам управленческих функций и функций осуществления планов и проектов.

51. Поскольку существует вероятность «обратной пропорциональности» между размером и сложностью планового документа и степенью подлинно национальной ответственности, сокоординаторы предлагают такой подход к планированию, который является «легким», но при этом инклюзивным. Памятуя о том, что всегда необходимо учитывать индивидуальные особенности, мы не предлагаем какой-либо единой схемы. В целом, однако, представляется, что индивидуальные комплексные стратегии миростроительства принесли больше трудностей, чем выгод. Несомненные преимущества имел бы единый общий плановый документ (озаглавленный так, как пожелают национальные власти), вокруг которого могли бы объединиться национальные власти и международное сообщество. Этот единый документ должен содержать четко определенные элементы миростроительства, разработанные на основе всестороннего участия всех заинтересованных субъектов.

52. Опыт, накопленный во всех четырех охваченных повесткой дня странах, свидетельствует о жизненно важной взаимосвязи между ответственностью и потенциалом: если местные субъекты не располагают потенциалом, позволяющим в полной мере задействовать их на всех этапах процессов планирования и осуществления, концепция национальной ответственности так и останется абстрактным понятием и не найдет реального практического воплощения. Отмечая это, сокоординаторы подчеркивают, что весьма важно не допускать того, чтобы неадекватность потенциала стала своего рода оправданием

для уклонения от потенциальных трудностей, с которыми сопряжено взаимодействие с национальными субъектами. Такая неадекватность, скорее, должна способствовать мобилизации международного сообщества на выполнение ключевой задачи, каковой является создание потенциала.

53. Укрепление потенциала национальной администрации является чрезвычайно важной задачей, но далеко не единственной; необходимо также наращивать потенциал самых различных субъектов. Хотя Комиссия добилась определенных успехов в деле обеспечения взаимодействия политических партий, гражданского общества, частного сектора и других сторон, необходимо сделать еще больше с целью обеспечить, чтобы эти группы могли результативно взаимодействовать в рамках процесса миростроительства. Особенно неблагополучно в этом плане обстоят дела с взаимодействием с женскими организациями.

2. Аспекты миростроительства, связанные с развитием

54. Широко распространенным является мнение о том, что не может быть мира без развития и развития без мира. Во вступительном разделе мы подчеркнули настоятельную необходимость рассматривать развитие в качестве приоритетной задачи и обеспечивать всестороннюю интеграцию мероприятий в области развития в деятельность в области миростроительства в странах, переживших конфликт. Перед всеми четырьмя странами, фигурирующими в повестке дня Комиссии, стоит целый ряд задач в области развития, и выполнение этих задач является одним из наиболее важных аспектов миростроительства.

55. В частности, безработицу среди молодежи называют потенциальной «ахиллесовой пятой» любого процесса миростроительства. Молодые люди, оказавшиеся втянутыми в конфликт, имеют тенденцию вставать на путь насилия и разрушения, если им нечем заняться и у них нет средств к существованию. Разработка стратегий, направленных на возвращение молодых людей к наполненной смыслом гражданской жизни, должна стать одной из приоритетных задач.

56. Соокоординаторы сознают, что создание рабочих мест является проблемой в экономике всех стран, и острой проблемой во многих развивающихся странах. Однако взаимосвязи между созданием рабочих мест и миростроительством необходимо уделять особое и пристальное внимание. Настоятельно необходимо использовать все возможности для обеспечения занятости на местном уровне. Например, закупочная деятельность на местах может открывать широкие возможности в этом плане, и международному сообществу в контексте своей деятельности на местах необходимо продемонстрировать, что оно осознает это. Многие пострадавшие от конфликтов страны также богаты природными ресурсами; необходимо делать особый упор на обеспечении занятости на местном уровне в горнорудном секторе, а одним из условий предоставления инвестиций должно стать профессиональное обучение.

3. Координация и согласованность

57. Вся концепция Комиссии по миростроительству основана на принципах взаимодополняемости и партнерства. Комиссия должна содействовать оказанию политической поддержки миссиям Организации Объединенных Наций по миростроительству, которые, в свою очередь, должны обеспечивать, чтобы принципы и приоритеты миростроительства Организации Объединенных На-

ций находили свое отражение в их деятельности. Особенно важно добиться взаимодополняемости действий со специальными представителями и страновыми группами Организации Объединенных Наций. Специальные представители и исполнительные представители Генерального секретаря имеют соответствующий мандат и постоянно находятся на месте, в силу чего они должны играть особую роль и иметь особые полномочия. Члены Комиссии представляют равные в своих правах правительства, которые способны и могут вести диалог, являющийся неотъемлемым аспектом отношений между равными. Каждому из них следует стремиться помогать и поддерживать другого.

58. На практике же международное сообщество по-прежнему сталкивается с проблемами, стремясь обеспечить необходимую степень согласованности действий на местах. Первая проблема заключается в обеспечении того, чтобы работа субъектов Организации Объединенных Наций органично вписалась в деятельность на местах в той или иной стране, на основе совместного планирования и разработки четких планов действий, с тем чтобы избежать дублирования. Взаимоотношения между Комиссией по миростроительству и специальным или исполнительным представителем Генерального секретаря необходимо четко определить с учетом того, что они играют главную роль в контексте деятельности на местах. Вторая проблема заключается в повышении эффективности координации между различными международными партнерами. Наличие единого стратегического документа не гарантирует, что все субъекты будут действовать в соответствии с закрепленными в нем приоритетами. Комиссия должна использовать свое политическое влияние с целью обеспечить, чтобы различные субъекты согласованно работали в интересах достижения одних и тех же общих целей.

59. Если миссии Организации Объединенных Наций работают согласованно, это позволяет в значительной степени повысить эффективность миростроительства. Фрагментарность, «территориальность» и конкуренция между субъектами Организации Объединенных Наций, а также между международными организациями и донорами, как правило, подрывает эффективность всех усилий по оказанию помощи, что крайне негативно сказывается на деятельности в области миростроительства.

4. Региональное измерение

60. Опыт, накопленный во всех четырех странах, фигурирующих в повестке дня Комиссии, свидетельствует о важном значении регионального измерения того или иного конфликта. Имеется множество свидетельств того, что конфликты потенциально могут приобретать трансграничный характер, что может породить или усугубить конфликт и подорвать усилия, предпринимаемые в области миростроительства. Если говорить о позитивных аспектах, то потенциально региональные организации могут играть чрезвычайно важную роль, содействуя укреплению мира в период, когда страны выходят из конфликта.

61. Проблемы, такие как оборот наркотиков или перемещение населения, по своему характеру являются трансграничными, и их можно эффективно решать лишь на основе регионального сотрудничества. Другие проблемы, такие как безработица среди молодежи или проблемы в сфере добычи полезных ископаемых, могут иметь преимущественно национальный характер, однако они

являются общими для целого ряда стран в том или ином регионе, и в деле их решения полезную роль может играть проведение совместных дискуссий.

62. Вопрос о национальной ответственности также следует рассматривать в контексте региональной и континентальной ответственности. Многие страны предпочитают получать помощь и рекомендации от стран из их региона, и региональные организации могут иметь больше возможностей для того, чтобы своевременно вмешаться и оказать помощь в решении определенных деликатных проблем, особенно там, где само правительство является частью проблемы.

63. С учетом всех этих причин становится ясно, что Комиссия должна уделять еще большее внимание региональному измерению, чем это было до сих пор. В некоторых случаях могут возникать ситуации, когда формирование структур по конкретным регионам будет более логичным и будет открывать более широкие возможности в плане достижения прогресса, чем формирование структур по конкретным странам, и такой вариант всегда должен рассматриваться в качестве возможного. Помимо этого, сокоординаторы настоятельно призывают использовать все возможности для повышения эффективности взаимодействия с региональными организациями; мы вернемся к этому вопросу в настоящем докладе позднее.

5. Стратегия в области коммуникации

64. Наши контакты в Центральных учреждениях, и особенно на местах, позволили нам сделать однозначный вывод о том, что представление о широте мандата Комиссии по миростроительству является весьма не полным. Отчасти это может быть обусловлено сложностью, которая внутренне присуща миростроительству, и вызванной этим трудностью, с которой сопряжено формулирование четких заявлений о задачах миссии или обещаний в отношении краткосрочных результатов. Однако эта проблема гораздо шире: представляется, что имеет место серьезный пробел в сфере коммуникации, в силу которого укоренились неправильные представления о роли Комиссии и неправильное понимание этой роли.

65. В особой степени эта путаница обусловлена отношениями между Комиссией и Фондом миростроительства. Фонд задумывался как элемент, дополняющий работу Комиссии, однако представляется, что в некоторых отношениях он затушевывает эту работу. Поскольку он был создан в то же время, что и Комиссия, и функционирует параллельно, существует тенденция рассматривать Комиссию в качестве, главным образом, «дороги» к средствам Фонда миростроительства. Это не только дает неверное представление о взаимосвязи между Комиссией и Фондом, но и сужает те рамки, в которых Комиссия, по замыслу, должна была функционировать.

66. Комиссии вместе с Управлением по поддержке миростроительства настоятельно необходимо разработать такую стратегию в области коммуникации, которая будет самым непосредственным образом нацелена на деятельность на местном уровне, однако будет также охватывать и государства-члены в Нью-Йорке и Секретариат. Цель этой стратегии должна состоять в том, чтобы подготовить написанный понятным языком документ, дающий представление о том, из чего состоит архитектура миростроительства и каким образом взаимодействуют ее элементы. В ней должны быть кратко охарактеризованы выгоды,

которые несет взаимодействие с Комиссией: к числу ключевых таких выгод относятся внимание международного сообщества, политический дивиденд, информационно-пропагандистская деятельность. Отношение к «марке» необходимо изменить, с тем чтобы она стала восприниматься гораздо более позитивно: функционирование Комиссии представляет собой новаторский и современный подход, в рамках которого международное сообщество «сопровождает» затронутые конфликтом страны в период, когда они определяют свое собственное будущее. Ключевым понятием в этом контексте является не дисфункциональность, а уверенность и решимость.

D. Краткое изложение рекомендаций

Потенциал, планирование, уровни взаимодействия, региональное измерение

- Уделять больше внимание широкомасштабному укреплению потенциала — национальной администрации, политических партий, гражданского общества, включая женские организации, — с тем чтобы создать необходимую базу специальных знаний и обеспечить устойчивость
- Облегчить бремя административных издержек; единый общий плановый документ должен включать в себя связанные с миростроительством элементы, разработанные в контексте основанного на принципе участия и инклюзивного процесса
- Обеспечить бóльшую гибкость, позволяющую добиться многоуровневого взаимодействия
- Уделять большее внимание региональному измерению в контексте всех аспектов работы Комиссии

Мобилизация ресурсов

- Активизировать все усилия по мобилизации ресурсов; обеспечить, чтобы они были эффективно увязаны с проблемами в области развития, имеющими политическое значение

Аспекты миростроительства, связанные с развитием

- Уделять еще более пристальное внимание созданию рабочих мест, особенно для молодых людей (закупки на местах; передача навыков и умений)

Согласованность и координация

- Поощрять подразделения системы Организации Объединенных Наций, работающие во всех странах, охваченных повесткой дня Комиссии по миростроительству, к осуществлению их мероприятий на местах на более комплексной основе под руководством специального или исполнительного представителя Генерального секретаря
- Использовать политический авторитет Комиссии с целью обеспечить согласованность действий международных субъектов на местах в интересах реализации общих согласованных целей

• Обеспечить в охваченных повесткой дня странах наличие четко составленных перечней мероприятий с целью избежать дублирования

Стратегия в области коммуникации

• Разработать эффективную стратегию в области коммуникации, которая позволит по-иному взглянуть на деятельность Комиссии по миростроительству и даст четкое представление о том, что она может предложить

III. Роль и деятельность Комиссии по миростроительству в Центральных учреждениях

67. Комиссия по миростроительству занимается не только сложными проблемами, внутренне присущими миростроительству, но и проблемами, обусловленными тем, что она является относительно новым субъектом, проводящим работу в области, где уже действует много других сторон. Как в системе Организации Объединенных Наций, так и в других международных органах в последние годы отмечается значительный рост интереса к миростроительству. Такое обилие занимающихся вопросами миростроительства субъектов не означает, что Комиссия является лишней; скорее, такое обилие субъектов делает еще более насущной необходимость в координирующем органе. Именно это имели в виду руководители стран мира в 2005 году: они полагали, что Комиссия по миростроительству должна обеспечить согласованность различных усилий и придать им необходимый импульс.

68. Эффективное выполнение координирующих функций в области, где действует множество субъектов, оказалось нелегкой задачей. Как Организационный комитет, так и структуры по конкретным странам по-прежнему сталкиваются с трудностями. Роль этих структур является более конкретной и понятной, а вот Организационный комитет сталкивается с бóльшими трудностями, стремясь четко определить свою миссию и ту конкретную пользу, которую его деятельность может принесли.

A. Организационный комитет

69. Сделанное ранее замечание по поводу показателей участия в заседаниях, возможно, относится как к Организационному комитету, так и к структурам по конкретным странам, хотя в особой степени оно относится к Организационному комитету. Когда в 2005 году Комиссия рассматривалась в качестве ключевого учреждения, которое призвано заполнить чрезвычайно важную нишу, были все основания ожидать, что государства-члены будут уделять ей соответствующее внимание. Однако на практике это имеет место не всегда. Сокоординаторы ознакомились со многими замечаниями в отношении показателей посещаемости заседаний. Недоумение вызывает тот факт, что некоторые страны, которые явно придавали огромное значение своему членству в Комиссии, обычно представлены на заседаниях Организационного комитета младшими сотрудниками.

1. Вопросы членства

70. Вопросы, касающиеся членства в Организационном комитете, периодически поднимались в ходе обзора. Эти вопросы можно разделить на две категории: вопросы вклада различных групп-членов и вопросы представительности Комитета.

Вклад отдельных групп-членов

71. Одной из отличительных характеристик Организационного комитета является его членский состав — кандидатов в члены Комитета выдвигают Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, а также ведущие доноры и страны, предоставляющие наиболее крупные воинские контингенты. Такая формула формирования членского состава стала результатом длительных переговоров, и поэтому можно сделать вывод о том, что в этой формуле заложены определенные ожидания в отношении конкретного вклада каждой из этих различных групп членов, а также ожидание того, что эти группы будут поддерживать «обратную связь» с соответствующими органами, которые рекомендовали их.

72. Комиссия в целом действует коллективно и принимает свои решения консенсусом. Однако есть все основания предполагать, что выдвинутые Генеральной Ассамблеей члены будут подходить к работе Комиссии по миростроительству с учетом позиций Генеральной Ассамблеи, а выдвинутые Советом Безопасности и Экономическим и Социальным Советом члены будут делать то же самое.

73. На сегодняшний день почти нет свидетельств того, что различные группы членов осознают, что у них имеются особые обязанности по отношению к выдвинувшим их органам. Большое значение для активизации работы Комитета имело бы напоминание всем его членам о том особом вкладе, которого от них ожидают, включая определенный конкретный вклад со стороны постоянных членов.

Состав Организационного комитета

74. В 2005 году значительное время ушло на рассмотрение вопроса о членском составе, и выработанная в конечном счете формула содержится в учредительных резолюциях. Может наблюдаться расхождение во мнениях относительно того, является ли общая численность членов (31) Организационного комитета слишком большой для того, чтобы он мог эффективно работать, или слишком маленькой для того, чтобы он был в должной степени представительным. Однако мы не видим какого-либо стремления вновь начать дебаты, подобные тем, которые проводились в 2005 году и которые, по всей вероятности, не приведут к какому-либо иному выводу, если будут проводиться сейчас.

75. Тем не менее два вопроса заслуживают того, чтобы остановиться на них. Во-первых, существует законная озабоченность по поводу адекватной ротации в целях обеспечения сбалансированной региональной представленности. Ряд делегаций подчеркивали содержащееся в учредительных резолюциях положение о том, что в целях содействия устранению любых диспропорций между регионами, которые могли возникнуть, выборы в Генеральной Ассамблее следует

проводить после завершения других процессов назначения. Сокоординаторы согласны с тем, что это положение имеет важное значение.

76. Кроме этого, было указано, что группа в составе десяти основных финансовых доноров Организации Объединенных Наций выбирает из своего числа пять членов Комиссии по миростроительству на основе ротации; аналогичная система ротации не применяется в рамках группы в составе десяти стран, предоставляющих самые крупные воинские контингенты. Хотя этот вопрос должны решать сами страны, предоставляющие войска, сокоординаторы согласны с тем, что следует обеспечить в рамках обеих групп, по крайней мере, какую-то степень ротации.

77. Второй вопрос связан с важным значением предоставления права участвовать в заседаниях Организационного комитета странам, которые фигурируют в повестке дня Комиссии. Это представляется нам явно желательным, и мы полагаем, что данное предложение следует реализовать на практике, без ущерба для существующей формулы формирования членского состава.

2. Повестка дня и методы работы

78. Сменявшие друг друга председатели Организационного комитета приложили немало усилий с целью наполнить его работу конкретным содержанием и сделать ее актуальной. Эти усилия принесли определенные успехи. Тем не менее широко распространено мнение, согласно которому Комитету по-прежнему необходимо проводить свою работу более целенаправленно и добиваться, чтобы она приносила конкретные результаты. Многие из наших собеседников полагали, что Организационному комитету еще предстоит продемонстрировать, что его работа приносит несомненную и осязаемую пользу. Комитету по-прежнему необходимо добиться того, чтобы он имел свое лицо; хотя в учредительных резолюциях подробно не говорится о его обязанностях, тот факт, что Организационный комитет получил статус «постоянного» комитета Комиссии по миростроительству, а также то, какое большое внимание было уделено формированию его членского состава, дают основание полагать, что ему отводилась субстантивная роль.

79. Возможно, было бы полезно проанализировать частотность и продолжительность заседаний. Для того чтобы Организационный комитет действительно приносил реальную пользу, важно обеспечить, чтобы в его заседаниях участвовали представители надлежащего уровня, а также специалисты из столиц и с мест. Для этого, вероятно, надо было бы проводить заседания реже, но при этом их продолжительность должна была бы увеличиться. В целях оказания поддержки работе Комитета можно было бы также рассмотреть вопрос о формировании представительного бюро с более развитой структурой заместителей председателя, обеспечив при этом гибкость, которая является характерной отличительной чертой работы в области миростроительства.

Отношения со структурами по конкретным странам

80. Организационный комитет должен быть в полной мере осведомлен о том, что происходит в структурах по конкретным странам, и должен быть готов давать политические рекомендации и указания, когда это необходимо. Полезными были бы периодические коллективные рассмотрения, причем председатели структур по конкретным странам участвовали бы в открытых интерактивных

дискуссиях с Организационным комитетом. Это позволило бы создать возможности для обмена идеями и методологиями, а также для обеспечения общей последовательности подхода. Более тесные отношения со структурами по конкретным странам помогли бы также обеспечить, чтобы тематическая работа Организационного комитета по-прежнему основывалась бы на реалиях, имеющихся на местах.

81. Сокоординаторы уверены в том, что все члены в целом в достаточной степени осознают, что применение единого шаблона не может обеспечить необходимую гибкость и «пространство» структурам по конкретным странам. Не может также идти речь и о том, чтобы Председатель Комиссии стремился подменить председателей структур по конкретным органам в контексте их прямого взаимодействия с субъектами в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее. Однако по ряду вопросов должно быть «единое мнение» Комиссии по миростроительству, и лучше всего оно может быть сформулировано в Организационном комитете и изложено Председателем Комиссии. Более активно работающие и взаимодействующие члены Организационного комитета, как отмечалось выше, должны быть в состоянии в полной мере использовать опыт структур по конкретным странам в процессе выработке этого «единого мнения» членов Комиссии по миростроительству.

Тематические вопросы

82. Помимо выполнения функции контроля за осуществлением общей программы работы Комиссии, Организационному комитету следует каждый год определять ряд стратегических тематических вопросов, на которых он сосредоточит свое внимание в этом году. В их число могли бы входить важные текущие вопросы и вопросы оперативного характера. Результатом рассмотрения каждой темы станет конкретный доклад, который будет представляться Председателем Комиссии Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее. Организационный комитет является также подходящим партнером, который мог бы вести посвященный тематическим вопросам диалог с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций и другими субъектами, занимающимися вопросами миростроительства.

83. Помимо этого, Организационному комитету следует взять на себя ответственность за осуществление надзора с целью обеспечить взаимную подотчетность. Хотя каждая структура по конкретной стране должна проводить оценку взаимной подотчетности в контексте ее отношений с соответствующей страной, Организационный комитет призван сыграть важную роль в разработке инструментов, которые можно будет использовать для контроля и отслеживания прогресса. При содействии Управления по поддержке миростроительства он должен играть ведущую роль в деле разработки рамок взаимной подотчетности, специально адаптированных к области миростроительства. Проводя такую работу, Организационный комитет сможет обобщать накопленный опыт, а также использовать результаты проводимых в настоящее время соответствующими международными организациями исследований, связанных с проблемой подотчетности применительно к сфере оказания помощи.

Извлеченные уроки

84. Сокоординаторы рассмотрели вопрос о том, имеет ли смысл вновь передать Организационному комитету функцию, связанную с обобщением накопленного опыта. Хотя некоторые члены поддержали эту идею, а некоторые не смогли однозначно выразить своего отношения к ней, в целом, как представляется, большинство склонялось к тому, чтобы эту функцию по-прежнему выполняла Рабочая группа по обобщению накопленного опыта. Поэтому сокоординаторы предлагают сосредоточить внимание на обеспечении более эффективного ее функционирования, с тем чтобы ее дискуссии были плодотворными и позволяли получить конкретные результаты. Если Организационный комитет наладит более прочные и интерактивные по своему характеру отношения со структурами по конкретным странам, то, возможно, со временем он придет к выводу о том, что ему следует самому выполнять эту функцию, а не возлагать ее на Рабочую группу. Если это так, то соответствующее решение можно было бы принять в надлежащее время. Одной из отличительных черт Комиссии по миростроительству должна быть способность эволюционировать и работать по-новаторски, и Организационному комитету следует, не колеблясь, использовать эту способность.

B. Структуры по конкретным странам

85. Структуры по конкретным странам на сегодняшний день внесли значительный вклад в достижения, которых добилась Комиссия по миростроительству. Как и в случае с Организационным комитетом, ее возглавляли весьма преданные своему делу председатели, которые отдавали много времени и сил выполнению своих обязанностей. Сокоординаторы не хотели бы каким-либо образом умалить значение предпринятых шагов, и мы признаем, что между этими четырьмя структурами имеются значительные различия. Тем не менее, по общему мнению, можно было бы сделать больше как в том, что касается методов работы, так и в том, что касается достижения конкретных результатов.

1. Методы работы

86. Что касается методов работы, то проблема заключается в том, каким образом обеспечить надлежащее сочетание новаторства и энтузиазма с авторитетностью и влиянием. Важно напомнить, что, как предполагается в учредительных резолюциях, Комиссия по миростроительству должна отличаться от других органов Организации Объединенных Наций: ее методы работы должны быть более гибкими и новаторскими. Предполагалось, что Комиссия изыщет новые пути, позволяющие обеспечить единство действий различных субъектов государственного и частного секторов и гражданского общества, чья «коллективная мудрость» и энергия будут поставлены на службу странам, охваченным повесткой дня Комиссии по миростроительству.

87. В то же время, несомненно, необходимо обеспечить, чтобы Комиссия была авторитетной и влиятельной. Председатели структур должны обладать определенными качествами: они должны быть уважаемы, иметь обширные знания и быть в состоянии эффективно работать как в Нью-Йорке, так и на местах. Они должны пользоваться полным доверием соответствующих стран, а также вызывать чувство доверия к себе у ключевых субъектов. Им необходима

серьезная поддержка со стороны Управления по поддержке миростроительства, а также со стороны национальных администраций соответствующих стран.

88. Для того чтобы придать бóльшую значимость и авторитетность роли председателя, сокоординаторы предлагают учитывать страновое измерение при рассмотрении вопроса о его назначении. Подобный подход имел бы ряд последствий для практической деятельности. Функции председателя по-прежнему выполняли бы постоянные представители в Нью-Йорке, поскольку они обладают всем необходимым для выполнения соответствующих обязанностей. Однако страна, чей постоянный представитель в Нью-Йорке назначается председателем структуры по той или иной конкретной стране, должна будет обеспечить, чтобы на всех правительственных уровнях, как в столице, так и на местах, четко просматривалась приверженность делу и готовность оказывать поддержку. В тех случаях, когда страна-председатель имеет дипломатическое присутствие в стране, фигурирующей в повестке дня, как это обычно и бывает, ее посол в этой стране будет призван играть роль полезного «связующего звена» под руководством специального или исполнительного представителя Генерального секретаря и принимающей страны. Это страновое измерение также обеспечит бóльшую степень преемственности: можно будет ожидать, что страна будет выполнять свои обязательства в течение соответствующего периода времени, а ее обязанности не будут претерпевать каких-либо изменений, если в Нью-Йорке будет назначен ее новый постоянный представитель.

89. Достаточно глубоко обсуждался вопрос о потенциальных выгодах наличия на местах такой структуры Комиссии по миростроительству, которая могла бы способствовать работе структуры по соответствующей стране в Нью-Йорке и содействовала бы повышению ее эффективности. Сокоординаторы согласны с тем, что в каждой охваченной повесткой дня стране следует создать должным образом структурированный комитет странового уровня по связи, который будет регулярно направлять отчеты структуре по этой стране в Нью-Йорке. Сопредседателями такого комитета должны быть представитель принимающей страны и специальный или исполнительный представитель Генерального секретаря; в ней должно быть достаточно большое число членов, а уровень представительства должен быть соизмерим с важной политической ролью Комиссии. Особая роль могла бы быть отведена послу государства, представитель которого является председателем структуры по той или иной конкретной стране.

2. Работа структур по конкретным странам

90. В число выгод, которые структура по той или иной конкретной стране дает этой стране, входят внимание, политический дивиденд и информационно-пропагандистская деятельность. В зависимости от индивидуальных особенностей каждой конкретной страны каждая из этих трех выгод в той или иной степени может быть актуальной. При этом неизменной остается одна задача — оценить, что имеет наибольшую практическую ценность, т.е. что, по всей вероятности, позволит добиться реального изменения положения дел на местах.

91. Очевидно, что неизменное внимание со стороны международного сообщества имеет важное значение. Вторую потенциальную выгоду, высокий политический дивиденд, необходимо предлагать с учетом конкретного контекста и надлежащим образом. Цель состоит в том, чтобы содействовать проведению

имеющего широкую основу диалога, который позволит обществу залечивать раны и возрождаться, и продвигать вперед этот диалог. Все заинтересованные стороны, в частности, гражданское общество, включая женские группы, призваны играть центральную роль в этом диалоге, и поэтому в контексте применяемого структурой по той или иной стране подхода они должны занимать центральное место.

92. Информационно-пропагандистская деятельность может охватывать различные аспекты, однако она, определенно, будет охватывать аспекты, связанные с финансированием. Как подчеркивается в других частях настоящего доклада, мобилизация ресурсов имеет чрезвычайно важное значение, поскольку она позволяет продемонстрировать актуальность и результативность работы Комиссии. Каждая структура по конкретной стране должна проводить эту работу и энергично и новаторски подходить к ней, охватывая всю систему Организации Объединенных Наций, международные финансовые учреждения и другие международные и региональные организации, а также региональные банки, частный сектор и другие источники финансирования. В число представленных нам предложений входят предложение о проведении большего числа донорских «круглых столов» под эгидой Комиссии по миростроительству, предложение о проведении более активной информационно-пропагандистской работы среди нетрадиционных доноров, а также предложение о принятии мер с целью расширить возможности соответствующих стран в плане освоения представляемых средств и об использовании средств, поступающих из-за границы в виде денежных переводов.

93. Обеспечение взаимной подотчетности имеет жизненно важное значение для всей деятельности в области миростроительства и является естественной предпосылкой для мобилизации ресурсов. Применяя разработанные Организационным комитетом инструменты, структура по каждой конкретной стране должна отслеживать и контролировать выполнение взятых в контексте миростроительства обязательств в отношении соответствующей страны. Проводя оценку выполнения обязательств как национальными субъектами, так и международным сообществом, структура по той или иной конкретной стране будет иметь возможность авторитетно оценить, как каждый из них выполняет свои обязанности.

94. Ограничиваясь вышеприведенными общими рекомендациями, сокоординаторы не хотели бы давать какие-либо дополнительные «рецепты», излагая свои мнения в отношении функционирования и результатов работы структур по конкретным странам. Мы сознаем, что такие аспекты, как специфичность, экспериментаторство и оперативность действий, занимают центральное место в рамках всей концепции структур по конкретным странам. Мы также отмечаем, что, как ожидается в скором времени, вероятно, будет создана пятая структура по еще одной стране. Это даст еще одну возможность продемонстрировать, каким образом можно в еще большей степени адаптировать данный подход, а также изучать новые возможности.

C. Многоуровневое взаимодействие

95. Поскольку широко распространено мнение о том, что следует изыскивать возможности для многоуровневого взаимодействия (секторальный, региональ-

ный и «минимальное вмешательство»), сокоординаторы стремились изучить вопрос о том, какую форму должно приобрести такое взаимодействие. Подход, суть которого состоит в том, что, как только та или иная страна включается в повестку дня Комиссии, создается структура по данной стране, на данный момент зарекомендовал себя хорошо. Должным образом функционирующая структура по конкретной стране обеспечивает надлежащий уровень внимания и взаимодействия, которого иначе невозможно было бы достигнуть, и будет и впредь являться адекватным механизмом, обеспечивающим взаимодействие с той или иной страной, фигурирующей в повестке дня Комиссии. Точно также можно предположить, что, если речь будет идти о целом регионе, то в силу сложности соответствующей задачи необходимо будет создавать специальную структуру по региону.

96. Тем не менее могут возникать ситуации, когда необходимо нечто более «легкое», чем полномасштабные структуры по конкретным странам, которые существуют в настоящее время. Сокоординаторы полагают, что большинство заинтересованных субъектов готовы пойти на определенные эксперименты, если будет гарантировано, что та или иная ситуация привлечет к себе должное внимание. В число соответствующих вариантов могли бы входить назначение Председателем Комиссии по миростроительству координатора по конкретной стране, функции которого мог бы выполнять один из заместителей Председателя бюро Организационного комитета, или создание неофициальной рабочей группы. Решение в отношении инструмента взаимодействия будет приниматься в каждом конкретном случае, с учетом особого контекста и в тесной консультации с национальными заинтересованными сторонами.

D. Критерии «входа и ухода» (критерии начала и завершения деятельности)

97. Возможности Комиссии по миростроительству в плане выполнения поставленных задач в значительной степени зависят от того, какие страны или ситуации включены в ее повестку дня. Как бы активно ни работала структура по той или иной конкретной стране, она будет сталкиваться с трудностями, если ситуация на месте еще не позволяет начать работу по миростроительству. И напротив, если та или иная страна достигла этапа, на котором стоящие перед ней проблемы являются, по сути, проблемами развития, а не проблемами сугубо миростроительного характера, Комиссии по миростроительству вряд ли следует продолжать уделять ей столь же пристальное внимание, что и прежде.

98. С учетом специфики и быстрого изменения ситуации в отдельных странах сокоординаторы не считают целесообразным разрабатывать подробные или «технократические» критерии входа и ухода. Любое принимаемое решение должно основываться на политической оценке, проведенной с привлечением всей имеющейся информации. Принимающий соответствующее решение орган (до настоящего времени им являлся Совет Безопасности, однако в будущем, возможно, это будут другие органы) должен быть в достаточной степени уверен в том, что на данный момент основным видом деятельности должна быть деятельность в области миростроительства, что есть потенциальные возможности для того, чтобы участие Комиссии принесло конкретные результаты, и что соответствующее правительство в полной мере осознает свои обязанности,

а также те потенциальные выгоды, которые оно может получить в результате включения страны в повестку дня.

99. Что касается стратегий ухода, то в этом случае исходные критерии должны быть гибкими и в основном политическими по своему характеру. Комиссия должна быть органом, реагирующим на изменение обстановки и готовым действовать в новой ситуации, если того потребуют обстоятельства. Однако очевидно, что объем ресурсов ограничен, и в какой-то момент новые страны можно будет включать в повестку дня только после того, как те или иные уже включенные в нее страны достигнут того этапа, когда в этом отпадет необходимость.

100. Охваченная повесткой дня страна сама будет определять, когда она будет готова «выйти» из повестки дня, и это должно стать ключевым фактором при принятии соответствующего решения. Тем не менее необходимо обеспечивать регулярное отслеживание и контроль прогресса, в контексте которых будут проводиться периодические оценки того, в какой степени те приоритеты, которые были установлены в период включения страны в повестку дня, были реализованы, а также оценки сохраняющихся проблем. Проведение полугодовых обзоров стратегических рамок в каждой охваченной повесткой дня стране дает хорошие возможности для проведения таких оценок. Многоуровневое взаимодействие Комиссии, о котором говорилось выше, также может оказаться полезным в этом контексте. Та или иная страна, которая полагает, что она готова отказаться от взаимодействия с соответствующей структурой, может на переходном этапе предпочесть «более легкую» форму отношений.

E. Краткое изложение рекомендаций

Организационный комитет

- Поощрять членов Организационного комитета отражать мнения тех, кого они представляют, и обеспечивать поддержание на регулярной основе двусторонней связи
- Подтвердить, что выборы в Генеральной Ассамблее должны проводиться после завершения других процессов назначения, и рассмотреть вопрос об обеспечении определенной ротации между предоставляющими войска странами, а также донорами
- Принять решение, в соответствии с которым включенные в повестку дня Комиссии по миростроительству страны будут иметь право участвовать в заседаниях Организационного комитета
- Рассмотреть вопрос об уменьшении числа заседаний Организационного комитета и увеличении их продолжительности
- Рассмотреть вопрос о создании бюро с более развитой структурой заместителей Председателя
- Наладить более тесные отношения между Организационным комитетом и структурами по конкретным странам

- Определить ряд стратегических тематических вопросов, которые ежегодно будут рассматриваться Организационным комитетом, и разработать инструменты взаимной подотчетности

Рабочая группа по обобщению накопленного опыта

- Более четко определять темы, обсуждаемые Рабочей группой, обеспечивать достижение конкретных результатов и определять конкретные последующие меры

Структуры по конкретным странам

- Обеспечить учет странового измерения в контексте деятельности председателей структур по конкретным странам
- Учредить в каждой охваченной повесткой дня стране комитет по связи Комиссии по миростроительству
- Повышать эффективность деятельности по мобилизации ресурсов, осуществляемой структурами по конкретным странам
- Представлять надежные оценки в отношении взаимной подотчетности, структур по конкретным странам, применяя инструменты, разработанные Организационным комитетом

Многоуровневое взаимодействие

- Рассмотреть варианты применения «более легкой» формы взаимодействия, предусмотрев вариант взаимодействия на региональном или секторальном уровне

Критерии входа и ухода

- Сохранять гибкость исходных показателей, учитывая изменяющийся характер и особенности конкретных ситуаций
- Должным образом учитывать мнение охваченной повесткой дня страны относительно того, когда она готова выйти из нее
- Изменить направленность полугодовых обзоров, с тем чтобы они позволяли оценивать прогресс в деле достижения поставленных на национальном уровне целей в области миростроительства

IV. Отношения с ключевыми субъектами

A. Отношения с Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом

Представить более важную роль и заслужить более важную роль

101. В ходе обзора мы ознакомились с двумя предложениями, которые могут рассматриваться параллельно: Комиссии по миростроительству необходимо предоставить более важную роль в структурах Организации Объединенных Наций; и если и пока Комиссия по миростроительству не сможет более убеди-

тельно продемонстрировать конкретные результаты своей работы, Совет Безопасности и другие органы Организации Объединенных Наций не будут видеть оснований для того, чтобы предоставить ей такую роль.

102. Мы не считаем, что эти два предложения следует рассматривать либо как противоречащие друг другу, либо как вытекающие одно из другого. У Комиссии, конечно же, имеются свои собственные проблемы. Однако в полной мере успешная работа нового органа отвечает интересам Организации Объединенных Наций и всех ее членов. Ни одно подразделение Организации не может сидеть и ждать, когда Комиссия докажет свою состоятельность. И Генеральная Ассамблея, и Совет Безопасности являются «родителями» Комиссии, и, как таковые, они несут ответственность за ее развитие. В учредительных резолюциях также признается ключевая роль Экономического и Социального Совета, которую необходимо более четко определить.

1. Совет Безопасности

103. В принятых в 2005 году резолюциях четко указано, что главным, хотя и не единственным каналом, через посредство которого страны включаются в повестку дня Комиссии по миростроительству, являются поступающие от Совета Безопасности просьбы дать рекомендации. Поэтому отношения с Советом Безопасности имеют чрезвычайно важное значение с точки зрения составления повестки дня. Они также имеют ключевое значение в плане определения того, насколько актуальна деятельность Комиссии в рамках архитектуры Организации Объединенных Наций. Если будет сочтено, что Совет Безопасности придает действительно важное значение роли Комиссии, уважение к этому органу возрастет. И наоборот, если будет сочтено, что Совет Безопасности считает роль Комиссии незначительной, ее работа будет считаться менее ценной.

104. В последнее время Совет Безопасности все чаще давал понять, что он признает важное значение миростроительства, в контексте ряда тематических прений по данному вопросу, а также в заявлениях Председателя, которые отражали мнение Совета в отношении проблем миростроительства. Председатель Комиссии приглашался для выступления в Совете каждый раз, когда проводились соответствующие открытые тематические прения, а председатели структур по конкретным странам также выступали в Совете на всех официальных заседаниях, посвященных странам, включенным в повестку дня Комиссии.

105. Тем не менее, если бы Совет Безопасности был в большей степени убежден в ценности работы Комиссии по миростроительству, он не ограничивался бы лишь теми шагами, которые были предприняты на сегодняшний день. В этом случае он активно и творчески изыскивал бы возможности для задействования Комиссии. Он чаще обращался бы с просьбами дать рекомендации и начинал бы взаимодействовать с Комиссией раньше, еще на этапе подготовки проектов мандатов.

106. На практике же взаимодействие между Советом Безопасности и Комиссией имеет ограниченный характер. Представляется, что данная проблема имеет два аспекта: Совет Безопасности полагает, что рекомендации Комиссии не представляются достаточно ценными, а Комиссия не выносит более целенаправленных рекомендаций, причем отчасти потому, что Совет Безопасности не обращается с более конкретными просьбами.

107. Подобное положение дел является причиной того, что возможности оказываются упущенными, и не увязывается с теми чаяниями и ожиданиями, которые появились в 2005 году. Если же говорить о более позитивных моментах, то сокоординаторы полагают, что в настоящее время все чаще отмечаются те выгоды, которые могли бы принести более динамичные и тесные отношения между Советом Безопасности и Комиссией, и сейчас существует возможность для формирования новых динамичных отношений между «более склонным к взаимодействию» Советом Безопасности и более эффективно функционирующей Комиссией по миростроительству.

108. Возникают вопросы относительно того, каким образом можно процедурно оформить такое улучшение отношений. Сокоординаторы не сомневаются в том, что, при наличии политической воли, можно будет определить надлежащие процессы. В прошлом Совет Безопасности демонстрировал свою способность применять новшества процедурного характера (например, создав механизм для проведения закрытых заседаний с участием предоставляющих войска стран; и учредив Рабочую группу по операциям по поддержанию мира, в заседаниях которой могут принимать участие внешние субъекты) и он может и сейчас сделать то же самое.

109. Даже в рамках существующих процедур можно было бы сделать больше. Можно было бы наладить более действенные обмены мнениями с Комиссией в неформальной обстановке, когда проще было бы предлагать рекомендации. Более регулярные обмены мнениями между председателями Организационного комитета и структур по конкретным странам и Председателем Совета Безопасности дали бы возможность представлять рекомендации в частном характере. Различные форматы, такие как неофициальные интерактивные диалоги, дали бы возможность председателям структур по конкретным странам излагать свою точку зрения. В тех случаях, когда Совет Безопасности определяет ведущую страну в деле подготовки или продлении мандата той или иной миротворческой операции, между соответствующим представителем Комиссии и этой страной можно было бы проводить необходимые консультации. Руководителя Управления по поддержке миростроительства можно было бы приглашать для информирования Совета Безопасности в рамках неофициальных консультаций точно так же, как в этих целях приглашаются руководители Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам или Управления по координации гуманитарных вопросов.

Поддержание мира и миростроительство

110. По общему мнению, Совет Безопасности мог бы использовать рекомендации Комиссии на начальном этапе разработки мандатов миротворческих операций при рассмотрении соответствующих аспектов деятельности миссий по поддержанию мира в период их функционирования, а также в период подготовки к их свертыванию.

111. Для того чтобы это произошло, Комиссия должна стать надлежащим образом информируемым и целенаправленно действующим партнером в рамках такого диалога и предоставлять Совету Безопасности документы аналитического характера и справки, имеющие действительно ценное значение для Совета Безопасности. Эффективно функционирующая Комиссия будет иметь все возможности для того, чтобы доводить до сведения Совета Безопасности кон-

кретную информацию и важные сведения, которые он не мог бы получить от кого-либо еще. Она может поделиться своими обширными знаниями и опытом работы с включенными в ее повестку дня странами, а также может использовать свой опыт взаимодействия с международными финансовыми учреждениями и другими субъектами. Она может внести важный вклад в дело обеспечения увязки между вопросами безопасности и развития, поскольку в таких случаях Совет Безопасности не всегда имеет возможность получить полное представление о сути происходящего.

112. Ясно, что сокоординаторы в полной мере осведомлены о закрепленных в Уставе правах и обязанностях Совета Безопасности, связанных с миротворческими мандатами. Однако с учетом этих прерогатив и необходимости обеспечить, чтобы более эффективно функционирующая Комиссия добивалась подлинно ощутимых результатов, Совету, по мнению сокоординаторов, следует использовать специальные знания и рекомендации Комиссии в максимально возможной степени на каждом последующем этапе подготовки и продлении мандата, а также в период перед свертыванием операций.

113. Помимо вопроса о процессах взаимодействия между Советом Безопасности и Комиссии существует один более фундаментальный вопрос — об относительной приоритизации миротворчества и миростроительства в рамках Организации в целом. Сокоординаторы отмечают твердую убежденность членов Организации в том, что необходимо будет установить новый баланс между ними, для того чтобы в XXI веке операция Организации Объединенных Наций в пользу мира достигали поставленных целей. Для цели настоящего обзора мы сосредотачиваем внимание на более узком вопросе — вопросе о том, каким образом можно наполнить более конкретным содержанием и сделать более релевантным взаимодействие между Советом Безопасности и Комиссией. Однако указанный выше более широкий вопрос, по всей вероятности, будет подниматься все чаще и чаще.

114. Финансовые последствия будут одним из неотъемлемых элементов этого более широкого вопроса. Объемы бюджетов в области миростроительства составляют лишь малую толику по сравнению с бюджетами миротворческих операций, и система Организации Объединенных Наций может извлечь полезные уроки, сопоставив соответствующие цифры. Единственным совершенно неприемлемым стало бы любое утверждение о том, что миростроительство является взаимодействием с Организацией Объединенных Наций «по дешевке». Миротворческие операции должны сворачиваться в надлежащее время по понятным причинам; операции по миростроительству должны адекватно финансироваться для того, чтобы можно было сколь-нибудь реально рассчитывать на их успех. Новый подход к операциям в пользу мира, включая финансовые последствия, является проблемой, стоящей перед Организацией в целом.

2. Генеральная Ассамблея

115. В резолюциях, которыми была учреждена Комиссия по миростроительству, четко определены отношения Генеральной Ассамблеи с новым органом. Тем не менее, несмотря на установление относительно тесных формальных отношений, многие полагают, что Генеральная Ассамблея в недостаточной степени занимается мероприятиями Комиссии и что между ними необходимо наладить более структурированные и интерактивные отношения.

116. Справедливо указывается, что легитимность и действенность работы Комиссии по миростроительству зависят от Генеральной Ассамблеи и что связь между ними необходимо укрепить. Ранее мы высказали предложение о том, чтобы члены Организационного комитета, назначенные по рекомендации Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета, целенаправленно играли роль связующего звена. Помимо этого, некоторые члены полагают, что Генеральной Ассамблее следует обсуждать вопросы миростроительства чаще и что нынешних ежегодных обзорных дебатов недостаточно. Мы также отметили предложение о том, чтобы Генеральная Ассамблея провела дискуссию по вопросам миростроительства на высоком уровне в рамках недели заседаний на уровне министров.

117. Сокоординаторы поддерживают мнение о том, что роль Генеральной Ассамблеи как одного из «родителей» должна быть более видимой и значимой. Тем не менее, как и в случае с Советом Безопасности, следует избегать проведения заседаний «для галочки». Любые дополнительные дискуссии должны быть целенаправленными и приносить реальные результаты.

118. Существует целый ряд вариантов реализации этой цели. Выполняя свою роль «родителей», председатели Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности могли бы периодически руководить проведением совместных дискуссий. Семь членов Организационного комитета, которые избираются Генеральной Ассамблеей, могли бы выступать в Ассамблее в групповом и интерактивном формате и информировать ее о том, как они понимают и выполняют свою роль. Специальные и исполнительные представители Генерального секретаря в тех странах, которые фигурируют в повестке дня Комиссии, могли бы также проводить совместные интерактивные дискуссии в целях выявления общих проблем и подходов.

119. Наряду с проведением широкомасштабных ежегодных обзорных дебатов было бы полезно периодически выяснять мнение Генеральной Ассамблеи по тому или иному ключевому тематическому вопросу, рассматриваемому в Комиссии, или же иным способом обеспечивать проведение в Ассамблее соответствующих дискуссий в целях достижения конкретных результатов.

3. Экономический и Социальный Совет

120. В учредительных резолюциях Экономическому и Социальному Совету также отведена важная роль, как в плане избрания членов Комиссии по миростроительству, так и в плане обращения к ней с просьбой о представлении рекомендаций на той же основе, что и Генеральная Ассамблея. В резолюциях отмечается особое значение рекомендаций Комиссии для Экономического и Социального Совета в тот период, когда страны завершают восстановление на переходном этапе и приступают к процессу развития. Когда резолюция принималась, Председатель Генеральной Ассамблеи подчеркнул, что важно, чтобы реформированный Экономический и Социальный Совет играл подобающую ему роль в области миростроительства.

121. Однако параметры этой роли еще предстоит должным образом и в полной мере определить. Взаимосвязь между миростроительством и развитием является одним из ключевых вопросов, затрагиваемых в настоящем докладе, и лежит в основе взаимодействия между Комиссией по миростроительству и Советом, связанного с вопросами существа. Важными шагами в правильном направле-

нии являются усилия, которые до настоящего времени предпринимались с целью наполнить практическим содержанием это взаимодействие (включая проведение Председателем Комиссии периодических брифингов для Экономического и Социального Совета; проведение совещаний Председателя Комиссии и Председателя Экономического и Социального Совета; недавнее совместное заседание их бюро и периодические совместные тематические сессии с участием этих двух органов).

122. Однако необходимо сделать больше для того, чтобы воплотить в жизнь те намерения, которые лежали в основе положений этих резолюций. Как и в случае с Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, адекватная приверженность делу и целенаправленность усилий позволят создать надлежащие механизмы взаимодействия. Экономический и Социальный Совет мог бы рассмотреть вопрос о включении связанных с миростроительством тем в повестку дня его ежегодных сессий; это могло бы способствовать взаимодействию Комиссии с фондами и программами Организации Объединенных Наций, а также со специализированными учреждениями; и можно было бы запланировать проведение более регулярных совместных мероприятий. Комиссия, со своей стороны, могла бы взять на себя инициативу и регулярно информировать Совет о различных аспектах своей работы.

123. Возникают и другие конкретные возможности. Например, в заявлении министров, которое было принято на этапе заседаний высокого уровня в ходе основной сессии Совета 2010 года, министры и главы делегаций настоятельно призвали Совет и Комиссию совместно изучить пути, позволяющие женщинам вносить более весомый вклад в предотвращение и урегулирование конфликтов, а также в процессы в области миростроительства в целом. Проведение масштабного мероприятия в этой области стало бы важным шагом в деле налаживания более плодотворных отношений между двумя органами.

B. Включение стран в повестку дня Комиссии по миростроительству

124. В пункте 12 учредительных резолюций определены четыре варианта включения стран в повестку дня Комиссии по миростроительству: через Совет Безопасности, через Генеральную Ассамблею, через Экономический и Социальный Совет и через Генерального секретаря. На сегодняшний день все четыре страны были включены в повестку дня через посредство Совета Безопасности, и, несмотря на то, что в этих резолюциях упоминается о региональной сбалансированности, все эти четыре страны являются африканскими государствами. Возникает вопрос — почему в повестку дня не были включены различные другие страны, отличающиеся между собой по размерам, региональной принадлежности или этапу, который был достигнут в процессе миростроительства?

125. Соответствующие прерогативы Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи четко обозначены, но на практике, по всей вероятности, их применение будет ограничено. Тем не менее эти прерогативы имеют важное значение, и нельзя допустить, чтобы они не использовались в результате инерции или бездействия; не следует допускать и того, чтобы аналогичное право Генерального секретаря также оставалось таковым лишь на бумаге. Од-

нако на практике Совет Безопасности, вероятно, будет по-прежнему оставаться главным каналом, через посредство которого страны будут включаться в повестку дня Комиссии. Поэтому процесс, посредством которого страны включаются в повестку дня, заслуживает особого рассмотрения.

126. В этом уравнении имеются два элемента: отношение стран, которые потенциально могут быть включены в повестку дня, и подход Совета Безопасности. Позиция страны-кандидата, конечно же, является решающим фактором, поскольку включение той или иной страны в повестку дня зависит от ее желания и согласия. В разделе I настоящего доклада говорилось о «раздвоении чувств», которое может испытывать страна-потенциальный кандидат по поводу того, что ею перестает заниматься Совет Безопасности и она переходит «в ведение» Комиссии по миростроительству. Более эффективная коммуникация, убеждение и более действенная работа Комиссии могут помочь преодолеть проблемы такого рода.

127. Что касается подхода Совета Безопасности, то сокоординаторы уже указывали на проблему возможной «кругообразности» — Совет Безопасности, который считает Комиссию недостаточно релевантной, и Комиссия, которая считает, что у нее нет достаточных возможностей для того, чтобы продемонстрировать свою релевантность. Мы надеемся, что настоящий обзор поможет разорвать этот замкнутый круг и откроет путь к налаживанию таких отношений, которые в большей степени будут ориентированы на сотрудничество и взаимодействие.

128. Мы, конечно же, не призываем к экспериментированию ради экспериментирования: включение в повестку дня новых стран должно быть обусловлено соответствующей необходимостью, а также должно происходить с учетом эффективности работы и возможностей Комиссии. Важно выйти за рамки такого ограничительно узкого мнения о Комиссии; она является инструментом, который был задуман и создан с целью обеспечить реальное изменение положения дел, и ее следует активно поощрять к тому, чтобы она стала именно такой.

129. На практике это означало бы готовность Совета Безопасности рассмотреть более широкий круг ситуаций, которые являются основанием для включения в повестку дня: это рассмотрение могло бы охватывать ситуации в более крупных странах или ситуации в секторах или регионах. Многоуровневый подход, о котором говорилось ранее, открыл бы новые возможности для взаимодействия.

C. Превентивная роль

130. В ходе наших консультаций многие собеседники высказывали мнение о том, что настало время для того, чтобы признать превентивное измерение роли Комиссии, и что это обусловлено ситуациями на местах.

131. В учредительных резолюциях имплицитно говорится о превентивном измерении. В соответствии с пунктом 12 как Совет Безопасности, так и Генеральный секретарь обладают безоговорочной прерогативой просить Комиссию дать рекомендации. Что касается других вариантов включения стран в повестку дня (через Экономический и Социальный Совет; через Генеральную Ассамблею; и по просьбе самих государств-членов), то просьбы дать рекоменда-

цию могут возникать в ситуациях, когда соответствующее государство-член находится «в исключительных обстоятельствах на грани возникновения или возобновления конфликта», которыми не занимается Совет Безопасности.

132. Сокоординаторам известно о расхождениях во мнении по данному вопросу, которые имели место в период до учреждения Комиссии по миростроительству в 2005 году, а также о превентивной деятельности, которая осуществляется в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Принятие мер в тех случаях, когда существует опасность возникновения или возобновления конфликта, по всей вероятности, будет оставаться центральным аспектом работы Комиссии; однако ее мандат предполагает осуществление более широкой по своему масштабу деятельности.

133. Рассматривая вопрос о своей превентивной роли, Комиссия должна будет руководствоваться как «спросом» со стороны соответствующих стран, так и реалистичной оценкой того, каких конкретных результатов она может добиться. В тех случаях, когда соответствующая страна полна решимости и готова обратиться с просьбой об оказании помощи, а Комиссия уверена, что она может действенно принять меры в связи с этим, ей следует в полной мере использовать весь потенциал, который таит в себе ее нынешний мандат.

D. Партнерские отношения с другими субъектами: международные финансовые учреждения, система Организации Объединенных Наций, региональные органы

Международные финансовые учреждения

134. Партнерские отношения с международными финансовыми учреждениями имеют чрезвычайно важное значение для функционирования Комиссии; их роль особо отмечается в учредительных резолюциях, и предусмотрено их участие во всех заседаниях. С учетом обеспокоенности по поводу приоритетных аспектов деятельности Комиссии по миростроительству, связанных с развитием и мобилизацией ресурсов, особое внимание сокоординаторы уделили отношениям со Всемирным банком.

135. Мы отмечаем, что в настоящее время уже имеют место регулярные и полезные обмены мнениями на местах, в ходе заседаний в Нью-Йорке, а также тогда, когда председатели Комиссии или структур по конкретным странам посещают Вашингтон. Нынешний Председатель Комиссии по миростроительству считает приоритетной задачей улучшение таких партнерских отношений. Тем не менее необходимо проделать еще большую работу для налаживания подлинно партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком, и мы отмечаем все бóльшую нетерпеливость в этой связи.

136. Для государств-членов серьезной проблемой является обеспечение единомыслия среди членов их собственных администраций. Имеется достаточно документов, свидетельствующих о различиях в подходах, которые могут возникать между различными структурами правительства, о чем говорилось в штаб-квартире Всемирного банка в Вашингтоне и в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. В этом году, когда будет иметь место шестнадцатое пополнение средств Международной ассоциации

развития (МАР), особенно важно, чтобы государства-члены обеспечили согласованность между их приоритетами, связанными с Организацией Объединенных Наций, и позициями, которые заняли их представители в Исполнительном совете и участвующие в переговорах представители МАР.

137. Повышение эффективности координации на местах имеет жизненно важное значение; это является первым и очень важным шагом в деле обеспечения согласованности подхода. Однако только этого недостаточно. Предложения, выносимые на местах, подлежат рассмотрению в штаб-квартире: поэтому мы пытались определить, в какой степени мнения Комиссии по миростроительству могут быть учтены в контексте соответствующих процессов принятия решений в Вашингтоне.

138. Мы полагаем, что существует возможность более системного участия Комиссии по миростроительству в процессе принятия решений в штаб-квартирах и что это в полной мере относится и к внутренним процессам Всемирного банка. Что касается стран, включенных в повестку дня Комиссии, то мы предлагаем, чтобы сейчас, в период между получением рекомендаций с мест и отправкой документов Исполнительному совету для принятия решения, в Вашингтоне было проведено структурированное и хорошо подготовленное заседание, что позволило бы Председателю и его/ее команде внести свой весомый вклад.

139. Наряду с вынесением этой конкретной рекомендации мы также решительно поддерживаем все нынешние инициативы, направленные на повышение степени согласованности политики и оперативной деятельности между двумя органами. Мы полагаем, что наша предыдущая рекомендация о проведении меньшего числа заседаний Комиссии, с тем чтобы обеспечить лучшую представленность на них, также приведет к тому, что в них на постоянной основе будут принимать участие представители международных финансовых учреждений высокого уровня.

В рамках Организации Объединенных Наций; региональные и другие органы

140. Комиссии следует на постоянной основе и активно поддерживать связи со всеми элементами системы Организации Объединенных Наций. Например, необходимо наладить взаимодействие с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в деле поощрения прав человека в периоды конфликта и после них, а также в контексте проведения информационно-пропагандистской работы, направленной на принятие законодательства, обеспечивающего защиту всех прав человека. Имеется также возможность для диалога с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, которое играет важную роль в подготовке беженцев к нормальной мирной жизни. Международная организация труда должна стать важным партнером, и ее работа по созданию источников для устойчивого получения средств к существованию является одной из предпосылок прочного мира. Необходимо наладить взаимодействие с такими органами, как Международная организации по миграции, с целью более эффективного вовлечения диаспор в реализацию инициатив в области миростроительства.

141. О важном значении регионального измерения говорилось ранее в разделе, озаглавленном «Положение дел на местах» (раздел II). Например, на Африкан-

ском континенте существует сеть региональных и субрегиональных организаций, которые проводят активную работу в области миростроительства. Рамочная программа Африканского союза по вопросам постконфликтного восстановления и развития и Африканский механизм коллегиального обзора Нового партнерства в интересах развития Африки, а также субрегиональные организации, такие как Сообщество по вопросам развития стран юга Африки и Экономическое сообщество западноафриканских государств, обладают огромным объемом накопленных на местах знаний и опыта. Чрезвычайно важно, чтобы Комиссия использовала этот богатый опыт в Африке и на других континентах.

142. Рабочие процедуры Комиссии, как в Центральных учреждениях, так и на местах, должны в полной мере отражать важное значение регионального взаимодействия. Участие региональных органов в деятельности на местах, например, через посредство проведения видеоконференций или в других формах, должно стать постоянным при проведении дискуссий в Комиссии. Где это возможно, в ходе поездок председателей структур по различным странам на места, в состав делегаций следует включать представителей соответствующих региональных организаций.

143. В ходе посещения сокоординаторами штаб-квартиры Европейского союза в Брюсселе было отмечено, что этот орган также проявляет интерес к данным вопросам. Организация экономического сотрудничества и развития, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и другие органы также принимают участие в работе, связанной с миростроительством. Опираясь на результаты исследований и анализа, проводимых Управлением по поддержке миростроительства, Комиссия должна обеспечить, чтобы опыт, ресурсы и общность цели, которые имеются в международном сообществе, были использованы в максимально возможной степени.

E. Краткое изложение рекомендаций

Отношения с Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом

- Укреплять отношения с Советом Безопасности. В контексте более эффективного функционирования Комиссии по миростроительству ее вклад и рекомендации будут необходимы тогда, когда миротворческие мандаты разрабатываются, пересматриваются или предусматривают сворачивание деятельности миссий
- В период до разработки новых процедур поощрять активное использование существующих процедур Совета Безопасности
- Изыскивать более нетрадиционные пути для налаживания более субстантивных отношений с Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом

Включение стран в повестку дня Комиссии по миростроительству

- Рассмотреть вопрос о расширении числа ситуаций, которые дают основания для включения государств в повестку дня; в частности, более крупные страны или секторальные или региональные ситуации

- В полной мере использовать потенциал той превентивной роли, которую Комиссия может играть в соответствии со своим нынешним мандатом

Другие партнеры

- Наладить более структурированное взаимодействие со Всемирным банком, в частности путем создания механизма с целью изучения вопроса о том вкладе, который Комиссия по миростроительству могла бы внести в процессы принятия решений в штаб-квартире Банка
- Укреплять связи в рамках системы Организации Объединенных Наций; поощрять и официально оформлять связи с региональными организациями с целью содействовать обмену опытом и передовыми практическими методами работы; обеспечить более масштабное сотрудничество с такими органами, как Европейский союз, Организация экономического сотрудничества и развития и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

V. Управление по поддержке миростроительства и Фонд миростроительства

144. Сокоординаторы не считают, что в их мандат входит проведение основательного обзора деятельности различных подразделений Управления по поддержке миростроительства и Фонда миростроительства. Мы осведомлены о том, что основная ответственность за административное руководство Управлением по поддержке лежит на Секретариате и что Фонд миростроительства подвергался проверке как в 2008 году (со стороны Управления служб внутреннего надзора), так и в 2009 году (обзор, проведенный пятью донорами).

145. Тем не менее качество поддержки, оказываемой Управлением по поддержке, и синергия в рамках Фонда играют чрезвычайно важную роль для общего эффективного функционирования Комиссии. Помимо административной поддержки Управление по поддержке призвано оказывать активную аналитическую помощь для поддержки деятельности Комиссии. Комиссия и Фонд должны активно взаимодействовать, проявляя последовательность и сильное чувство партнерства.

A. Управление по поддержке миростроительства

146. В учредительных резолюциях четко указывается, что Управление по поддержке миростроительства будет являться «небольшим» секретариатом, который будет действовать на основе существующих в рамках системы ресурсов. Его функции предусматривают оказание поддержки Комиссии, административное управление Фондом миростроительства и анализ межсекторальных вопросов и передовых практических методов. Следовательно, предполагаемая роль не носит оперативного характера, а скорее заключается в координации и оказании поддержки. Управление по поддержке достигло определенного успеха в реализации следующих таких функций: оно оказывает определенную полезную поддержку председателям Организационного комитета и структур по конкретным странам; в настоящее время признано, что Фонд является довольно

устойчивой административной структурой; и что он задействует ресурсы вне рамок Управления для осуществления важных мероприятий.

147. Тем не менее еще предстоит сделать многое. Управление по поддержке по-прежнему сталкивается с такой проблемой, как решение вопроса, с которым Комиссия по миростроительству занимается в более общем плане: определение различных и руководящих функций в Организации, где функции в области миростроительства распределяются среди многих департаментов и управлений. По мнению сокоординаторов, отчасти проблема заключается в самом Управлении по поддержке и ее статусе в Секретариате в целом.

1. В рамках Управления по поддержке миростроительства

148. По нашему мнению, Управление по поддержке нуждается в укреплении, с тем чтобы оно могло надлежащим образом выполнять предусмотренную ее мандатом роль и реагировать на новые вызовы, определенные в настоящем докладе. Необходимо решать проблему ресурсов. В настоящее время в штат Управления входит 41 должность, из которых 13 классифицируются в качестве основных должностей; а остальные как временные, прикомандированные, финансируемые за счет внебюджетных средств или по линии Фонда миростроительства. Недостаточный технический экспертный потенциал ограничивает аналитические способности и возможности Управления по поддержке в плане налаживания контактов и эффективного общения с внешними экспертами.

149. Один из способов обеспечения необходимого укрепления потенциала заключается в значительном повышении соотношения сотрудников основного и неосновного звена. Сокоординаторы очень рекомендуют, чтобы это соотношение было следующим: две трети — это сотрудники основного звена, при этом одна треть сотрудников неосновного звена должна задействоваться на устойчивой основе. По нашему мнению, основные функции должны выполняться только основным персоналом. Независимо от того, осуществляется ли деятельность внутри организационно или задействуются специалисты вне системы, Управление по поддержке должно располагать дополнительными компетентными и опытными сотрудниками, которые могут работать в Управлении в течение достаточного времени для целей создания институциональной памяти, установления и достижения среднесрочных целей, формирования чувства общности и организации коллективной работы. Одним из четких приоритетов должна стать разработка надлежащей политики в области набора и удержания персонала.

150. Кроме того, необходимо, чтобы само Управление более эффективно задействовало имеющиеся в его распоряжении ресурсы. В то время как уже можно проследить прогресс, которого добилось Управление в плане административного руководства Фондом, аналогичные достижения необходимо достичь в двух других областях его деятельности, а именно: оказание поддержки Комиссии, особенно по конкретным странам, а также при осуществлении их аналитических функций.

151. Необходимо обеспечить более четкое понимание на уровне системы областей, в которых необходимо проводить анализ. Управлению по поддержке не следует дублировать экспертный анализ, который осуществляется различными подразделениями учреждений и Секретариата; скорее он должен дополнять и

соотноситься с ним в целях обеспечения согласованности, доступности и целесообразности.

152. Задача должна заключаться в том, чтобы Управление по поддержке миростроительства стало «специализированным центром», играющим ведущую роль в плане концептуального определения роли Организации Объединенных Наций в области миростроительства. Учитывая деятельность в рамках и вне рамок системы Организации Объединенных Наций, включая деятельность неправительственных организаций, ученых кругов и местных субъектов, Управление по поддержке может добиться того, чтобы усилия Организации Объединенных Наций в области миростроительства базировались на самых передовых научных исследованиях и современном опыте на местах. Аналитическая работа подобного рода стала бы важным подспорьем для Комиссии, а также повлияла бы на другие подразделения системы, с тем чтобы они стали применять в своей работе новаторские и экспериментальные подходы.

2. Статус в рамках Секретариата

153. Управление по поддержке было задумано как небольшое подразделение, статус которого будет укрепляться благодаря тому, что оно будет иметь возможность задействовать ресурсы, выделяемые различным подразделениям Секретариата, и получать активную и ощутимую поддержку на самом высоком уровне Организации. Эти два аспекта являются взаимосвязанными, поскольку, как и в любой другой организации, новое подразделение, по всей видимости, сможет завоевать уважение более крупных и давно существующих подразделений, если оно будет рассматриваться как подразделение, получающее поддержку на самом высоком уровне.

154. Следует напомнить, что первоначально эта структура задумывалась как Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, действующая в контакте с новым руководителем на влиятельном уровне первого заместителя Генерального секретаря по вопросам мира и безопасности (см. A/59/565). Сотрудник, который, как предполагалось, станет первым заместителем Генерального секретаря, в силу своего должностного положения сможет обеспечить, чтобы такие подразделения, как Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира, вносили значительный вклад в усилия в области миростроительства, предпринимаемые под руководством Управления по поддержке. В данном случае по ряду причин предложение об учреждении должности уровня первого заместителя Генерального секретаря рассмотрено не было; и сокоординаторы не предлагают возвращаться к его рассмотрению.

155. Тем не менее нынешнюю ситуацию нельзя рассматривать как удовлетворительную. Она не согласуется с выраженным в 2005 году намерением о том, что Управление по поддержке должно рассматриваться в качестве вспомогательного ведомства в рамках Организации. Если судить по итогам наших консультаций, то у сокоординаторов не сложилось впечатление о том, чтобы это подразделение рассматривалось как значимая структура на уровне Секретариата.

156. Частично решение заключается в предлагаемой корректировке штатного расписания, что поможет Управлению по поддержке продемонстрировать его важный и ценный вклад в обсуждения на уровне Секретариата. Однако необхо-

димо также обеспечить, чтобы Генеральный секретарь четко, постоянно и определенно заявлял о том, что миростроительство является центральной задачей Организации Объединенных Наций, а его поддержка организационных структур должна отражать это.

157. Сокоординаторы рекомендуют Генеральному секретарю рассмотреть различные меры для оказания такой поддержки. Она может включать в себя укрепление мандата и роли Группы сотрудников старшего уровня по миростроительству, а также миростроительного аспекта Политического комитета. Цель должна заключаться в обеспечении учета в рамках основной деятельности усилий по миростроительству на уровне Организации, разъяснении роли каждого подразделения и укреплении роли Управления по поддержке миростроительства в качестве координационного подразделения в рамках общих усилий.

B. Фонд миростроительства

158. В соответствии с положениями учредительных резолюций задача Фонда миростроительства заключается в обеспечении немедленного выделения ресурсов, необходимых для проведения мероприятий в области миростроительства и наличия надлежащих финансовых средств для целей восстановления. Фонд не является фондом, созданным для целей развития, или постоянным механизмом финансирования. Скорее, он был задуман как фонд для реализации задач неотложного характера, призванный играть каталитическую роль, которая позволила бы мобилизовывать дополнительные финансовые средства на долгосрочной основе. Если говорить коротко, то это механизм закрепления достигнутых на ранних этапах успехов с помощью проектов, дающих быструю отдачу. До настоящего времени доноры выделили 343 млн. долл. США, что значительно превышает первоначально определенную сумму в размере 250 млн. долл. США; из этих средств до настоящего времени на реализацию проектов уже выделены 205 млн. долл. США.

159. Сокоординаторам известно, что Фонд дважды подвергался проверке за последние пять лет, и мы не желаем дублировать уже проделанную работу. Вместе с тем мы хотели бы затронуть два следующих вопроса:

1. Взаимодействие с Комиссией по миростроительству

160. В докладе Генерального секретаря о мерах по пересмотру круга ведения Фонда миростроительства (A/63/818) отмечается необходимость обеспечения большего взаимодействия между Комиссией по миростроительству и Фондом миростроительства, и этот аспект отражен в пересмотренном круге ведения, согласованном в 2009 году. Однако в ходе наших консультаций многие представители высказали идею о том, что по-прежнему необходимо усилить синергетический эффект и согласованность в деятельности Комиссии и Фонда.

161. Мы признаем, что этот вопрос является деликатным. Фонд является независимой директивной структурой, а его решения принимаются Генеральным секретарем по рекомендации Консультативной группы. Такого рода независимость в плане принятия решений соответствует пожеланиям доноров, а также более широким процедурам Организации Объединенных Наций.

162. На практике существует тесная связь между повесткой дня Комиссии и получением средств: 56 процентов средств по линии Фонда миростроительства выделяются на четыре фигурирующие в повестке дня страны (20 процентов приходится на Бурунди, 18 процентов — на Сьерра-Леоне, 15 процентов — на Центральноафриканскую Республику и лишь 3 процента — на Гвинею-Бисау).

163. Сокоординаторы выражают удовлетворение по поводу такого соотношения и предполагают, что его следует поддерживать на этом же уровне. Тот факт, что эти страны сделали выбор в пользу того, чтобы быть включенными в повестку дня, свидетельствует о том, что они четко следуют рекомендациям и принимают помощь со стороны международного сообщества. Это должно восприниматься с готовностью, с тем чтобы Фонд миростроительства по-прежнему имел возможность акцентировать свое внимание на удовлетворении их потребностей.

164. Широко признается необходимость улучшения общения между Фондом и Комиссией. Помощник Генерального секретаря по поддержке миростроительства информирует на регулярной основе Организационный комитет. Однако следует больше делать в рамках брифингов Управления по поддержке миростроительства для структур по конкретным странам и брифингов Председателя Консультативной группы Фонда миростроительства для Организационного комитета. Определенно важно, чтобы председатели Комиссии своевременно получали информацию о распределении средств, что не всегда происходило в прошлом. Проекты и экспертный опыт Комиссии будут стабильно приобретать более актуальный характер для тематической деятельности Комиссии, и следует также планировать проведение детальных брифингов Управления по поддержке миростроительства по получающим по линии Фонда миростроительства средства странам, которые не охватываются повесткой дня Комиссии.

2. Освоение средств Фонда миростроительства

165. Представляется целесообразным представить комментарии относительно степени толерантности Фонда миростроительства в отношении уровня риска. Различные исследования, в том числе доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/64/866-S/2010/386), указывают на необходимость обеспечения значительной степени толерантности в плане риска применительно к финансированию в период после конфликта. Сложно установить надлежащий баланс между необходимой осмотрительностью в отношении использования донорских средств и решительностью, которую необходимо проявлять в ситуациях после конфликта. Однако с учетом того, что Фонд миростроительства создавался с акцентом на оказании оперативного воздействия и достижении быстрых результатов, он задумывался в качественном плане как организация, отличающаяся от других фондов, ориентированных на достижение целей в области развития; поэтому следует предполагать, что уровень толерантности в плане риска может быть выше. Хотя безусловно Секретариату следует проявлять должную осмотрительность при распределении средств по линии Фонда миростроительства, ему следует применять подход, используемый в предпринимательской сфере.

166. Второй момент касается необходимости задействования оперативных и рационализированных процедур принятия решений. Финансируемые по линии Фонда миростроительства проекты должны осуществляться на местном уров-

не, и следует выделять достаточное время для того, чтобы они могли в полной мере реализовываться на национальном уровне. Однако после того, как такая реализация на национальном уровне будет обеспечена, процесс принятия решений должен приобретать более эффективный характер и согласовываться с применяемой Фондом концепцией проектов с быстрой отдачей.

C. Краткое изложение рекомендаций

Управление по поддержке миростроительства

- укрепление штатного расписания Управления по поддержке миростроительства, в частности, посредством значительной корректировки в сторону повышения показателя основного по отношению к неосновному персоналу, с тем чтобы он составлял две трети основного персонала и одну треть неосновного персонала
- более эффективное задействование существующих ресурсов Управления по поддержке, в частности, благодаря усилению поддержки структур по конкретным странам и реализации его аналитических функций
- задействование результатов научных исследований в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее для обеспечения того, чтобы миростроительная деятельность Организации Объединенных Наций основывалась на наиболее передовых аналитических методах и наиболее актуальном местном опыте
- демонстрация важного значения миростроительства для Организации в целом через посредство руководящей роли верхнего уровня и вынесение рекомендаций Генеральному секретарю, согласно которым ему следует рассмотреть вопрос о установлении организационных процедур, отражающих это важное значение, например, посредством укрепления мандата и роли Группы старших сотрудников по вопросам миростроительства и миростроительного аспекта Политического комитета

Фонд миростроительства

- сохранение директивной самостоятельности Фонда миростроительства при укреплении синергетической связи с Комиссией по миростроительству
- проявление Фондом большей степени толерантности в плане риска

VI. Резюме

167. Как мы указывали ранее, сокоординаторы надеются на то, что этот обзор позволит восстановить и укрепить те представления, которые существовали в 2005 году. Мы предлагаем провести определенную реорганизацию миростроительной архитектуры в свете накопленного в первые годы опыта. Однако мы особо подчеркиваем, что эта деятельность успехом не увенчается, если не будет активизирована приверженность и не будет проявлен больший энтузиазм.

Преобразования должны носить не только психологический, но институциональный характер.

168. Комиссия по миростроительству должна осознавать свои особые сильные стороны и задействовать их. В настоящее время она не располагает в достаточной степени идентичностью, и непонимание ею своей роли способствовало формированию чувства разочарования в отношении ее деятельности. Не будучи техническим или исполнительным органом, она должна воспринимать себя как политического субъекта и в полной мере воспользоваться этим привилегированным положением.

169. Как политический орган, Комиссия находится в уникальном положении с точки зрения увязки на высоком уровне таких задач, как удовлетворение потребностей на местах и системы Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Ее первоначальная задача заключается в том, чтобы оказывать фигурирующим в повестке дня странам помощь в определении их собственных приоритетов в области миростроительства. Используя свои знания и опыт, она должна оказывать политическое влияние на реализацию усилий по вовлечению системы Организации Объединенных Наций и широкого круга субъектов международного сообщества в процесс реализации этих приоритетных задач наиболее возможным эффективным образом. Кроме того, она не должна проявлять нерешительность и должна использовать свой политический вес для решения в неотложном порядке вопросов, касающихся взаимной подотчетности. Для того, чтобы Комиссия по миростроительству смогла наиболее эффективно позиционировать себя в системе, ей следует добиваться признания и в полной мере упрочения этой по существу политической роли.

A. Обзор рекомендаций

170. Рекомендации подразделяются на определенные категории и представлены в заключительной части отдельных разделов доклада. Однако сокоординаторы рассматривают их как единое целое, когда один элемент усиливает другой. Например, очевидно, что, с тем чтобы стать наиболее релевантной на местах, КМС необходимо усилить свою роль в Центральных учреждениях. И напротив, взаимодействующие субъекты на местах будут с большим уважением относиться к связи с Комиссией по миростроительству, если она будет восприниматься как орган, деятельность которого входит в число самых приоритетных направлений государств-членов.

171. В ходе проведения настоящего обзора мы уделяли основное внимание поиску реальных и практически осуществимых преобразований, которые позволили бы в качественном плане повысить уровень вклада Комиссии. В каждый раздел мы включили обоснование наших рекомендаций и предложили пути реализации наших рекомендаций.

172. Если все наши рекомендации будут реализованы, то мы надеемся на то, что Комиссия по миростроительству станет:

- **играть более актуальную роль** при подлинном исполнении на национальном уровне, обеспечиваемом посредством создания потенциала и более активном задействовании организаций гражданского общества; упрощении процедур; более эффективной мобилизации ресурсов; более дейст-

венной координации деятельности с международными финансовыми учреждениями; и усиленном акценте на региональной составляющей

- **более гибкой** с возможностью задействования субъектов на различных уровнях
- **более эффективно функционирующей** с Организационным комитетом с укрепленным статусом и фокусом, а также конкретными страновыми структурами, которые лучше обеспечены ресурсами, носят более инновационный характер и лучше представлены на местах
- **органом, имеющим больший объем прав и возможностей,** значительно более тесно связанным с Советом Безопасности, а также с Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом
- **органом, получающим бóльшую поддержку Комиссии по миростроительству,** с активно действующим Управлением по поддержке миростроительства, который обладает бóльшим авторитетом в рамках Секретариата, и с Фондом миростроительства, который полностью сориентирован на реализацию целей, для достижения которых он был создан
- **более значимым органом**, который будет заниматься решением вопросов, касающихся большего числа различных стран, фигурирующих в ее повестке
- **органом, деятельность которого более понятна** благодаря эффективной коммуникационной стратегии, конкретно излагающей то, чем она занимается, и более активно позитивно ее пропагандирующей

B. Вывод

173. В статье 1 Устава Организации Объединенных Наций, в которой излагаются цели Организации Объединенных Наций, предусматривается ответственность за «принятие эффективных коллективных мер для предотвращения и устранения угрозы миру». Членам Организации в целом необходимо сообща рассмотреть вопрос о том, следует ли Организации Объединенных Наций сконцентрировать в предстоящие годы свое внимание в столь непропорциональной степени на миротворческой деятельности. Создавая в 2005 году новую архитектуру, мировые лидеры четко изъявили желание вернуть Организации ее функцию в области миростроительства.

174. Сокоординаторы надеются, что настоящий обзор станет своего рода тревожным сигналом. Мы не отразили каждый аспект, который был затронут в процессе общения с нашими собеседниками: одни высказывали различные мнения, другие были последовательными, однако излагали чересчур подробную информацию, которую мы не смогли отразить в нашем докладе. Однако, без всяких сомнений, основная мысль заключается в том, что миростроительство является лакмусовой бумажкой для нашей Организации и что всем нам вместе необходимо делать гораздо больше, для того чтобы пройти этот тест.

175. Как мы отмечали во введении, доклад о мировом развитии за 2011 год позволит реально оценить ситуацию. Его послание является совершенно определенным: более половины мирового наибеднейшего миллиардного населения проживает в странах, затронутых конфликтами и выходящими из состояния

конфликта, а проблемы в области развития, с которыми сталкиваются эти страны, являются значительными как в абсолютном, так и в относительном выражении. Мы надеемся на то, что в сочетании с настоящим обзором выводы в докладе о мировом развитии за 2011 год помогут укрепить коллективную решимость заниматься деятельностью в области миростроительства более всеобъемлющим и активным образом.

176. Что касается следующих мер, то именно государствам-членам следует решить вопрос о том, как отреагировать на выводы настоящего обзора. Мы надеемся, что наши рекомендации получат широкое признание и будут реализовываться достаточно всеобъемлющим образом, с тем чтобы они принесли реальную пользу. Более того, мы надеемся, что Организация в целом отреагирует на наш призыв о том, чтобы проблемы в области миростроительства решались на более неотложной основе.

177. В заключение мы выражаем признательность Председателю Генеральной Ассамблеи и Председателю Совета Безопасности за то доверие, которое они оказали нам, а также государствам-членам, Секретариату и системе Организации Объединенных Наций за их приверженность, которая была проявлена в рамках этого мероприятия, и высокую активность, проявленную при проведении этого обзора.

Добавление

Перечень консультативных мероприятий, проведенных сокоординаторами

Неформальные консультации государств-членов открытого состава

- 17 февраля 2010 года
- 10 мая 2010 года
- 7 июля 2010 года

Должностные лица Организации Объединенных Наций

- Генеральный секретарь
- Председатель Генеральной Ассамблеи
- Председатель Совета Безопасности
- Председатель Экономического и Социального Совета
- Заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам
- Заместитель Генерального секретаря по вопросам поддержания мира
- Помощник Генерального секретаря по поддержке миростроительства
- Помощник Генерального секретаря по координации политики и стратегическому планированию
- Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций
- Бывший Исполнительный представитель Генерального секретаря в Бурунди
- Специальный представитель Генерального секретаря в Центральноафриканской Республике
- Специальный представитель Генерального секретаря в Гвинее-Бисау
- Исполнительный представитель Генерального секретаря в Сьерра-Леоне
- Специальный представитель Генерального секретаря в Либерии
- Специальный представитель Генерального секретаря в Тиморе-Лешти
- Прошлые и нынешние председатели Организационного комитета и страновых структур по конкретным странам

Государства-члены и региональные организации

- Представители ряда государств-членов
- Представители региональных групп

- Комитет Европейского союза по политическим вопросам и вопросам безопасности
- Совет Африканского союза по вопросам мира и безопасности

Партнеры

- Представители Всемирного банка
- Представители международных организаций гражданского общества
- Представители организаций гражданского общества в Бурунди, ЦАР, Гвинее-Бисау, Сьерра-Леоне, Демократической Республике Конго, Либерии, Южной Африке и Судане
- Группа партнеров Африканского союза

Конкретные мероприятия, организованные с тем, чтобы сокоординаторы имели возможность ознакомиться с мнениями заинтересованных сторон

- «Проведение обзора деятельности Комиссии по миростроительству: взгляды гражданского общества» — обсуждения «за круглым столом», принимающей стороной которого стал Международный институт мира с участием представителей международных и местных организаций гражданского общества, включая организацию «Глобальное партнерство в целях предотвращения вооруженных конфликтов», 30 марта 2010 года
- Пятилетний обзор Комиссии по миростроительству — консультативный практикум, принимающей стороной которого стала Женевская платформа миростроительства с участием базирующихся в Женеве организаций, занимающихся деятельностью в области миростроительства, 12 апреля 2010 года
- «Обеспечение устойчивого мира в Африке: координация, согласованность и партнерские отношения. Оценка прогресса деятельности Комиссии по миростроительству» — конференция, совместными организаторами которой стали Африканский центр по конструктивному урегулированию споров и Южноафриканский департамент по международным отношениям и сотрудничеству, с участием правительства, включая глав государств и правительств, представителей гражданского общества и ученых из стран, которые фигурируют в повестке дня Комиссии и других государств, затронутых конфликтами в Африке, 29–30 апреля 2010 года
- «Обзор и активизация деятельности в области миростроительства» — конференция, принимающей стороной которой стал Фонд «Стэнли» при участии представителей государств-членов, гражданского общества и ученых, 21–23 мая 2010 года