

**Генеральная Ассамблея  
Совет Безопасности**

Distr.: General  
22 February 2011  
Russian  
Original: English

Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят пятая сессия  
Пункт 120 повестки дня  
Укрепление системы Организации  
Объединенных Наций

Совет Безопасности  
Шестьдесят шестой год

**Идентичные письма Генерального секретаря от 18 февраля  
2011 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи  
и Председателя Совета Безопасности**

Имею честь препроводить Вам доклад о результатах независимого обзора в отношении гражданского потенциала в постконфликтный период, проведенного назначенной мною Консультативной группой высокого уровня, которой руководил Жан-Мари Геэнно, бывший заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, и с участием экспертов, представлявших членов Организации Объединенных Наций, систему Организации Объединенных Наций и гражданское общество.

Руководствуясь своей приверженностью усилению международной поддержки, оказываемой странам, пережившим конфликт, я выступил инициатором проведения этого независимого анализа сложных задач, с которыми международное сообщество сталкивается в своих усилиях по реагированию на нужды стран, переживших конфликт. В прилагаемом докладе предлагается, в том числе Организации Объединенных Наций, ряд полезных рекомендаций, нацеленных на усиление национальной ответственности, расширение и укрепление международного гражданского потенциала и повышение уровня соответствия, своевременности и эффективности нашей поддержки. Я хотел бы воспользоваться этой возможностью, чтобы выразить глубокую признательность г-ну Геэнно и другим членам Консультативной группы высокого уровня за этот важный вклад.

Рекомендации, содержащиеся в этом докладе, согласуются с более широкими усилиями по реформированию, прилагаемыми мною с целью повысить уровень открытости и оперативной гибкости Организации Объединенных Наций, которая работала бы в более тесном взаимодействии с государствами-членами. Этот доклад, в котором особое внимание уделено необходимости добиться большего при имеющихся ресурсах и обеспечить более эффективное использование уже созданных механизмов, согласуется также с моим неослаб-



ным стремлением сделать Организацию Объединенных Наций более подотчетной, эффективной и действенной.

Поэтому я приветствую общее направление, заданное этим обзором, и призываю государства-члены присоединиться к выраженной мною поддержке. Я буду признателен за доведение содержания прилагаемого доклада до сведения государств-членов.

Чтобы способствовать принятию решений, основанных на исчерпывающей информации, и осуществлению скоординированных действий в развитие этого доклада, я принял решение создать руководящую группу в составе глав соответствующих структурных подразделений Организации Объединенных Наций и поручил Сусанне Малькорра, заместителю Генерального секретаря по вопросам полевой поддержки, возглавить эту группу.

*(Подпись)* **Пан Ги Мун**

## **Письмо Председателя Консультативной группы высокого уровня от 31 января 2011 года на имя Генерального секретаря**

Мне выпала большая честь возглавить Консультативную группу высокого уровня, которую Вы назначили для проведения прилагаемого обзора гражданского потенциала и в состав которой входили:

Рубен Сазар Фернандис, Бразилия, Исполнительный директор, «Вива Риу»

Амира Хак, Бангладеш, Специальный представитель Генерального секретаря по Тимору-Лешти

Брюс Джоунз, Соединенные Штаты Америки, Директор Центра международного сотрудничества при Нью-Йоркском университете

Посол Марджон В. Камара, Либерия, Постоянный представитель Либерии при Организации Объединенных Наций

Карлуш Лопиш, Гвинея-Бисау, Директор-исполнитель Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций

Кэтрин Поллард, Гайана, помощник Генерального секретаря по управлению людскими ресурсами

Михель фон дер Шуленбург, Германия, Исполнительный представитель Генерального секретаря, руководитель Объединенного представительства Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне

Посол Митра Васишт, Индия, секретарь, Министерство иностранных дел (в отставке).

Разнообразие их жизненного и профессионального опыта сыграло незаменимую роль.

Группа хотела бы поблагодарить Вас, государства — члены Организации Объединенных Наций и региональные организации за неизменное содействие нашей работе. Мы выражаем особую благодарность Африканскому союзу за организацию консультаций в Аддис-Абебе и комиссару Африканского союза Ламамре и его сотрудникам за их усилия и их конструктивные идеи.

Мы также благодарим всех тех, кто поделился с нами своим опытом — жителей государств, затронутых конфликтом, наших коллег, работающих в странах, выходящих из состояния конфликта, в том числе представителей гражданского общества; многих наших коллег, работающих в системе Организации Объединенных Наций на всех уровнях; научных работников. Мы особо благодарны тем, кто организовал проведение полевых исследований. Состоялись сотни встреч, в рамках которых люди не жалели своего времени и честно рассказывали нам о том, что, по их мнению, необходимо изменить.

На многих членов Консультативной группы произвели особое впечатление энтузиазм и проникательность, продемонстрированные нашими более молодыми коллегами. В Либерии и Сьерра-Леоне, в Судане и Тиморе-Лешти мы видели умную и преданную делу молодежь, на примере которой мы вновь убедились в том, что поиски мира по-прежнему являются призванием, которое вдохновляет людей.

На этих встречах было высказано множество мнений, но некоторые идеи неизменно повторялись.

Во-первых, перейти от состояния войны к устойчивому миру невозможно без укрепления гражданского потенциала. При отсутствии такого потенциала можно добиться временного прекращения боевых действий, однако жизнеспособных институтов создать невозможно, а опасность новой вспышки насилия будет сохраняться.

Во-вторых, почти в каждой затрагиваемой конфликтом стране, какому бы опустошительному воздействию она ни подверглась, существует определенный потенциал, необходимый для обеспечения мира, и его следует защищать и развивать.

В-третьих, международное сообщество в своих действиях по реагированию на конфликт зачастую исходит из наличия ресурсов: международные действующие лица концентрируют внимание на том, что они могут предоставить, вместо того чтобы выяснить реальные потребности тех, кому они помогают.

В-четвертых, Организация Объединенных Наций должна действовать более оперативно и гибко и более рационально расходовать ресурсы. Учреждения, фонды и программы опережают Секретариат на многих направлениях, однако огромные возможности для совершенствования имеются в рамках всей системы.

Существуют серьезные проблемы, однако их, как мы считаем, можно решить. Мы разработали предложения в рамках так называемой концепции OPEN, которая нацелена на то, чтобы обеспечить национальную ответственность, наладить партнерство на глобальном уровне, привлечь специалистов к оказанию помощи и действовать быстро в условиях, зачастую характеризующихся стремительными изменениями. Наши предложения направлены на то, чтобы:

во-первых, укрепить национальную ответственность за мирные процессы благодаря поддержке ключевых функций правительств, развитию национального потенциала и укреплению экономического воздействия международных мер;

во-вторых, призвать Организацию Объединенных Наций и обеспечить ей возможность использовать не только свой персонал, но и в полной мере задействовать глобальные возможности, тесно сотрудничая при этом с государствами-членами и гражданским обществом в рамках нового механизма гражданского партнерства;

в-третьих, успешно применять кластерную систему, критически оценивая при этом ее ограничения, чтобы добиться четкости в отношении ключевых возможностей Организации Объединенных Наций и обеспечения большей подотчетности перед государствами-членами;

в-четвертых, более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и благодаря этому добиться, чтобы Организация Объединенных Наций более оперативно реагировала на изменения обстановки на местах.

Консультативной группе высокого уровня видится такая Организация Объединенных Наций, которая соответствует потребностям затрагиваемых

конфликтом стран и открыта для сотрудничества с партнерами; для которой важны результаты, а не процессы, которая содействует формированию культуры, в рамках которой ценятся люди и приемлются риски, и в которой существуют системы управления, способствующие реализации этого видения. Для достижения этих целей Организации Объединенных Наций необходимо будет по-новому организовать и сбалансировать отношения между Секретариатом и государствами-членами. Такое партнерство должно основываться на взаимном доверии. Без обеспечения такого фундаментального сдвига в культуре отношений цели, поставленные нами при проведении обзора — укрепить гражданский потенциал как основополагающий фактор установления прочного мира, — останутся иллюзорными.

Мы хотели бы поблагодарить Управление Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства, принявшее деятельное участие в осуществлении этого проекта, и группу сотрудников, которая умело содействовала нашим усилиям.

(Подпись) **Жан-Мари Геэнно**  
Председатель,  
Консультативная группа высокого уровня

## Гражданский потенциал в постконфликтный период

### Независимый доклад Консультативной группы высокого уровня

#### Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме .....	7
I. Введение .....	14
II. Ответственность .....	14
A. Укрепление национального потенциала .....	15
B. Ключевые функции правительства .....	16
C. Рекомендации: создание условий для обеспечения национальной ответственности .....	17
III. Партнерство .....	19
Рекомендации: Деятельность в рамках глобального партнерства .....	22
IV. Специалисты .....	26
A. Ключевой потенциал .....	28
B. Подотчетность и руководство .....	31
C. Рекомендации: Результативное использование специалистов .....	32
V. Быстрота .....	37
Рекомендации: Быстрота перед лицом изменений .....	40
VI. Выводы .....	42
<b>Приложения</b>	
I. Людские ресурсы Организации Объединенных Наций .....	44
II. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня .....	52

## Резюме

При выходе стран из состояния конфликта они зачастую сталкиваются с острой нехваткой сил и средств, требуемых для обеспечения прочного мира, — ключевого потенциала, необходимого для того, чтобы обеспечить функционирование правительства, восстановить органы правосудия, реинтегрировать демобилизованных боевиков, оживить экономику, восстановить базовый уровень обслуживания в сферах здравоохранения и образования и решить множество других задач.

Благодаря прочным партнерским связям с государствами — членами Организации Объединенных Наций удалось добиться успеха в проведении гуманитарных операций и операций по поддержанию мира. Однако меньших успехов международное сообщество достигло в поддержке и укреплении национального потенциала, без которого невозможно добиться прочного мира. Столкнувшись с необходимостью расширения гражданских мандатов во все большем числе кризисных ситуаций, Организация Объединенных Наций вынуждена одновременно решать две задачи: быстро направлять на места необходимых специалистов и обеспечивать передачу знаний национальным действующим лицам и их обучение. Это повышает опасность рецидива конфликта.

В некоторых случаях необходимого потенциала просто нет. Так, например, трудно найти людей, которые могут восстановить судебную систему. Конфликт может привести к тому, что национальный потенциал будет ослаблен, а на международном рынке невозможно найти достаточное количество способных людей, которые обладали бы необходимыми навыками и достаточным знанием языка и культуры принимающей страны, которых можно было бы направить в кратчайшие сроки и которые могли бы оставаться в стране так долго, чтобы это дало реальный эффект.

Однако во многих случаях национальных сил и средств в наличии больше, чем может показаться на первый взгляд. Даже в странах, переживших опустошительный конфликт, существуют скрытые возможности, которые необходимо защищать и развивать. А международная система, несмотря на некоторые упорно сохраняющиеся недостатки, обладает гораздо большим потенциалом развертывания, который до сих пор не использовался в полной мере. Одним из потенциальных резервов являются диаспоры. Появление в Африке, Азии и Латинской Америке новых, уверенных в себе экономических субъектов создало дополнительную возможность найти людей, обладающих необходимыми профессиональными навыками и опытом. Кроме того, многие страны-доноры вложили значительные средства в подготовку высококвалифицированных кадров, которые трудно найти где-либо еще.

Организация Объединенных Наций может многое сделать своими силами, однако столь же много она не может и не должна делать. Организации Объединенных Наций необходимы более эффективные механизмы, позволяющие выявлять и укреплять национальный потенциал там, где он существует. Там, где ощущается реальная нехватка гражданских сил и средств, Организации следует сконцентрировать внимание на том, как развить необходимый потенциал. Международному сообществу необходимо прилагать неустанные усилия для выяснения того, чего не хватает, и проявлять неослабную приверженность воспол-

нению этой нехватки и обеспечивать надлежащую слаженность действий для достижения этой цели, не допуская при этом ненужного дублирования или неразберихи.

В тех случаях, когда требуется дополнительная помощь со стороны международного сообщества, необходимо изыскивать более эффективные способы поиска и направления на места требуемых специалистов. Для этого Организации Объединенных Наций необходимо выработать новую стратегию деятельности, в рамках которой будущие миссии, возможно, должны иметь меньшую численность гражданского персонала, но обладать большей гибкостью.

При обсуждении вопроса о том, как Организация Объединенных Наций могла бы добиться этого, Консультативная группа высокого уровня использовала рамочную концепцию, которую она назвала OPEN и в основе которой лежат четыре ключевых принципа — ответственность, партнерство, специалисты и быстрота. В отношении каждого Группа определила подходы и выработала конкретные рекомендации, часть которых изложена ниже. Все рекомендации изложены в приложении II.

### **Ответственность**

Для обеспечения эффективной поддержки национальных усилий необходимо, чтобы международное сообщество прислушивалось к мнению затрагиваемых конфликтом государств, находящихся в неустойчивом положении, и обеспечивало соответствие международной помощи потребностям и приоритетам, определенным самими странами. Поэтому Группа подчеркивает главенствующую роль национального потенциала и национальной ответственности. Как особо указала Комиссия по миростроительству, международная помощь не принесет успеха, если в затрагиваемых конфликтом странах не будет создан собственный потенциал, позволяющий справиться с кризисом и обусловленными им переменами. Одна из важнейших целей международного реагирования состоит в том, чтобы выявлять, защищать, укреплять и поддерживать национальный потенциал. Это включает в себя усиление роли женщин, чье активное участие имеет существенно важное значение для обеспечения прочного мира.

Международные субъекты должны действовать более осмотрительно, чтобы не усугубить процесс «утечки умов» и ограничить масштаб экономических диспропорций, которые зачастую являются непреднамеренными последствиями международного вмешательства. В частности, международные субъекты должны сознавать, что развертывание крупных контингентов международного гражданского персонала чревато негативными последствиями для местного потенциала.

В целях оказания более конструктивного содействия международное сообщество должно, насколько это возможно, принимать меры к тому, чтобы внутри поддерживать институты принимающей страны. Кроме того, международные действия могут стать ценным стимулом, способствующим экономическому подъему и наращиванию потенциала: независимо от того, идет ли речь об информации и анализе данных или товарах и услугах, международные действующие лица могут укрепить экономику и национальный потенциал благодаря удовлетворению своих потребностей за счет местных ресурсов.

Рекомендации, касающиеся ответственности, включают в себя следующее:

**Главенствующая роль национального потенциала.** Государства-члены, Всемирный банк и Организация Объединенных Наций должны руководствоваться принципом, согласно которому задействование международного потенциала является крайней мерой. Когда это возможно, международные силы и средства должны быть встроены в структуру национальных институтов. Принципы оплаты труда должны быть пересмотрены в целях предотвращения «утечки умов».

**Поддержка ключевых функций правительства.** Международное сообщество должно обеспечить оперативную поддержку усилий по координации помощи, управлению государственными финансами и стратегическому управлению, поскольку это имеет существенно важное значение для национальной ответственности.

**Закупки и экономическое воздействие.** Используемые Организацией Объединенных Наций процедуры закупок должны быть скорректированы для расширения объема закупок на местах, что будет содействовать подъему местной экономики и укреплению потенциала частного сектора.

### **Партнерство**

Значительную часть сил и средств, необходимых странам, выходящим из состояния конфликта, проще всего найти за пределами Организации Объединенных Наций: либо в самих странах, затрагиваемых конфликтом, либо где-либо еще. Это особо касается специалистов, которые могут потребоваться на относительно короткий период времени.

Этих узких специалистов можно найти в государствах-членах — в структурах государственного управления, в гражданском обществе и в частном секторе, — и нет большого смысла в том, чтобы пытаться найти таких специалистов среди гражданских служащих, постоянно работающих в системе Организации Объединенных Наций. Вместо этого Организации Объединенных Наций необходимо проявлять большую гибкость и предсказуемость в работе с широким кругом партнеров, с тем чтобы находить, набирать и направлять на места специалистов, обладающих необходимыми навыками и опытом. Организация Объединенных Наций не должна опираться лишь на внутренний потенциал; она будет более эффективно удовлетворять потребности затрагиваемых конфликтом стран, если будет действовать в качестве платформы для подбора квалифицированных кадров. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций уже доказали, что такой подход может быть эффективным.

Но даже если Организация Объединенных Наций будет более широко использовать внешних партнеров для набора узких специалистов, ей необходимо будет разработать упрощенный процесс обеспечения наличия этих специалистов в кратчайшие сроки после поступления соответствующей просьбы. Она должна будет также обеспечить минимальный уровень оперативной совместности между партнерами и минимальные стандарты.

Рекомендации, касающиеся партнерства, включают в себя следующее:

**Создание механизма налаживания партнерских связей.** Организации Объединенных Наций следует создать Группу гражданского партнерства, которая служила бы для внешних поставщиков услуг простым и эффективным механизмом налаживания сотрудничества. Эта группа занималась бы, в частности, налаживанием долгосрочных отношений и достижением юридических/административных договоренностей с поставщиками услуг, что позволило бы оперативно осуществлять развертывание.

**Более совершенные системы развертывания персонала, предоставляемого партнерами.** Организации Объединенных Наций следует шире использовать механизм экспертов в командировках для обеспечения развертывания персонала, предоставляемого партнерами. Группа также предлагает разработать пакеты мер гражданской поддержки, взяв за образец успешную модель, используемую Организацией Объединенных Наций совместно с государствами-членами для обеспечения военного потенциала. Эти механизмы хорошо зарекомендовали себя в других ситуациях и могут стать важными инструментами расширения сотрудничества по линии Юг-Юг.

**Более совершенные системы и стандарты обучения.** Организации Объединенных Наций следует поощрять сотрудничество среди международных действующих лиц путем разработки стандартов обучения и удовлетворения качества учебных программ подготовки гражданского персонала, развертываемого в контексте операций Организации Объединенных Наций.

### **Специалисты**

Организация Объединенных Наций располагает некоторым ключевым потенциалом, необходимым для действий в постконфликтный период, однако этот потенциал отличается неоднородностью и нет четкого понимания того, кто чем занимается. Это ведет к дублированию усилий и к нехватке потенциала, что ослабляет способность Организации Объединенных Наций обеспечивать поддержку государств, затрагиваемых конфликтом. Такая нехватка существует:

- a) в сфере удовлетворения базовых требований обеспечения охраны и безопасности: разоружение, демобилизация и реинтеграция; деятельность полиции; реформирование сектора безопасности и государственное управление;
- b) в сфере правосудия: исправительные учреждения; уголовная юстиция; и судебная и правовая реформа;
- c) в сфере обеспечения всеохватных политических процессов: формирование политических партий; и общественная информация;
- d) в сфере, связанной с выполнением ключевых функций правительства: координация помощи; деятельность законодательных органов; и управление государственными финансами;
- e) в сфере оживления экономики: создание рабочих мест; рациональное управление природными ресурсами; и развитие частного сектора.

Гуманитарная система успешно решает проблемы нехватки потенциала путем использования кластерного подхода и налаживания партнерских отношений с внешними поставщиками. Что касается выявленных нами проблем дефи-

цита, то в настоящее время не существует процесса, позволяющего Организации Объединенных Наций уточнить характер этих проблем и наладить с партнерами взаимодействие в целях удовлетворения потребностей.

Секретариат сталкивается и с другими трудностями. Если учреждения, фонды и программы уже адаптировались к операциям на местах, то это не всегда можно сказать о Секретариате. Системы набора кадров, которые разработаны для пополнения персонала Централных учреждений, дают сбои при проведении крупных полевых операций, где фактор времени имеет существенно важное значение. В тех ситуациях, когда быстрое развертывание требуемого персонала необходимо для обеспечения эффективного выполнения мандатов, Секретариат просто не в состоянии справиться с задачей. Отдельное приложение к настоящему докладу (приложение I) посвящено изложению конкретных мер, которые можно было бы принять для укрепления способности Организации Объединенных Наций находить, набирать и направлять на места требуемых людей в требуемые сроки.

Чтобы соблюдался принцип национальной ответственности, руководящие сотрудники Организации Объединенных Наций, работающие на местах, должны лучше понимать и более четко реагировать на потребности стран, затрагиваемых конфликтом. Для этого они должны проходить более эффективную подготовку и более тесно взаимодействовать со страновыми группами Организации Объединенных Наций, которые во многих случаях имеют длительный опыт работы в данной стране или данном регионе. Такая ответственность неотделима от соразмерной необходимости обеспечения более жестких механизмов подотчетности.

Рекомендации, касающиеся опыта, включают в себя следующее:

**Ключевой потенциал.** Кластерный подход, используемый гуманитарным сообществом, помогает обеспечивать потенциал более надежным образом и более быстро. Группа предлагает использовать кластерную модель и в других сферах постконфликтной деятельности, скорректировав ее надлежащим образом, и определить головные структуры кластеров, основываясь на имеющемся потенциале. Группа предлагает расширить существующую модель использования глобальных поставщиков услуг, с тем чтобы действующие лица, входящие в систему Организации Объединенных Наций и обладающие необходимым потенциалом, могли оказывать помощь при возникновении такой потребности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

**Подотчетность и руководство.** Группа предлагает меры, направленные на повышение уровня подотчетности, особенно в отношении осуществления и обеспечения гендерного равенства. Она рекомендует Организации Объединенных Наций внедрить культуру ревизорской деятельности, которая основывалась бы на оценке результатов и была бы нацелена на то, чтобы способствовать осуществлению и совершенствованию этот процесс, а не на то, чтобы просто наказывать за несоблюдение административных требований. Группа рекомендует также повысить качество и расширить масштабы обучения руководящих кадров.

**Людские ресурсы.** Группа рекомендует создать такие возможности для развития карьеры, которые позволили бы Организации Объединенных Наций удерживать способных сотрудников, желающих участвовать в полевых операциях. Предлагается ряд конкретных мер, включая разработку более эффектив-

ных программ ротации персонала и обеспечения мобильности, которые имеют существенно важное значение для удержания персонала и сохранения привлекательности службы в местах службы с трудными условиями. Предлагается также внедрить модель общеорганизационной чрезвычайной ситуации для обеспечения того, чтобы Организация могла бы эффективно реагировать на кризисы.

### **Быстрота**

Если Организация Объединенных Наций стремится к тому, чтобы создать хотя бы минимальный потенциал для обеспечения мира после своего ухода из страны, она должна действовать более оперативно. На этапе перехода страны от войны к миру все быстро меняется, и международные субъекты, действующие в этой стране, должны быть способны быстро адаптироваться к изменению обстановки. Однако нынешняя система носит фрагментарный характер и не прилежит рисков. Это ограничивает ее способность к гибким действиям.

Кроме того, Организация Объединенных Наций отягощена своим собственным концептуальным багажом, включающим в себя предотвращение конфликтов, установление мира, поддержание мира, начало миростроительства, миростроительство, начало восстановления, восстановление и переходный этап. В мире, где конфликты носят хронический и повторяющийся характер, эти различия зачастую запутывают картину, а не проясняют ее. Это порождает перегородки, которые мешают Организации Объединенных Наций четко определить потребности затрагиваемых конфликтом стран и разрабатывать надлежащие меры реагирования, предполагающие использование нужного набора инструментов в нужное время.

Группа считает, что более гибкая система будет также и более эффективной. Руководители на местах, которым лучше известны потребности, должны иметь возможность задействовать разнообразные силы и средства — внутри миссии, в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций и извне — и затем распределять ресурсы с учетом сравнительных преимуществ.

Рекомендации, касающиеся быстроты действий включают в себя следующее:

**Нацеливание потенциала на удовлетворение потребностей.** Руководящие сотрудники Организации Объединенных Наций, действующие на местах, должны иметь возможность гибко реагировать на изменение обстановки. Группа предлагает предоставить им право на то, чтобы в рамках миссии перераспределять до 20 процентов ресурсов, выделяемых на гражданский персонал в бюджете миссии, с последующим обоснованием этого перераспределения (объем этих ресурсов в среднем составляет менее 5 процентов от общего бюджета операции по поддержанию мира).

**Использование принципа сравнительной выгоды.** В тех случаях, когда для выполнения задач, поставленных Советом Безопасности, выгоднее использовать потенциал, имеющийся за пределами миссии, например в учреждениях, фондах и программах или где-либо еще, глава миссии должен иметь возможность направить средства этому субъекту. Когда это возможно, следует использовать местный потенциал.

**Предоставление миссиям возможности проявлять гибкость при выполнении программных задач.** В тех случаях, когда для выполнения поставленной задачи явно выгоднее использовать гражданский потенциал, имеющийся в миссии, глава миссии должен иметь возможность использовать — в течение ограниченного времени — начисленные взносы в качестве средств, необходимых для выполнения программных задач. Это имеет существенно важное значение для получения реальных дивидендов мира при появлении «окна возможностей». Группа настоятельно призывает Генеральную Ассамблею расширить эту инициативу с учетом уже достигнутых успехов.

**Унификация ставки возмещения накладных расходов.** Организация Объединенных Наций должна снизить ставку возмещения накладных расходов, применяемую ею в отношении добровольных взносов в целевые фонды миссий, с 13 процентов до 7 процентов.

**Ускоренное финансирование учреждений, фондов и программ.** Организации Объединенных Наций следует шире применять типовой механизм финансирования оборотных фондов, используемый Всемирной продовольственной программой, с учетом потребностей каждой структуры. Эффективное использование займов, предоставляемых за счет резервов может способствовать значительному ускорению процесса финансирования в постконфликтный период.

\* \* \*

В заключение следует сказать, что одного лишь укрепления гражданского персонала недостаточно для предотвращения рецидива конфликта. Для построения прочного мира, странам, затрагиваемым конфликтом, необходимы эффективные общенациональные политические процессы, создание крепких государственных институтов и экономическое развитие. Содействие этим процессам благодаря гражданскому потенциалу, обладающему оперативной гибкостью, является общей ответственностью. Для создания такого потенциала необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций стала более открытой и более тесно взаимодействующей с международным сообществом. Все это вместе взятое может помочь странам, затрагиваемым конфликтом, добиться стабильности и процветания, к которым они стремятся.

## I. Введение

1. За последние два десятилетия Организация Объединенных Наций превратилась в главный инструмент урегулирования конфликтов. Несмотря на изменение характера конфликтов, включая заметное увеличение числа актов насилия, совершаемых на субнациональном уровне, и нарастание транснациональных угроз, таких как организованная преступность, число обращений, в которых Организацию Объединенных Наций просят предпринять действия, не уменьшается. Кроме того, поступает все больше просьб о том, чтобы Организация Объединенных Наций оказала помощь в ситуациях, не связанных с поддержанием мира; речь идет, в частности, о содействии в решении вопросов, связанных с сектором безопасности, и совершенствовании превентивной деятельности.

2. Организации Объединенных Наций необходимо будет принять меры к тому, чтобы успешно реагировать на эти вызовы и добиться того, чтобы она более эффективно реагировала на все более многочисленные и разнообразные просьбы и оправдывала возлагаемые на нее надежды. Результаты проведенного анализа и рекомендации, изложенные в настоящем докладе, призваны помочь ей в этом.

3. Эти рекомендации касаются прежде всего периода, начинающегося сразу же после окончания конфликта. Организация Объединенных Наций и государства-члены зачастую сталкиваются с трудностями в стремлении оказать помощь в этот жизненно важный период, когда открывается «окно возможностей» и когда благодаря быстрым и эффективным действиям можно заложить основу для обеспечения в будущем стабильности и процветания. Вместе с тем, если учесть, что современные конфликты зачастую носят затяжной характер и могут возобновляться, эти рекомендации применимы, где это возможно, на всех этапах развития конфликта.

## II. Ответственность

4. Жизнестойкость — способность успешно противостоять потрясениям и кризисам — обеспечивается благодаря национальному потенциалу. Поэтому в период после окончания конфликта международное сообщество должно в максимально возможной степени поддерживать и укреплять национальный потенциал. Однако ослабленные конфликтом государства, которые добились наименьших успехов в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, стали примерами того, как слабый национальный потенциал может ощутимо пострадать от международных действий, хотя на этом этапе он наиболее остро нуждается в поддержке. Такие страны обратились с призывом пересмотреть тактику международного реагирования на конфликты<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Более подробная информация содержится в документе “Fragile Situations, Sturdy Commitments: The Special Challenges of MDG Achievement in Conflict-Affected Countries”; available from [http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=awuaTaTb4sM9?asset\\_id=2224163](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?jsessionid=awuaTaTb4sM9?asset_id=2224163).

5. Генеральный секретарь признал, что Организация Объединенных Наций должна работать лучше, отметив при этом, что «во многих случаях нам не удалось организовать реагирование, которое незамедлительно обеспечило бы достижение ощутимых результатов на местах. Зачастую уходило много месяцев на то, чтобы возобновилось осуществление жизненно важных государственных функций или началось оказание базовых услуг. В ряде случаев проходило несколько лет, прежде чем международное сообщество начинало руководствоваться в своих усилиях общим стратегическим видением. Сил и средств не хватало для удовлетворения неотложных потребностей на местах»<sup>2</sup>.

6. «Группа 7+»<sup>3</sup>, в которую входят страны и регионы, пережившие конфликт, отметила, что «оказание помощи, шаги и программы, инициируемые международными действующими лицами, зачастую являются неуместными и неустойчивыми и не соответствуют национальным повесткам дня, разработанным в наших странах... они зачастую не способствуют удовлетворению неотложных или долгосрочных потребностей в наших странах и регионах». «Группа 7+» призвала мировое сообщество и международных действующих лиц «провести реформу, применить новаторский подход и неукоснительно придерживаться новой схемы задействования международных сил и средств в ослабленных конфликтом странах», отметив при этом, что «нельзя более навязывать нашим странам или регионам и нашим народам мандаты и идеи, разработанные за пределами этих стран или регионов»<sup>4</sup>.

7. Исследования, проведенные на местах, и беседы с представителями принимающих правительств и организаций, занимающихся практической деятельностью, подкрепляют изложенные выше взгляды. Консультативная группа высокого уровня выявила два главных недостатка:

- a) неспособность выявлять, укреплять и поддерживать национальный потенциал;
- b) уделение недостаточного внимания быстрому возобновлению процесса выполнения правительством ключевых функций.

## A. Укрепление национального потенциала

8. Мы отметили пять способов, позволяющих международному сообществу более эффективно поддерживать и сохранять национальный потенциал.

a) **Признание главенствующей роли национального потенциала.** Международные действующие лица не используют национальные структуры в качестве главного источника необходимых сил и средств. Необходимо поощрять новаторские пути задействования национального потенциала, формирующегося в государственном или частном секторе, а международный потенциал следует использовать лишь в крайнем случае. Слишком часто развернутый физический и интеллектуальный потенциал находится внутри международных

<sup>2</sup> A/63/881-S/2009/304, пункт 4.

<sup>3</sup> Членами «Группы 7+» являются Афганистан, Бурунди, Гаити, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Либерия, Непал, Соломоновы Острова, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Центральнаяафриканская Республика, Чад и Южный Судан.

<sup>4</sup> Заявление глав государств стран — членов «Группы 7+» от 20 September 2010; доступно на сайте [www.oecd.org/dataoecd/2/47/46108633.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/2/47/46108633.pdf).

структур, а не местных учреждений, которым необходимо оказывать поддержку.

б) **Сокращение «утечки умов».** Международное сообщество стимулирует отток квалифицированных кадров из учреждений, которым оно призвано оказывать помощь, лишая их тем самым столь необходимого потенциала. Денежное вознаграждение, выплачиваемое Организацией Объединенных Наций национальному персоналу, превышает зарплату, получаемую национальными гражданскими служащими, хотя в большинстве случаев оно меньше вознаграждения, выплачиваемого субъектами двусторонних отношений и частными структурами.

с) **Уделение приоритетного внимания женщинам.** Непризнание потенциала женщин по-прежнему негативно сказывается на мерах реагирования, принимаемых международным сообществом. Женщины являются важным элементом движущей силы, благодаря которой базовый экономический процесс развивается, и играют исключительно важную роль в восстановлении общественного согласия, однако их нуждам до сих пор не уделяется должного внимания, а их потенциал не используется в полной мере.

д) **Экономическое воздействие.** Местные компании могли бы предоставлять товары и услуги международным партнерам, однако во многих случаях им реально закрывают путь к участию в процессах закупок<sup>5</sup>. Таким образом, упускается возможность инвестировать средства в экономику и способствовать развитию потенциала, способного стимулировать экономический рост.

е) **Развитие потенциала.** Группа отметила повсеместное отсутствие руководящих указаний и концепций, стандартов оценки и даже базовых терминов и принципов, необходимых для задействования национального потенциала в затрагиваемых конфликтных странах. Необходимо разработать четкое практическое руководство по вопросу о том, как наилучшим образом задействовать национальный потенциал на индивидуальном, учрежденческом и общегосударственном уровнях.

9. **С учетом вышеизложенного Консультативная группа высокого уровня вносит шесть рекомендаций (рекомендации 1–6 ниже) с целью способствовать более эффективному укреплению и поддержке национального потенциала. Они применимы к Организации Объединенных Наций и к любому другому субъекту, действующему в затрагиваемых конфликтных странах, в том числе к Комиссии по миростроительству.**

## **В. Ключевые функции правительства**

10. Что касается ключевых функций правительства, то, по мнению Консультативной группы высокого уровня, существуют две области, требующие особого внимания:

а) **Создание структур, ответственных за стратегическое управление и разработку приоритетов.** За разработку и установление приоритетов несет ответственность национальное руководство. Для того чтобы эти приоритеты нашли отражение в программных документах, необходимо наличие в структуре

---

<sup>5</sup> См. Department of Peacekeeping Operations, “Economic Impact of Peacekeeping”, 2006.

национального правительства функциональных подразделений, способных заниматься этим и обладающих достаточными ресурсами. В настоящее время оказание помощи в этом деле носит несистемный характер и не относится к числу приоритетных мероприятий. Оказание долгосрочной поддержки в деле создания необходимых структур — будь то отдельных правительственных ведомств, отделов стратегического планирования или министерств финансов и планирования — должно считаться приоритетной задачей.

**б) Координация помощи и управление государственными финансами.** В пострадавших от войны странах объем внешних ресурсов, или международной помощи, зачастую превышает объем национального бюджета. Существенно важное значение имеет способность координировать международную помощь и согласовывать ее с национальными приоритетами, равно как и способность осуществлять общее руководство международными усилиями по развитию потенциала. Нынешняя международная система не располагает четко определенными возможностями и финансами, позволяющими быстро обеспечить поддержку этих функций и способствовать их выполнению.

11. Хотя надлежит предпринять и другие усилия по содействию восстановлению ключевых функций правительства, эти две области имеют самое важное значение для обеспечения национальной ответственности.

12. Поэтому Консультативная группа высокого уровня вносит рекомендацию (рекомендация 7 ниже) в целях повышения качества поддержки ключевых функций правительства, оказываемой через Программу развития Организации Объединенных Наций и Всемирный банк.

### **С. Рекомендации: создание условий для обеспечения национальной ответственности**

13. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня состоят в следующем:

#### **Рекомендация 1**

##### **Признание главенствующей роли национального потенциала**

Принцип, согласно которому задействование международного потенциала является крайней мерой, должен четко применяться государствами-членами, Всемирным банком и Организацией Объединенных Наций в их деятельности в затрагиваемых конфликтом странах. Везде, где это возможно, национальные организации и учреждения должны служить главным источником сил и средств, необходимых для выполнения основных и вспомогательных задач.

#### **Рекомендация 2**

##### **Пересмотреть ставки денежного вознаграждения для сохранения национального потенциала**

Группа рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея провела обзор принципов оплаты труда, применяемых к персоналу Организации Объединенных Наций, набираемому на местах. Эти принципы, разработанные в 1949 году, не преследовали цели укрепления национального потенциала в затрагиваемых конфликтом государствах.

**Рекомендация 3**  
**Размещение международного персонала совместно с персоналом национальных учреждений**

Международный персонал необходимо размещать в национальных учреждениях при условии обеспечения его охраны и безопасности. Этому принципа должны придерживаться все международные субъекты, действующие в затрагиваемых конфликтом государствах. Любой отход Организации Объединенных Наций от этой политики должен быть обоснован.

**Рекомендация 4**  
**Уделение приоритетного внимания нуждам женщин и использование их потенциала**

а) Нуждам женщин необходимо уделять больше внимания при планировании международных действий. Структура «ООН-женщины» должна принимать меры к тому, чтобы при планировании своих действий Организация Объединенных Наций обеспечивала доступ к потенциалу, позволяющему надлежащим образом решать гендерные вопросы, и должна оказывать консультативную помощь государствам-членам, стремящимся повысить эффективность принимаемых ими мер реагирования.

б) Создание женщинам безопасных условий имеет существенно важное значение для содействия социально-экономическому подъему. Группа поддерживает предложение о том, чтобы к 2014 году в составе всех развертываемых Организацией Объединенных Наций полицейских контингентов 20-процентная квота выделялась женщинам. Она настоятельно призывает государства-члены обеспечить достижение этой цели, в том числе путем осуществления инициатив по специализированному набору кадров.

**Рекомендация 5**  
**Перестроить систему закупок для усиления экономического воздействия на местном уровне**

Следует пересмотреть применяемые Организацией Объединенных Наций правила закупок, с тем чтобы в них приоритетное внимание уделялось национальному потенциалу и более широкому использованию местных специалистов и сравнительных преимуществ, где это возможно. Группа рекомендует государствам-членам принять аналогичные меры. Необходимо ввести требование о том, чтобы в рамках всех крупных операций по поддержанию мира и действующих на местах специальных политических миссий ежегодно проводилась внешняя оценка, призванная способствовать тому, чтобы их экономическая деятельность в максимально возможной степени укрепляла местный потенциал.

**Рекомендация 6**  
**Разработать совместное руководство по развитию национального потенциала**

Группа настоятельно призывает Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк, Рабочую группу по наращиванию потенциала в рамках международного диалога по миростроительству и государственному строительству и

других соответствующих субъектов совместными усилиями разработать четкое руководство по вопросу о том, как наилучшим образом укрепить на индивидуальном, учрежденческом и национальном уровнях потенциал в целях построения общества, отличающегося повышенной жизнестойкостью. В такое руководство следует включить советы о том, как национальные действующие лица могут осуществлять общий надзор за процессом оказания международной технической помощи, как измерять прогресс и как выявлять передовые методы.

#### **Рекомендация 7**

#### **Поддерживать усилия Программы развития Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, связанные с восстановлением основных функций правительства**

Международное сообщество должно быть способно оказывать правительствам стран, выходящих из состояния конфликта, помощь в создании ключевых структур, необходимых для а) стратегического планирования и установления приоритетов; и b) координации помощи и управления государственными финансами. Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) требуются ресурсы и специалисты для поддержания этих усилий, однако в одиночку она не сможет справиться с этой задачей. Всемирный банк располагает широкими возможностями в этих сферах, и Группа настоятельно призывает к налаживанию сотрудничества между этими двумя структурами.

### **III. Партнерство**

14. Во многих случаях элементы гражданского потенциала, в которых наиболее остро нуждаются страны, затрагиваемые конфликтом, невозможно найти в системе Организации Объединенных Наций. В этих случаях Организация Объединенных Наций лучше бы помогла странам, затрагиваемым конфликтом, если бы использовала возможности, имеющиеся за пределами Организации Объединенных Наций — в государствах-членах и в гражданском обществе.

15. Тем не менее Организация Объединенных Наций слишком часто опирается на свой собственный персонал при выполнении всех поставленных задач, в частности в рамках крупных миссий, санкционированных Советом Безопасности, даже если эти задачи не входят в круг тех вопросов, которыми обычно занимается ее персонал. Как более подробно объясняется на последующих страницах и в приложении I, Секретариат сталкивается с огромными трудностями, когда ему необходимо быстро набрать и направить на места специалистов.

16. За пределами Организации Объединенных Наций, в странах, которые недавно занимались решением проблем перехода, институционального развития или осуществления преобразований, существует большой контингент специалистов, обладающих огромным потенциалом. Кроме того, в ряде государств-членов накоплены специальные технические знания, в которых нуждаются страны, затрагиваемые конфликтом. В качестве примера можно привести использование в Гаити разработанных Бразилией программ по утилизации отходов и сокращению масштабов насилия на уровне общин, использование в Бурунди опыта проведения избирательных кампаний и осуществления посредничества, накопленного Южной Африкой, и много других ситуаций.

17. Многие учреждения, фонды и программы наладили эффективные партнерские связи с внешними поставщиками сил и средств. Осуществление таких программ в Управлении по координации гуманитарных вопросов, Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Всемирной продовольственной программе и других структурах показало, что эти связи могут быстро обеспечить эффективный результат в посткризисный период.

18. Одним из примеров партнерства является взаимодействие Датского совета по делам беженцев (ДСБ) с Рабочей группой по блоку вопросов по защите и Рабочей группой по блоку вопросов о координации работы лагерей и управлении ими. Датский совет по делам беженцев ведет список, в котором фигурируют 270 экспертов, каждого из которых можно быстро задействовать по его профилю. Результаты независимой оценки показали, что такое взаимодействие и более широкое использование кластерного подхода ознаменовали собой сдвиг в характере отношений между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями: если ранее неправительственные организации выполняли вспомогательную роль, то теперь их задействуют гораздо шире. «Благодаря резервному списку ДСБ удается справиться с нагрузкой даже в самый напряженный период .., [и], по общему мнению партнеров Организации Объединенных Наций, разнообразие этого списка (в плане гражданства, языка и профессиональных навыков) является сильной стороной и приносит реальную дополнительную пользу»<sup>6</sup>.

19. В рамках этих партнерских отношений для содействия развертыванию нередко используют механизм экспертов в командировках; этим же механизмом часто пользуется полиция Организации Объединенных Наций. Этот механизм успешно зарекомендовал себя, и Группа рекомендует шире использовать его. Его использование привело бы к сокращению численности международного гражданского персонала в составе миссий, а это, в свою очередь, обеспечило бы снижение расходов и повышение гибкости.

20. Однако Секретариат во многих случаях не поддерживает партнерских отношений, необходимых для успешного применения этой модели. В самом деле, нельзя не выразить сожаления по поводу того, что отношения, поддерживаемые с Секретариатом, не носят устойчивого характера. Субъекты, в которых ведутся списки экспертов, и государства-члены — как страны Юга, так и страны Севера — сообщили нам о том, что они хотели бы сотрудничать с Организацией Объединенных Наций, однако не могут найти способа осуществления такого сотрудничества. Не существует легкодоступного контактного центра, благодаря которому можно было бы выяснить, насколько возможности потенциальных партнеров соответствуют неотложным нуждам, и наладить взаимосвязь, позволяющую партнерам внести вклад в удовлетворение долгосрочных потребностей. Поставщики, желающие оказать помощь и регулярно оказывающие ее, лишены возможности заключать типовые юридические соглашения и вынуждены каждый раз заново обсуждать условия развертывания персонала.

21. Главы миссий, в свою очередь, говорили о том, что отдельная полевая миссия Организации Объединенных Наций лишена возможности самостоя-

---

<sup>6</sup> “External Evaluation of the DRC’s Stand-by Roster”, COWI, Belgium; доступен на сайте [www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA\\_PDF/relief\\_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf](http://www.drc.dk/fileadmin/uploads/pdf/IA_PDF/relief_work/DRC%20Stand-by%20Roster%20Evaluation%202009.pdf).

тельно установить контакты с теми, кто может обеспечить широкий диапазон услуг через государства-члены, гражданское общество и региональные и субрегиональные организации. Все заинтересованные стороны — государства-члены, субъекты, ведущие списки экспертов, и руководители полевых миссий — призвали к созданию механизма, который регулировал бы их административные отношения с Организацией Объединенных Наций, — своеобразного координационного механизма, который облегчил бы процесс налаживания и успешного поддержания партнерских отношений.

22. В некоторых случаях поступают просьбы о направлении групп гражданских экспертов, которые могли бы работать в качестве единой команды, либо обеспечивая поддержку национального потенциала, либо выполняя важнейшие задачи. На эти случаи в Секретариате имеется мощный административный механизм, используемый для организации взаимодействия с государствами-членами. Получив конкретную просьбу об оказании поддержки, государства-члены предоставляют Организации Объединенных Наций воинский или полицейский контингент, а связанные с этим расходы возмещаются на основе стандартной ставки, согласованной в письме-заказе. Этот механизм можно было бы использовать и в отношении групп гражданских специалистов, направляемых государствами-членами, региональными организациями или центрами передового опыта.

23. Группа отмечает, что государства-члены — как страны Севера, так и страны Юга — вложили огромные средства в налаживание партнерских отношений, помогающих обеспечивать необходимый гражданский потенциал реагирования при возникновении кризиса. Так, например, партнерские отношения, которые Норвегия и Европейский союз наладили с Африканским союзом, продемонстрировали огромный потенциал трехстороннего сотрудничества, в рамках которого финансовые средства и/или специалисты, предоставляемые Севером, объединяются с финансовыми средствами и/или специалистами, предоставляемыми Югом, для оказания поддержки третьей стране; другим примером такого партнерства являются объединенные камбоджийско-тиморские усилия по координации помощи, финансируемые Японским агентством по международному сотрудничеству. Это касается и совместных усилий Ирландии, Северной Ирландии, Тимора-Лешти и Либерии в вопросе, касающемся роли женщин в обеспечении мира и безопасности. Налаживание побратимских связей между учреждениями стран Юга (например, налаживание при содействии ПРООН взаимодействия между Центральным банком Кении и аналогичной структурой, только что созданной в Сомали) или между городами может способствовать укреплению ценных долгосрочных взаимоотношений.

24. Еще одним полезным механизмом является сеть, обеспечивающая быстрое реагирование в сфере правосудия. Речь идет о многостороннем резервном механизме, который может предоставить специальные знания и экспертов в области уголовного правосудия и в руководящей структуре которого есть представители Севера и Юга. Эта сеть проводит учебные мероприятия в странах Севера и Юга и имеет в своем распоряжении группу различных экспертов; так, например, она направляла экспертов для содействия расследованию инцидента в тюрьме города Ле-Ке, Гаити.

25. Консультативной группе высокого уровня видится такая Организация Объединенных Наций, которая использует в своей деятельности механизм

партнерства. Признание своих ограничений не означает, что можно делать меньше. Напротив, такое признание требует поиска новых партнеров, обладающих дополнительным потенциалом, и разработки нового способа действия, который позволит меньшему по численности гражданскому персоналу Организации Объединенных Наций во взаимодействии с партнерами добиваться лучших и более заметных результатов.

**26. Поэтому Консультативная группа высокого уровня вносит три рекомендации (рекомендации 8–10) в целях создания механизма, обеспечивающего глобальные партнерские связи и расширяющего Организации Объединенных Наций доступ к глобальной совокупности сил и средств.**

### **Рекомендации: Деятельность в рамках глобального партнерства**

27. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня состоят в следующем:

#### **Рекомендация 8**

##### **Создать механизм обеспечения партнерства и управления им**

Для поддержки уже имеющегося и создания дополнительного глобального потенциала Организации Объединенных Наций требуется координационный механизм, который обеспечивал бы связь с внешними партнерами. Группа рекомендует создать во взаимодействии с ПРООН Группу гражданского партнерства, которая входила бы в состав Департамента полевой поддержки и обслуживала бы все полевые миссии Организации Объединенных Наций в странах, затрагиваемых конфликтом. Такой шаг был бы созвучен глобальной стратегии полевой поддержки. Функции Группы гражданского партнерства состояли бы в следующем:

а) *обеспечивать связь между представительствами Организации Объединенных Наций на местах и внешними поставщиками сил и средств.* Группа гражданского партнерства служила бы для миротворческих операций Организации Объединенных Наций, специальных политических миссий, базирующихся на местах и координаторов-резидентов единым контактным центром, позволяющим им получать доступ к гражданским ресурсам в государствах-членах, региональных и субрегиональных организациях, неправительственных организациях и других структурах, ведущих списки экспертов, осуществлять отбор и направлять на места специалистов, руководствуясь при этом потребностями, определенными на местах;

б) *налаживать долгосрочные отношения с внешними поставщиками сил и средств.* Группа гражданского партнерства помогала бы головным структурам кластеров, которые предложены в рекомендации 11 ниже, в создании правовых и административных механизмов, позволяющих задействовать потенциал элементов соответствующего кластера (региональные и субрегиональные организации, государства-члены, неправительственные организации и т.д.) и других внешних субъектов. Вместе с головными структурами кластеров и подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися учебной подготовкой, она обеспечивала бы соблюдение установленных стандар-

тов<sup>7</sup>. Группа настоятельно призывает государства-члены как можно скорее приступить к разработке официальных соглашений, которые будут заключены с Группой гражданского партнерства;

с)  *типовые договоры*. Группа гражданского партнерства совместно с Управлением по правовым вопросам и другими подразделениями должна разработать типовые меморандумы о взаимопонимании для использования в рамках сотрудничества с национальными, региональными и неправительственными партнерами, опираясь при этом на уроки, извлеченные из осуществления программы резервных соглашений о партнерстве, созданной Управлением по координации гуманитарных вопросов и богатый опыт учреждений, фондов и программ;

d)  *вести внутренний реестр на случай быстрого развертывания*. Группа гражданского партнерства вела бы в Организации Объединенных Наций внутренний реестр на случай быстрого развертывания в кризисных ситуациях. О создании такого реестра более подробно говорится в приложении I;

e)  *обеспечивать подотчетность*. Группа гражданского партнерства была бы подотчетна государствам-членам в том, что касается географического разнообразия и гендерного баланса. Обеспечение разнообразия должно быть необходимым предварительным условием заключения любых официальных соглашений о партнерстве;

f)  *обеспечивать широкие рамки предоставления своих услуг*. В тех случаях, когда существующие механизмы, в частности механизмы, созданные в рамках учреждений, фондов и программ, действуют эффективно, их не следует включать в сферу деятельности Группы гражданского партнерства. Вместе с тем услуги Группы должны быть доступны для всей системы Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 9**

#### **Разработать в Организации Объединенных Наций рамочную стратегию партнерства**

Чтобы Группа гражданского партнерства могла действовать эффективно, Консультативная группа высокого уровня предлагает сделать следующее:

a)  *уточнить правила использования персонала, задействованного для оказания временной и срочной помощи*. В резолюциях Генеральной Ассамблеи говорится о том, что безвозмездно предоставляемый персонал используется в контексте привлечения специалистов, отсутствующих в Организации, и для оказания временной и срочной помощи<sup>8</sup>. Внесенное Генеральным секретарем административное уточнение, согласно которому в период после окончания конфликта, составляющий от 24 до 36 месяцев, уместно говорить о срочной

<sup>7</sup> В число таких подразделений Организации Объединенных Наций входят: Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций.

<sup>8</sup> Резолюции 51/243 и 52/234.

помощи, обеспечивает необходимую гибкость, требуемую для обеспечения действенного партнерства<sup>9</sup>;

b) *шире использовать механизм экспертов в командировках.* Этот механизм позволяет персоналу, обладающему необходимыми навыками и опытом, предоставлять свои услуги Организации Объединенных Наций, сохраняя при этом связь с направившей их структурой. Этот мощный инструмент позволяет задействовать специалистов, особенно специалистов из разных стран Юга, а его более широкое использование поможет Организации Объединенных Наций мобилизовать требуемый ей потенциал;

c) *разработать пакеты мер гражданской поддержки.* Необходимо обеспечить возможность использовать средства в бюджетах миссий, формируемых за счет начисленных взносов, для оплаты пакетов мер гражданской поддержки. Пакет мер гражданской поддержки будет разрабатываться государством-членом, региональной организацией или центром передового опыта на тот случай, когда возникает обусловленная местными нуждами явная потребность в направлении группы узких гражданских специалистов. В контексте этих пакетов мер поддержки будут использоваться существующие типовые письма-заказы, а соответствующая помощь будет предоставляться всем полевым операциям Организации Объединенных Наций, испытывающим острую нехватку в гражданском потенциале;

d) *содействовать укреплению трехстороннего сотрудничества и сотрудничества по линии Юг-Юг.* Механизмы сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества позволяют оказать жизненно важную краткосрочную и долгосрочную помощь в период после окончания конфликта, о чем свидетельствуют многочисленные инициативы, в реализацию которых доноры вложили большие средства. Уже существующий в ПРООН рамочный механизм сотрудничества по линии Юг-Юг может послужить образцом для создания аналогичных эффективных механизмов. Группа рекомендует продолжить финансирование таких механизмов;

e) *более эффективно использовать добровольцев, в частности Добровольцев Организации Объединенных Наций.* На встречах, проведенных Консультативной группой высокого уровня, Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) часто упоминалась в качестве источника разнообразных специалистов, успешно прошедшего испытания в полевых условиях. Руководителям Организации Объединенных Наций, работающим на местах, следует шире использовать потенциал ДООН. Группа рекомендует ДООН составить списки узких специалистов, требуемых для работы в тех секторах, где выявлена нехватка потенциала. Можно также с пользой для дела задействовать другие механизмы привлечения добровольцев, такие как общинные сети добровольцев и региональные и субрегиональные реестры добровольцев;

f) *укреплять партнерские отношения с частным сектором.* Опыт, накопленный частным сектором, особенно в сферах рационального управления природными ресурсами и развития частного сектора, мог бы оказаться полезным в странах, затрагиваемых конфликтом. Группа гражданского партнерства, действуя в сотрудничестве с Бюро по вопросам партнерства и Глобальным договором Организации Объединенных Наций, должна разработать конкретные

---

<sup>9</sup> Такое уточнение заменит соответствующее положение документа ST/AI/1999/6.

предложения о предоставлении ее партнерами полевым операциям гражданских специалистов в этих областях, а также в других областях, если такие специалисты имеются. Группа приветствует недавнюю инициативу Группы двадцати по финансированию малых и средних предприятий, призванную расширить мелким компаниям доступ к регулируемым по объему кредитам, поскольку это сопряжено с особыми проблемами, возникающими в контексте развития частного сектора в постконфликтный период. Организация Объединенных Наций должна одобрить и поддержать эту инициативу;

g) *создавать и/или поддерживать центры передового опыта.* Центры передового опыта можно было бы создавать в тех областях, где существует явная потребность в потенциале. Эти центры могли бы объединять гражданских специалистов, имеющих узкую специализацию и обладающих пользующимися большим спросом навыками в таких областях, как координация помощи, государственное управление и реформирование сектора безопасности. Структуры такого рода уже существуют и сотрудничают с Организацией Объединенных Наций в таких областях, как отправление правосудия в переходный период, и использование этого механизма следует расширять.

#### **Рекомендация 10**

##### **Совершенствование учебной базы в интересах глобального сообщества поставщиков сил и средств**

Партнерство предполагает установление минимальных требований, касающихся общих руководящих принципов и поддержки внешних субъектов, желающих сотрудничать с Организацией Объединенных Наций. Чтобы способствовать созданию новых сообществ поставщиков и соблюдению стандартов уже существующими сообществами, Группа, основываясь на успешных моделях, используемых в контексте миротворческих усилий, предлагает следующее:

a) *определить, где требуется обеспечивать подготовку.* Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций должны в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов, Департаментом полевой поддержки, Группой гражданского партнерства и головными структурами кластеров, о которых говорится в рекомендации 11 ниже, определить, где необходимы специальные знания, и затем либо наладить обучение, либо найти соответствующие внешние источники;

b) *определить стандарты в отношении обучения, инструкторов и обучаемых.* В каждой области Организации Объединенных Наций необходимо разработать четкие стандарты удостоверения качества. Где такая работа уже ведется, они могут быть разработаны собственными силами. В других случаях выработка всеобъемлющих стандартов могло бы способствовать сотрудничеству с высшими учебными заведениями и другими субъектами. Такие данные следует безвозмездно передавать учебным центрам, высшим учебным заведениям и предприятиям частного сектора;

c) *создать механизм сертификации.* Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж

персонала системы Организации Объединенных Наций должны разработать механизм официальной оценки качества обучения, который действовал бы на основе возмещения расходов и обеспечивал приемлемый уровень качества программ. Этот механизм использовался бы для сертификации программ и, возможно, аттестации инструкторов. При этом следует опираться на результаты работы, проделанной учебными центрами по подготовке миротворцев;

d) *обеспечить доступ к обучению*

i) *обеспечить центрам подготовки миротворцев возможность более эффективно осуществлять подготовку гражданского персонала.* Существующие центры подготовки миротворцев могут обеспечить недорогой вариант расширенной подготовки гражданского персонала. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 49/37 призвала создавать, в зависимости от обстоятельств, на национальной или региональной основах центры подготовки военного и гражданского персонала по вопросам поддержания мира. Оказание финансовой поддержки странам Юга в сочетании с использованием механизма тщательной оценки квалификации инструкторов могли бы способствовать расширению масштабов и повышению качества подготовки гражданского персонала в этих центрах;

ii) *создать глобальные сети знаний.* Узкоспециализированные профессиональные сети, позволяющие установить связь между системой Организации Объединенных Наций и ее партнерами по осуществлению, лучше всего подходят в качестве инструмента для создания систем управления знаниями и наработки практических методов. Там, где таких сетей еще нет, их следует создать и затем обеспечить их взаимодействие с центрами передового опыта и учебными центрами;

iii) *укреплять центры передового опыта.* Центры передового опыта, как это предложено в рекомендации 9 выше, можно было бы использовать и для подготовки кадров. Такие центры можно было бы создать в учебных заведениях, неправительственных организациях, региональных и субрегиональных организациях, правительственных структурах и даже подразделениях Организации Объединенных Наций. Каждый такой центр должен обеспечивать обмен знаниями между Организацией Объединенных Наций, высшими учебными заведениями и сетью центров подготовки гражданского персонала. Они могли бы оказывать поддержку профессиональным объединениям, выступая в качестве форума для обмена знаниями между структурами, занимающимися обучением гражданского персонала.

#### IV. Специалисты

28. Организация Объединенных Наций играет привилегированную роль в улаживании вооруженных конфликтов, действуя и как первоочередной механизм реагирования, и как координатор более широких международных усилий. Совет Безопасности подчеркнул, что в целях успешного исполнения этих ролей необходимо наращивать потенциал Организации Объединенных Наций для успешного планирования, создания, развертывания, проведения, наблюдения и оценки операций по поддержанию мира, а также осуществления перехода и завершения таких операций, и признал необходимость в опытном, обученном и

оснащенном гражданском персонале, позволяющем действовать всеобъемлющим, комплексным и гибким образом<sup>10</sup>.

29. Между тем серия проведенных на местах независимых исследований позволила заключить, что системы, ныне имеющиеся у Организации Объединенных Наций, не в состоянии ни быстро предоставить гражданский потенциал, подстроенный под национальные потребности, ни справляться с постоянно меняющейся обстановкой<sup>11</sup>. Проведенные Группой консультации это подтверждают. Эти сложности, порождающие значительные расстройства, стали предметом недавних международных дискуссий на Генеральной Ассамблее, в Совете Безопасности, в Группе двадцати и на Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи.

30. Консультативной группе высокого уровня видится современная Организация Объединенных Наций, способная надежно и оперативно предоставлять ключевой гражданский потенциал, а также способная выяснять, на каких участках его не хватает, и восполнять эту нехватку, привлекая богатые собственные ресурсы и налаживая партнерство с другими действующими лицами. Кроме того, чтобы развертывание этого потенциала давало оптимальную отдачу на местах, Организация Объединенных Наций должна быть в состоянии выделять надлежаще обученных руководителей, которые отчитывались бы за качество своей работы — так же, как Организация Объединенных Наций отчитывается перед государствами-членами за исполнение ее мандатов.

31. Ниже Группа излагает, как, по ее мнению, этого можно достичь. Но прежде нужно подчеркнуть одно ключевое неперемное условие: Секретариату необходимо располагать такой системой людских ресурсов, которая в условиях высокодинамичных полевых операций способна в правильный момент направить правильных людей в правильное место. В беседах со старшими руководителями сотрудниками Организации Объединенных Наций, действующими на местах, проблемы с людскими ресурсами и медленные темпы набора кадров характеризовались как крупнейшие внутренние источники сложностей при осуществлении мандатов.

32. Это фундаментальная проблема организационной архитектуры. Изобрести такую систему комплектования кадров, которая в состоянии полностью отвечать непростым требованиям к оформлению на работу в Центральные учреждения, а при этом еще и обеспечивать сопровождение крупных полевых операций, чутко реагирующих на обстановку, — дело, видимо, невозможное. Тем не менее есть меры, которые и при существующей архитектуре можно было бы ввести для преодоления некоторых из наиболее насущных проблем. В приложении I дается анализ этих проблем и приводятся рекомендации по совершенствованию у Организации Объединенных Наций способности задействовать свои кадры специалистов с максимальной отдачей.

<sup>10</sup> S/PRST/2010/18.

<sup>11</sup> См., например, Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Recruitment and Deployment of Civilian Capacity in Early Recovery*, 2010; Peace Dividend Trust, *Mapping the Demand for Deployed Civilian Capacity*, 2010; Eric Morris, *Conjuring Spirits from the Vasty Deep: A User's Guide to Proposals for Strengthening UN Civilian Capacity in Peace Operations* (Stanford University, 2010); New York University, Center on International Cooperation, *Rapid Deployment of Civilians in Peace Operations and Recovering from War*, 2009.

## **А. Ключевой потенциал**

33. Международная поддержка в постконфликтной ситуации запрашивается чаще всего в пяти сферах: 1) базовая охрана и безопасность; 2) всеохватные политические процессы; 3) базовые социальные услуги; 4) ключевые функции правительства; 5) оживление экономики<sup>12</sup>. В таблице 1, которая строится вокруг этих пяти сфер и учитывает предыдущие изыскания<sup>13</sup>, определяется набор ключевых задач, возникающих после окончания конфликта, — задач, обнаруживаемых в каждой из рассмотренных Группой постконфликтных ситуаций. В таблице также указываются три сквозные темы: развитие потенциала, гендерная проблематика и права человека.

34. Консультативная группа высокого уровня изучила нынешний потенциал для выполнения каждой из этих ключевых задач и выяснила, что его критически не хватает на следующих участках:

а) в сфере удовлетворения базовых требований обеспечения охраны и безопасности: разоружение, демобилизация и реинтеграция; деятельность полиции; реформирование сектора безопасности и государственное управление;

б) в сфере правосудия: исправительные учреждения; уголовная юстиция; судебная и правовая реформа;

с) в сфере обеспечения всеохватных политических процессов: формирование политических партий; общественная информация;

д) в сфере, связанной с выполнением ключевых функций правительства: координация помощи; деятельность законодательных органов; управление государственными финансами;

е) в сфере оживления экономики: создание рабочих мест; рациональное управление природными ресурсами; развитие частного сектора.

35. Эта оценка сопровождается следующими оговорками:

а) выясненные данные служат застывшим «снимком» высокодинамичного поля. К тому же нельзя с уверенностью указать размер потенциала и возможность его задействования, а его нехватка может ощущаться и на участках, не попавших в приведенный выше список;

б) в некоторых сферах какой-то потенциал имеется, но его недостаточно. Примером служит сфера, связанная с выполнением ключевых функций правительства, включая политику и координацию помощи. В других сферах потенциала может попросту не иметься — ни у Организации Объединенных Наций, ни за ее пределами;

---

<sup>12</sup> A/63/881-S/2009/304, пункт 17.

<sup>13</sup> Executive Office of the Secretary-General, “Inventory: United Nations Capacity in Peacebuilding”, 2006.

Таблица 1

**Ключевые задачи в постконфликтной ситуации: кластеры и субкластеры деятельности**

<i>Базовая охрана и безопасность</i>	<i>Всеохватные политические процессы</i>	<i>Гуманитарная деятельность</i>	<i>Ключевые функции правительства</i>	<i>Оживление экономики</i>
<b>Базовая охрана и безопасность</b>	<b>Всеохватные политические процессы</b>	<b>Гуманитарная деятельность</b>	<b>Ключевые функции правительства</b>	<b>Оживление экономики</b>
Сокращение масштабов насилия на уровне общин	Конституционные процессы	Сельское хозяйство	Политика в отношении помощи и координация помощи	Создание рабочих мест
Разоружение и демобилизация	Выборы и избирательные процессы	Координация работы лагерей и управление ими	Борьба с коррупцией	Рациональное управление природными ресурсами
Деятельность, связанная с разминированием	Посредничество, добрые услуги и урегулирование конфликтов	Образование	Деятельность исполнительных органов	Развитие частного сектора и промышленности
Деятельность полиции	<b>Оказание поддержки гражданскому обществу</b>	Начальный этап восстановления	Деятельность законодательных органов	Общественные работы и инфраструктура
Защита гражданских лиц	Формирование политических партий	Экстренное обеспечение жильем	Местное управление	
Реформирование сектора безопасности и государственное управление	Общественная информация и медиасредства	Здравоохранение	Государственно-административная реформа	
Транснациональная преступность/борьба с терроризмом		Питание	Управление государственными финансами	
<b>Правосудие</b>		Защита	Городское планирование	
Исправительные учреждения		Водоснабжение, санитария и гигиена		
Уголовная юстиция				
Судебная и правовая реформа				
Транснациональная юстиция				
<b>Развитие потенциала</b>				
<b>Гендерная проблематика</b>				
<b>Права человека</b>				

с) при наборе кадров Секретариат оперирует классификацией профессий, которая имеет мало общего с тем, с чем реально приходится иметь дело. Сотрудник по вопросам экологических коллизий может быть причислен к группе профессий, занимающихся «гражданскими делами»; в той же категории может оказаться и член команды, оказывающей поддержку местным органам государственной власти. Установленные данные не отражают гаммы оттенков, которая присуща потребностям сообществ, затронутых конфликтом;

д) у темы «потенциал» отсутствует общепринятая терминология и типология, в связи с чем потенциал, настроенный на замещение, невозможно отличить от потенциала, настроенного на обучение или привитие навыков и знаний. В сфере верховенства права, например, Группа заметила необходимость как в штате резервных судей, которых можно откомандировать сразу же по окончании кризиса, так и в долговременном потенциале для обучения национальных судебных работников;

е) есть признаки многочисленности инстанций, вызывающихся предоставить потенциал — вероятно, в надежде на генерирование ресурсов. Возможно, это естественная реакция на недостаточную слаженность доноров. Когда доноры помогают разным звеньям Организации Объединенных Наций предоставлять одинаковый потенциал, результаты оказываются зачастую неудачными.

36. После того как Группа определила эти ключевые задачи и критические пробелы, мешающие их выполнению, она рассмотрела вопрос о том, как Организации Объединенных Наций лучше восполнять эти пробелы и быстро и надежно предоставлять ключевой потенциал. Во-первых, Группа отметила, что наиболее быстрые и разносторонние в Организации Объединенных Наций подразделения, предоставляющие гражданский потенциал (это, например, Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и Отдел по оказанию помощи в проведении выборов), отличаются тем, что они функционируют в качестве глобальных поставщиков услуг клиентам по всей системе. Во-вторых, Группа отметила, что в гуманитарной области благодаря кластерному подходу преодолевались секторальные пробелы, укреплялось руководство и повышались подготовленность и способность напрягать силы в нужный момент<sup>14</sup>. В не охваченных же кластерами сферах недостает внятности в отношении ролей и обязанностей, а также в отношении того, кто из действующих лиц отвечает за наличие адекватного потенциала для реагирования на ожидаемый спрос.

**37. Поэтому Консультативная группа высокого уровня рекомендует (рекомендация 11 ниже) распространить модель «глобальный поставщик услуг» на всю работу Организации Объединенных Наций в постконфликтных ситуациях и формировать для каждого сектора кластеры и субкластеры.**

38. Кластерный подход, используемый в гуманитарной области, не вполне переносим на постконфликтные ситуации. Обязательность того, чтобы поставщик услуг выступал «последним прибежищем», не уместна, и ее копировать не следует. Вместо этого такие кластеры, работая с Группой гражданского партнерства, должны, когда необходимо:

---

<sup>14</sup> Overseas Development Institute, “Evaluation of the cluster approach”, 2008.

а) определить внутри каждого кластера, каковы источники потенциала и где его не хватает, опираясь при этом на наметки в отношении потенциала, сделанные для настоящего доклада<sup>15</sup>;

б) составить четкое изложение сравнительных преимуществ каждого из секторов, чтобы установить приоритеты: где Организации Объединенных Наций следует позаботиться об укреплении собственного потенциала, а где уместнее прибегнуть к партнерству или субподряду;

с) формировать культуру глобальной поставки услуг, позволяющую руководителям на местах легко выйти на необходимый им потенциал;

д) создать структуру общего ориентирования и инструктажа для экспертов, служащих по линии Организации Объединенных Наций.

## **В. Подотчетность и руководство**

39. Для того, чтобы Организация Объединенных Наций успешно выполняла поручаемые ей задачи и максимально повышала отдачу от инвестиций государств-членов в мир и безопасность, жизненно важное значение имеет подотчетность.

### **Стратегическая подотчетность**

40. В деле подотчетности маятник качнулся слишком далеко в сторону сложных, зарегулированных систем административного сопровождения и управления людскими ресурсами, отклонившись от стержневой миссии, которая состоит в осуществлении мандатов, получаемых от государств-членов. Проводимые проверки остаются сфокусированными на том, соблюдаются ли административные предписания, а не на том, что делается по существу. Возникающая из-за этого культура нерасположенности к риску зачастую не подходит для работы Организации Объединенных Наций в конфликтной обстановке, где требуется идти на рассчитанный риск. Для успешного выполнения непростых мандатов решающее значение нередко имеют экспериментирование и новаторство.

41. Перенастройка критериев стимулирования в Организации Объединенных Наций с соблюдения административных предписаний на реализованность мандатов и успешность работы остается для Организации Объединенных Наций и ее государств-членов немаловажной культууроформирующей задачей.

### **Функциональная подотчетность**

42. В некоторых случаях, например с Либерией или Сьерра-Леоне, Группа видела позитивные примеры «единства действий» со стороны Организации Объединенных Наций. В других же зафиксированные результаты были неважными. Хотя тут примешиваются моменты архитектурного порядка (всеми субъектами, действующими от Организации Объединенных Наций, руководят разные инстанции), есть значительный простор для усовершенствований.

43. Один из конкретных проблемных участков — это гендерная тема. Генеральный секретарь добивался от подчиненных ему старших руководителей по-

<sup>15</sup> С этими наметками можно ознакомиться на сайте: [www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org).

вышения гендерной сбалансированности, однако Группе удалось собрать, к сожалению, мало свидетельств того, что за выполнение этой задачи спрашивают со старших руководителей на местах — идет ли речь о такой сбалансированности в рядах самой Организации Объединенных Наций, о включенности в политические процессы, о привлечении специалистов гендерного профиля или о гендерной экспертизе бюджетов. Группа надеется, что структура «ООН-женщины» усилит понимание того, как повысить гендерное равенство, с опорой на конкретные показатели успеха, указанные в докладе Генерального секретаря о женщинах и мире и безопасности<sup>16</sup>.

#### **Структурная подотчетность**

44. Объем начальственных полномочий в полевых операциях оформлен зачастую запутанно, и он нечетко увязан с выполняемыми мандатами и задачами. В частности, в миссиях заметна натянутость в отношениях между стороной, занимающейся «обеспечением», и стороной, занимающейся «субстантивной» деятельностью, и прослеживается недостаточное единство усилий. Нынешняя ситуация, при которой руководитель, отвечающий за успешное осуществление мандата, не может контролировать действенное использование ресурсов миссии, является негодной.

**45. Поэтому Консультативная группа высокого уровня вносит серию рекомендаций (рекомендация 12 ниже) в целях улучшения подотчетности.**

#### **Руководство**

46. Наконец, не все старшие руководители на местах обладают полным набором навыков, требуемых для управления полевыми операциями. Группа отмечает усилия, прилагаемые заместителями Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, по политическим вопросам, по полевой поддержке и по координации гуманитарных вопросов и Администратором ПРООН с целью повысить качество руководства на местах, особенно в части подотчетности и учреждения Секции назначения старших руководителей. Фигура главы миссии или координатора-резидента как руководителя полевого присутствия Организации Объединенных Наций имеет существенное значение для успеха этого присутствия, и Группа разделяет убеждение в том, что такие руководители должны проходить надлежащее обучение и получать поддержку в деле выполнения этих задач.

**47. Поэтому Консультативная группа высокого уровня вносит серию рекомендаций (рекомендация 13 ниже) в целях улучшения руководства.**

### **С. Рекомендации: Результативное использование специалистов**

48. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня состоят в следующем:

---

<sup>16</sup> S/2010/498.

## Рекомендация 11 Закрепить ключевой потенциал

а) *Установить кластерную систему для ключевых сфер деятельности в постконфликтных ситуациях.* Как и в гуманитарной системе, для каждой такой сферы должна иметься головная структура кластера. В таблице 2 предлагаются, исходя из существующего потенциала, головные структуры кластеров и субкластеров. В число предлагаемых структур такого рода включен Всемирный банк — с учетом его солидных возможностей в ряде областей. Группа надеется, что Банк обдумает возможность согласиться на эти роли, и предлагает сделать данный вопрос предметом скорейшего обсуждения между Генеральным секретарем и Президентом Банка.

б) *Определить потенциал и его нехватку.* С опорой на наброски в отношении потенциала, выработанные для настоящего доклада<sup>15</sup>, головным структурам кластеров и субкластеров следует в 12-месячный срок подготовить пересмотренный список имеющихся источников потенциала, который может быть задействован в постконфликтных ситуациях, типологически описать потенциал, являющийся для них профильным, и составить список недостающего потенциала. Головным структурам кластеров следует определить, какой потенциал относится к ключевому потенциалу Организации Объединенных Наций, подлежащему подпитке и укреплению, а какой следует привлекать с помощью внешних партнерств.

в) *Сохранять гибкость.* Как и в гуманитарной системе, глава миссии или координатор-резидент должен быть вправе использовать либо головную структуру кластера, если у той имеется солидное местное присутствие, либо альтернативные механизмы.

г) *Уделять особое внимание гендерной проблематике как одной из сквозных тем.* Структуре «ООН-женщины», предлагаемой в качестве головной инстанции для гендерного кластера, следует вместе с членами этого кластера определить те сектора, где нужны и могут принести конкретную пользу специалисты гендерного профиля.

е) *Выработать параметры для модели «глобальный поставщик услуг».* Услуги, предлагаемые их глобальными поставщиками, могут быть получены в любой точке системы Организации Объединенных Наций, благодаря чему повышается гибкость ее реагирования. Группа предлагает, чтобы головные структуры кластеров взяли на вооружение модель «глобальный поставщик услуг». Однако эта модель адекватно не прописана. Комитету Генерального секретаря по вопросам политики следует определить ее параметры, охватывающие следующие аспекты:

і) *услуги:* как глобальный поставщик услуг будет предоставлять свои услуги миссиям, подчиненным Департаменту по политическим вопросам, миссиям, подчиненным Департаменту операций по поддержанию мира, в немиссионских контекстах, региональным действующим лицам и государствам-членам;

Таблица 2  
Кластеры и их головные структуры

<i>Базовая охрана и безопасность</i>		<i>Всеохватные политические процессы</i>		<i>Базовые услуги</i>		<i>Ключевые функции правительства</i>		<i>Оживление экономики</i>	
<i>Кластеры и субкластеры</i>	<i>Головная структура</i>	<i>Кластеры и субкластеры</i>	<i>Головная структура</i>	<i>Существующие кластеры</i>	<i>Головная структура</i>	<i>Кластеры и субкластеры</i>	<i>Головная структура</i>	<i>Кластеры и субкластеры</i>	<i>Головная структура</i>
<b>Базовая охрана и безопасность</b>	<b>ДОПМ</b>	<b>Всеохватные политические процессы</b>	<b>ДПВ</b>	<b>Гуманитарная координация</b>	<b>УКГВ</b>	<b>Ключевые функции правительства</b>	<b>ПРООН</b>	<b>Оживление экономики</b>	<b>Всемирный банк</b>
Сокращение масштабов насилия на уровне общин	ПРООН	Конституционные процессы	ДПВ	Сельское хозяйство	ФАО	Политика в отношении помощи и координация помощи	ПРООН	Создание рабочих мест	ПРООН
Разоружение и демобилизация	ДОПМ	Выборы и избирательные процессы	ДПВ	Координация работы лагерей и управление ими	УВКБ	Борьба с коррупцией	Всемирный банк	Рациональное управление природными ресурсами	ЮНЕП
Деятельность, связанная с разминированием	ДОПМ	Посредничество, добрые услуги и урегулирование конфликтов	ДПВ	Образование	ЮНИСЕФ	Деятельность исполнительных органов	ПРООН	Развитие частного сектора и промышленности	Всемирный банк
Деятельность полиции	ДОПМ	<b>Оказание поддержки гражданскому обществу</b>	<b>ПРООН</b>	Начальный этап восстановления	ПРООН	Деятельность законодательных органов	ПРООН	Общественные работы и инфраструктура	Всемирный банк
Защита гражданских лиц	ДОПМ	Формирование политических партий	ПРООН	Экстренное обеспечение жильем	УВКБ	Местное управление	ПРООН		
Реформирование сектора безопасности и государственное управление	ДОПМ	Общественная информация и медиасредства	ПРООН	Здравоохранение	ВОЗ	Государственно-административная реформа	Всемирный банк		
Транснациональная преступность/ борьба с терроризмом	ЮНОДК			Питание	ЮНИСЕФ	Управление государственными финансами	Всемирный банк		

Базовая охрана и безопасность		Всеохватные политические процессы		Базовые услуги		Ключевые функции правительства		Оживление экономики	
Кластеры и субкластеры	Головная структура	Кластеры и субкластеры	Головная структура	Существующие кластеры	Головная структура	Кластеры и субкластеры	Головная структура	Кластеры и субкластеры	Головная структура
<b>Правосудие</b>	<b>ПРООН</b>			Защита	УВКБ	Городское планирование	ООН-Хабитат		
Исправительные учреждения	ДОПМ			Водоснабжение, санитария и гигиена	ЮНИСЕФ				
Уголовная юстиция	ПРООН								
Судебная и правовая реформа	ПРООН								
Транснациональная юстиция	УВКПЧ								
<b>Развитие потенциала</b>								<b>ПРООН</b>	
<b>Гендерная проблематика</b>								<b>«ООН-женщины»</b>	
<b>Права человека</b>								<b>УВКПЧ</b>	

*Сокращения:* ВОЗ — Всемирная организация здравоохранения; ДОПМ — Департамент операций по поддержанию мира; ДПВ — Департамент по политическим вопросам; ПРООН — Программа развития Организации Объединенных Наций; УВКБ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев; УВКПЧ — Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; УКГВ — Управление по координации гуманитарных вопросов; ФАО — Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; ЮНЕП — Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде; ЮНИСЕФ — Детский фонд Организации Объединенных Наций; ЮНОДК — Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности.

ii) *партнерство*: как глобальный поставщик услуг будет работать с другими источниками потенциала внутри и вне Организации Объединенных Наций;

iii) *популяризация, обучение, стандарты*: как глобальный поставщик услуг будет обеспечивать разносторонность, актуальность и качество.

f) *Инвестировать в обучение навыкам реагирования на кризисы*. Сейчас не хватает обучения навыкам, значимым в кризисных ситуациях. Это усугубляется недостатком доступа специальных политических миссий, действующих на местах, к обучению. Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала Организации Объединенных Наций должны в рамках своего нового соглашения обеспечивать следующее:

i) снабжение головных структур кластеров технической поддержкой, позволяющей выяснять, какие есть возможности пройти обучение на стороне и не стоит ли наладить собственные такие возможности, чтобы повышать качество потенциала и способность удостоверять это качество;

ii) снабжение действующих на местах специальных политических миссий, координаторов-резидентов и их персонала доступом к соответствующему обучению.

## **Рекомендация 12**

### **Создать культуру подотчетности**

a) *Усилить подотчетность за осуществление намеченного*. Руководящие команды должны считаться коллективно подотчетными за осуществление своих планов. Это поможет обеспечить состоятельность планов и сократить разобщение между обеспечивающим и субстантивным звеньями. Те, кто заведует в миссиях их обеспечением, должны вовлекаться в планирование и считаться в миссии значимыми фигурами, подчиненными непосредственно ее главе.

b) *Усилить подотчетность за гендерное равенство*. Генеральному секретарю следует, действуя через структуру «ООН-женщины», поощрять ежегодную независимую проверку того, каков прогресс с достижением гендерного равенства, в сопоставлении с показателями, указанными в его докладе<sup>16</sup>, и считать подчиненных ему старших руководителей подотчетными за такой прогресс.

c) *Усилить подотчетность за предоставление услуг*. Масштабность мер, принимаемых Организацией Объединенных Наций, требует, чтобы разные части системы работали совместно. Структуры подотчетности не делают руководителей, действующих на местах, подотчетными за налаживание совместной работы, особенно когда она предполагает оказание услуг другим инстанциям Организации Объединенных Наций. В договорах, заключаемых старшими руководителями с Генеральным секретарем, следует предусматривать подотчетность за оказание услуг.

d) *Создать результатно-ориентированную культуру проверок, призванную обеспечивать и совершенствовать реализацию мандатов, а не просто наказывать за несоблюдение административных предписаний*. Первоочеред-

ная цель проверок деятельности на местах должна состоять в обеспечении того, чтобы, придерживаясь установленных государствами-членами правил и положений, главы миссий занимались выполнением своих мандатов как можно действеннее и эффективнее. По ходу проверок следует вносить инициативные предложения о том, как этого добиться, с учетом имеющихся ресурсов. Это логическое и необходимое продолжение культурного сдвига, начавшегося с введения результатно-ориентированного управления.

е) *Поддерживать систематическую толерантность к риску.* Консультативная группа высокого уровня приветствует признаки появления общесистемной платформы управления риском, но отмечает, что такая платформа должна позволять руководству, действующему в затронутых конфликтом странах, идти на большие риски и эффективнее ими управлять. Полевые операции в затронутых конфликтом странах сильно отличаются от повседневной работы в Центральных учреждениях и требуют иного подхода к риску.

### **Рекомендация 13** **Руководство**

а) *Обучение руководителей.* Руководители из системы Организации Объединенных Наций должны не только обладать правильным политическим чутьем и профессиональным опытом, но и быть сведущими в административных вопросах, чтобы эффективно и результативно управлять мерами, принимаемыми Организацией Объединенных Наций в порядке реагирования на конфликтные ситуации. В настоящее время слабое представление об установленных в Организации Объединенных Наций правилах сужает способность действующих на местах руководителей пользоваться гибкостью, существующей внутри системы. Департаменту полевой поддержки следует усовершенствовать инструктаж для всех, кто назначается на старшие руководящие посты (включая специальных представителей, исполнительных представителей и заместителей специальных представителей Генерального секретаря, а также руководителей их аппаратов), добившись при этом существенного охвата вопросов обеспечения (административное руководство, финансы, людские ресурсы, информационная технология и связь). Этот инструктаж следует устраивать одновременно и для заведующего обеспечением той миссии, куда назначается старший руководитель, так чтобы можно было обсудить конкретные способы сделать миссию чутче реагирующей на обстановку. По ходу инструктажа следует также разбирать вопросы, касающиеся интеграции обеспечивающей структуры Организации Объединенных Наций на местах между миссиями и учреждениями, фондами и программами.

б) *Отбор по принципу компетентности.* Государствам-членам следует поддержать стремление Генерального секретаря совершенствовать руководящий штат Организации Объединенных Наций путем отбора по принципу компетентности.

## **V. Быстрота**

49. Руководящие сотрудники Организации Объединенных Наций, действующие на местах, должны иметь возможность распределять ресурсы как можно эффективнее. Им необходимо быть в состоянии направлять ресурсы сообразно

развитию ситуации и изменению потребностей. Без этого международные акции будут и далее сопровождаться выделением неподходящего потенциала или задавливанием нарождающегося национального потенциала.

50. Консультативной группе высокого уровня видится такая система, при которой глава миссии или координатор-резидент распределяет ресурсы, опираясь на динамическую оценку потребностей. Организация Объединенных Наций нередко готовит свои планы, обладая минимумом сведений о стране и о ее силах и средствах. На основе этих планов она затем устанавливает, как будут распределяться ресурсы. По мере того, как осведомленность и компетентность растут, а у национальных субъектов появляется способность действеннее определять приоритеты, Организация Объединенных Наций должна реагировать корректировкой своих планов и бюджетов.

51. Группе видится порядок, при котором глава миссии или координатор-резидент будет отыскивать действующее лицо, чье привлечение представляется наиболее выгодным (национальная или международная неправительственная организация, миссия, учреждение, фонд или программа), и работать над обеспечением того, чтобы это лицо располагало необходимыми ресурсами для решения задач. Это простая модель направления людских и материальных инвестиций туда, где они могут оптимальнее всего принести результаты.

52. Для финансирования такого порядка действий есть три типа инструментов, к которым Организация Объединенных Наций может обращаться в постконфликтной ситуации: 1) начисляемые взносы; 2) существующие целевые фонды; 3) новые добровольные взносы. Нынешняя система не позволяет руководителям выбирать из этих инструментов и направлять ресурсы тому субъекту, которого выгоднее всего привлечь. Вместо этого объемом наличествующих ресурсов задаются размеры гражданского потенциала. Там, где мог бы лучше всего подойти национальный потенциал, часто используются международные инстанции, обходящиеся дороже.

53. Изложенные выше рекомендации относительно эффективных партнерских механизмов и обучения руководителей миссий будут оптимально срабатывать в том случае, если они будут увязываться со способностью направлять ресурсы в ответ на возникающую потребность. Скромнее оснащенным миссиям нужно будет действовать гибче. Группа усматривает четыре препятствия, которые надо будет преодолевать:

54. Во-первых, отыскание новых источников добровольного финансирования — дело нередко медленное и непредсказуемое. Если говорить об учреждениях, фондах и программах, то обычно им приходится найти внебюджетные ресурсы под конкретные проекты, прежде чем можно будет приступить к деятельности. Это задерживает начало выполнения важнейших миростроительных задач сразу же после окончания конфликта.

55. Чтобы сократить эту задержку и ускорить реализацию программ на местах, имеющийся у Всемирной продовольственной программы (ВПП) механизм «Финансирование за счет оборотных средств» предполагает заимствование оборотных средств под прогнозируемые взносы. За первый полный год своего функционирования (2005 год) этот механизм позволил ВПП своевременно охватить еще 8,2 миллиона бенефициаров и добиться прямой экономии в объеме 20,4 миллиона долларов. Объем денежных взносов, который потребовалось бы

получить на начало 2005 года, чтобы добиться того же эффекта, составляет примерно 75 миллионов долларов. С тех пор время по линии этого механизма удалось успешно авансировать 1,02 миллиарда долларов, обойдясь при этом без списания каких-либо сумм, и сократить сроки реализации на 57 дней. Данный подход можно было бы с пользой распространить на другие инстанции Организации Объединенных Наций, зависящие от добровольного финансирования.

56. Во-вторых, существующие целевые фонды часто не имеют возможности перечислять средства миссиям. К примеру, Фонду миростроительства поручается «способствовать миростроительной деятельности, которая служит прямым вкладом в постконфликтную стабилизацию и укрепляет возможности правительств, национальных/местных институтов и переходных или других соответствующих органов власти»<sup>17</sup>. На практике же Фонд миростроительства не может содействовать операциям по поддержанию мира или специальным политическим миссиям. Происходит это потому, что Секретариат взимает 13-процентный сбор за накладные расходы, превышающий установленный у Фонда 7-процентный потолок для таких сборов. Этот фактор препятствует использованию миссионского потенциала — даже если миссии выгоднее его использовать или если она располагает ранее доставленными на место силами и средствами.

57. В-третьих, эти каналы финансирования не обеспечивают надлежащими ресурсами программные мероприятия, необходимые для выполнения мандатов. Ситуация, когда выданные Советом Безопасности мандаты предусматривают задачи, которые государства-члены считают принципиальными для стабильности, не вяжется с отсутствием у Организации Объединенных Наций способности заручаться финансированием для осуществления этих мандатов. При нынешней системе финансирования за счет начисленных взносов предусматривается в первую очередь для тех сегментов мандата, которые связаны с безопасностью, и для гражданского персонала. При составлении программ, связанных с решением поставленных задач, Организация Объединенных Наций до сих пор зависит от медленно поступающего и менее предсказуемого добровольного финансирования. К примеру, Постоянный полицейский резерв может в короткий срок откомандировать экспертный персонал. Однако, прибывая на место, тот не имеет доступа к средствам на осуществление программных мероприятий и не может обеспечить своих национальных контрагентов базовым обучением и функциональным оснащением, что существенно ударяет по его эффективности. Это частый источник озабоченности для затронутых конфликтом сообществ, которые усматривают здесь неспособность добиться результата при первом появлении «окна возможностей», когда мирные дивиденды крайне важны.

58. В-четвертых, применению всех этих инструментов недостает гибкости. Государства-члены ожидают, что главы миссий будут работать с национальными властями над содействием стабильности. Однако те не имеют возможности с легкостью перебрасывать ресурсы (финансовые или людские) с одного участка на другой — даже когда правительство и глава миссии считают, что это будет способствовать повышению стабильности. Так возникает неэффективность. Например, если программа сокращения масштабов насилия на уровне

<sup>17</sup> A/63/818, приложение.

общины повлекла бы за собой больше стабильности в сочетании с военными и полицейскими силами и средствами Организации Объединенных Наций, главе миссии нужна возможность соответствующей калибровки. Группа отмечает, что даже в случаях, когда государства-члены разрешили гибко подходить к распределению ресурсов, эта гибкость не всегда используется. Она сдерживается сложившимися в Организации системами и культурой — даже если государства-члены ее не сдерживают.

59. Отдельно Группе хотелось бы в настоящем порядке отметить, что действующие на местах специальные политические миссии по-прежнему проходят по регулярному бюджету Организации Объединенных Наций. В силу этого им недостает систем поддержки и оперативных инструментов, которые требуются для функционирования во все более непростой обстановке на протяжении более длительного времени. Их отнесенность к этой категории часто исключает гибкость, которая требуется этим полевым операциям, и ограничивает их эффективность. Генеральная Ассамблея признала необходимость совершенствования систем поддержки и поручила Генеральному секретарю провести в 2011 году соответствующий анализ<sup>18</sup>.

**60. Поэтому Консультативная группа высокого уровня вносит рекомендации (рекомендация 14 ниже) в целях наделения Организации Объединенных Наций гибкостью и взаимозаменяемостью, позволяющими реагировать быстрее.**

### **Рекомендации: Быстрота перед лицом изменений**

61. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня состоят в следующем:

#### **Рекомендация 14**

#### **Создание возможностей для более быстрого реагирования на конфликт**

а) *Добиться гибкости, требуемой для нацеливания потенциала на удовлетворение потребностей.* Руководящие сотрудники Организации Объединенных Наций, действующие на местах, должны иметь возможность реагировать на кризисы и на изменение обстоятельств. Для этого им нужна способность гибко использовать ресурсы. Поэтому Группа предлагает, чтобы в рамках пакета, утвержденного Генеральной Ассамблеей, главы миссий были в состоянии перераспределять до 20 процентов ресурсов, выделяемых на гражданский персонал в бюджете миссии, и обосновывать это перераспределение лишь впоследствии (объем этих ресурсов в среднем составляет менее 5 процентов от общего бюджета операции по поддержанию мира). Данный шаг позволил бы активнее использовать пакеты мер гражданской поддержки и механизм экспертов в командировках для преодоления критической нехватки потенциала.

б) *Использовать принцип сравнительной выгоды для осуществления мандатов.* Лишь ограниченный круг задач должен напрямую выполняться структурами, подчиненными Секретариату. Когда это целесообразно и возможно, для этого должны привлекаться местные силы и средства. В тех случаях, когда для выполнения задачи, поставленной Советом Безопасности, выгоднее

---

<sup>18</sup> Резолюция 65/259, раздел XIII.

использовать потенциал, имеющийся за пределами миссии, будь то в учреждениях, фондах и программах или где-либо еще, глава миссии должен иметь возможность направить средства этому субъекту. Организации Объединенных Наций следует официально закрепить за главами миссий гибкость, полномочия и ответственность, позволяющие применять данный принцип.

с) *Снабдить миссии возможностями для выполнения программных задач.* Когда (как, например, в описанном выше случае с полицией) для выполнения поставленной задачи выгоднее использовать гражданский потенциал, имеющийся в миссии, главы миссий должны иметь возможность использовать начисленные взносы в качестве средств, необходимых для программных мероприятий, — в рамках пакета, утвержденного Генеральной Ассамблеей. При проведении программных мероприятий миссии должны указывать, на какой срок эти мероприятия рассчитаны и к кому перейдет эстафета по их завершении. Группа настоятельно призывает Генеральную Ассамблею расширить эту инициативу для будущих миссий, опираясь на имеющиеся удачные примеры из опыта Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити и других структур.

д) *Выработать твердые ориентиры для старшего руководства.* Ориентирование и инструктаж в вопросах того, как это делать эффективно, должны стать стандартной частью обучения старших руководителей. В отсутствие четких ориентиров персонал миссии и заведующие ее обеспечением излишне осторожничают, и в результате могут упускаться возможности для повышения отдачи и усиления действенности.

е) *Признать необходимость гибкости на начальной стадии миссии.* Нынешний порядок оформления бюджета требует, чтобы миссии прогнозировали свои потребности за полтора-два года. В шаткой постконфликтной ситуации это не срабатывает. Вместо этого на начальной стадии миссии Секретариат должен предлагать директивным органам бюджеты более общего профиля. В окончательном виде бюджет должен поступать после прояснения национальных приоритетов. Группа настоятельно призывает, чтобы применительно к полевым миссиям Организации Объединенных Наций, действующим в постконфликтной обстановке, государства-члены согласились сделать эту перемену нормой, а не исключением.

ф) *Унифицировать ставки накладных расходов для целевых фондов по всей системе Организации Объединенных Наций.* Запредельно высокая, 13-процентная ставка накладных расходов, установленная в настоящее время для миссионских целевых фондов, находящихся в ведении Секретариата, дестимулирующим образом сказывается на распределении ресурсов по критерию сравнительной выгоды. Эффективнее было бы ввести единообразную ставку, способствующую рациональному распределению ресурсов. Предлагается установить ее в 7 процентов — соразмерно ставке в многодонорских целевых фондах, находящихся в ведении ПРООН. В будущем накладные расходы можно было бы дополнительно снизить благодаря соответствующему эффекту масштаба. Необходимо, чтобы Контролер переработал порядок управления миссионскими целевыми фондами, приспособив его к применению в постконфликтных ситуациях. Это позволило бы, в частности, Фонду миростроительства превратиться во вспомогательный источник финансирования, дополняющий начисленные взносы при первом появлении «окна возможностей» и позволяющий с пользой

задействовать гражданский потенциал в миссиях Организации Объединенных Наций.

г) *Улучшать доступ учреждений, фондов и программ к оперативно предоставляемому финансированию.* Это должно включать описанные выше элементы механизма «Финансирование за счет оборотных средств» Всемирной продовольственной программы, а также модели, которые основываются на механизмах внутреннего заимствования и на процедурах быстрого оформления, имеющихся у ПРООН. Официальная рекомендация должна быть представлена учреждениями, фондами и программами своим руководящим органам в 12-месячный срок с момента появления настоящего доклада. Группа надеется, что Всемирная продовольственная программа и Программа развития Организации Объединенных Наций смогут поспособствовать в этом процессе.

## VI. Выводы

62. В странах, оправляющихся от конфликта, политический процесс, процесс обеспечения безопасности и процесс развития подкрепляют друг друга, позволяя строить прочный мир. Между тем сортировка поддержания мира, миростроительства и политических вопросов по разным «ящикам» и привязывание департаментов и способов финансирования к этой произвольной разбивке сдерживают у Организации Объединенных Наций способность задействовать в правильный момент правильный потенциал и осуществлять коррекцию в ответ на изменение потребностей.

63. Генеральный секретарь недавно заметил в Совете Безопасности: «Мы должны выйти за рамки идеи четкой последовательности процессов установления мира, поддержания мира и миростроительства и пойти дальше. Эти процессы следует осуществлять в комплексе, а не рассматривать их отдельно друг от друга. Конфликт редко развивается, следуя хорошо проторенной тропой. Мы должны продолжать двигаться в направлении разработки более оперативной и более гибкой архитектуры реагирования, которая позволит нам адаптировать нашу помощь к реальным и насущным потребностям на местах»<sup>19</sup>.

64. Преодоление проблем с потенциалом, испытываемых Организацией Объединенных Наций, — это необходимый шаг в направлении такой трансформации. Организация Объединенных Наций должна располагать квалифицированными кадрами, требуемыми для реагирования на конфликты. Здесь Группа солидарна со Специальным советником Генерального секретаря Лахдаром Брахими, который, выступая 22 июня 2010 года перед Генеральной Ассамблеей, повторил следующий свой призыв:

...инвестировать в системы, чтобы привлекать самых лучших и способных миссионских руководителей и гражданских специалистов для полевой службы. Нет замены тому, чтобы правильные люди заняли в правильное время правильные посты и занимали их ровно столько, сколько нужно. Многие ветераны миротворчества говорили [нашей группе], что система комплектования гражданского персонала подводит и миссии, и сам персонал. По их словам, если бы речь зашла об устранении только одной проблемы, то устранять стоило бы именно эту. Боюсь, что многие из них

---

<sup>19</sup> См. S/PV.6389.

могли бы сказать то же самое и сейчас, десять лет спустя. Почему эта проблема сохраняется?

65. Несмотря на сохранение этой проблемы, Группа видела настроенность на изменение сложившейся в Организации Объединенных Наций культуры и на выстраивание менее грузных, более быстрых и экономичных систем. Организация Объединенных Наций должна эволюционировать, чтобы выставлять гражданский потенциал, требующийся затронутым конфликтами государствам. Группа полагает, что принцип национальной ответственности и дух партнерства способны помочь государствам-членам и Организации Объединенных Наций пройти через эту эволюцию. Эти идеи имеют принципиальное значение для нашего общего начинания: дать беднейшим странам планеты возможность построить прочный мир и достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Каким-то одним способом этого не добиться, но, конечно же, есть способы сделать это лучше.

66. В заключение члены Консультативной группы высокого уровня благодарят Генерального секретаря за предоставленную возможность. Им было крайне почетно общаться с теми, кто нередко столь многим рискует на службе делу мира. Стоит надеяться, что настоящий доклад и приводимые в нем рекомендации о преобразованиях принесут им определенную пользу.

## Приложение I

### Людские ресурсы Организации Объединенных Наций

1. Системы управления людскими ресурсами Секретариата Организации Объединенных Наций были предназначены для того, чтобы удовлетворять потребности карьерной гражданской службы в условиях, когда объем работы, численность работающих и характер необходимых навыков предсказуемы. В ходе полевых операций Организации Объединенных Наций возникают совершенно иные проблемы. Предполагается, что в ходе таких операций будут решаться трудные задачи самого различного характера, причем в нестабильной постконфликтной обстановке, поскольку необходимо укреплять мир и безопасность. В каждой стране условия своеобразны. В каждом случае требуется свое сочетание возможностей гражданских специалистов, профессиональных навыков и опыта, для того чтобы можно было удовлетворить конкретные местные потребности. Дело также в том, что весь потенциал такого рода должен быть создан в короткие сроки — сразу же после завершения конфликта, если мы рассчитываем на успешное выполнение поставленных задач.

2. Настоящее приложение, а также доклад, в котором оно содержится, не могут гарантировать одновременное решение всех вышеупомянутых задач. Под вопросом находится вообще возможность создания такой системы набора кадров, которая соответствовала бы всем процедурным требованиям набора кадров в Центральных учреждениях и в то же время обеспечивала бы удовлетворение потребностей крупных и быстро эволюционирующих полевых операций. Вместо этого проведенная нами аналитическая работа, основанная на глубоком изучении деятельности Секретариата, практики миростроительства, итогов выездов на места и опросов, позволяет предложить некоторые меры, которые могут оказаться полезными.

3. В 2000 году в докладе Брахими были сделаны предложения о совершенствовании систем управления людскими ресурсами в Секретариате<sup>а</sup>. После десяти лет усилий стало ясно, что Секретариат не создал работоспособную, надежную систему, благодаря которой полевые операции получали бы нужных людей в нужном месте в нужное время. А вот учреждения, фонды и программы смогли провести преобразования, и в настоящее время большинство из них имеет глубокую кадровую систему, ориентированную на удовлетворение потребностей на местах.

4. Старшие руководители Организации Объединенных Наций, работающие на местах, в ходе бесед с членами Группы выразили мнение, что проблемы с людскими ресурсами, в первую очередь чрезвычайно медленные темпы набора, являются самыми серьезными препятствиями на пути к выполнению поставленных задач.

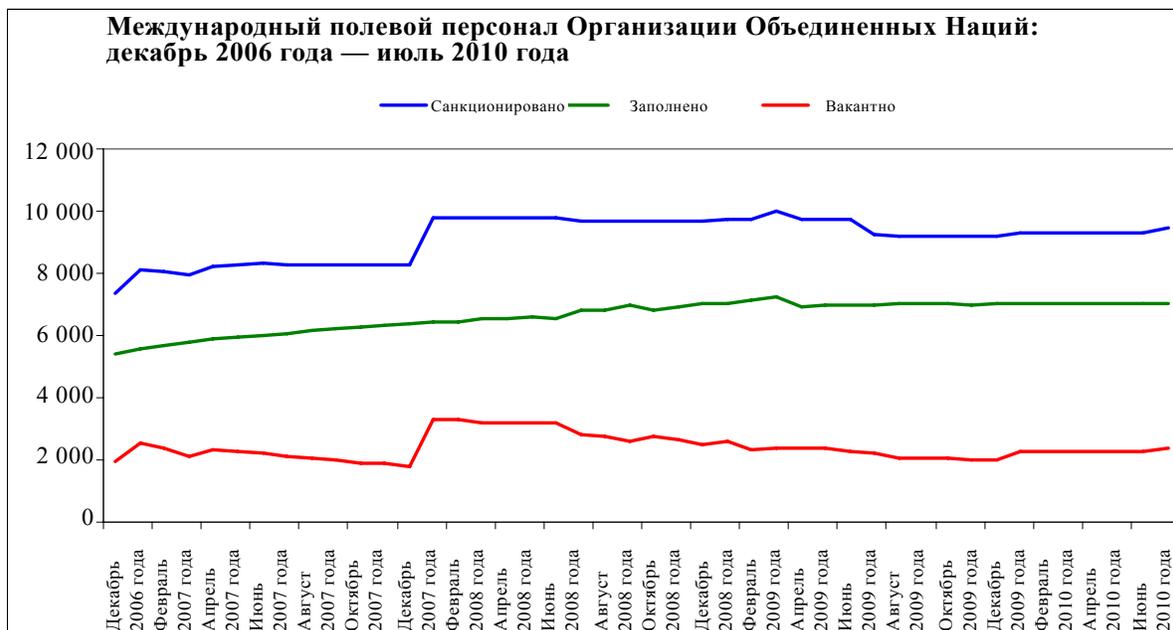
5. Краткий анализ положения в Секретариате с набором кадров для полевых операций за последние пять лет подтверждает вышеупомянутый вывод. Диаграмма, приводимая ниже, показывает число санкционированных должностей гражданских специалистов, число вакансий и численность персонала Секретариата. Обращает на себя внимание тот факт, что, если число санкционирован-

---

<sup>а</sup> Доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/305-S/2000/809), в первую очередь рекомендация 11.

ных должностей и число вакансий почти совпадают друг с другом, численность персонала растет почти постоянно. Это говорит о том, что нынешняя система набора и расстановки кадров пытается удовлетворить потребности, внезапно возникающие в связи с началом операций или в связи с иными обстоятельствами резкого повышения спроса на кадры.

### Санкционированные должности, вакансии и численность персонала Организации Объединенных Наций в 2006–2010 годах



6. Нынешний цикл реформы системы управления людскими ресурсами в Секретариате начался с самыми лучшими намерениями: создать более прочную, более справедливую и более оперативную систему. Однако лица, работающие на местах, которые ответили на наши вопросы, в большинстве своем соглашались с тем, что в настоящее время не проще, а труднее получить нужных людей для полевых операций в нужное время. Более того, вместо того чтобы создать стимулы для мобильности, реформы лишь понизили привлекательность переезда сотрудников Центральных учреждений в периферийные отделения. Респонденты отметили, что «процесс набора кадров занимает вплоть до одного года, тогда как для сложных операций с быстро изменяющейся обстановкой кадры требуются немедленно. В тех случаях, когда кризис либо уже начался, либо вот-вот начнется, к тому времени, когда организации направляют на места квалифицированных специалистов, либо уже слишком поздно (кризис уже привел к наихудшим последствиям), либо потенциальный сотрудник уже не может приехать или потерял интерес»<sup>b</sup>.

<sup>b</sup> См. Peacebuilding Support Office, “Summary of Responses to Part One and Part Two of a Thematic e-Discussion on the UN Review of International Civilian Capacities”, 2010; available from [www.civcap.info/community\\_of\\_practice/e-discussions.html](http://www.civcap.info/community_of_practice/e-discussions.html).

7. Нынешние процессы набора и расстановки кадров неблагоприятны для клиентуры, независимо от того, имеем ли мы в виду под клиентурой организацию, подбирающую кадры, или самих соискателей работы. Нынешняя система непонятна, слишком сложна и не дает необходимой информации о том, на каком этапе набора находится в каждый данный момент тот или иной соискатель работы. Все это, а также сроки набора, которые в среднем превышают шесть месяцев, делают очень трудным для Организации Объединенных Наций процесс привлечения самых лучших и способных. Как сказал один из старших чиновников Организации Объединенных Наций, «только после того как самые лучшие и самые способные отказались от нас, мы подчас и начинаем выбирать из того, что осталось».

8. Секретариат продолжает использовать единый для всех длительный и сложный процесс, применяемый на всех этапах работы с кадрами: набор, горизонтальные перемещения и повышения по службе. Все это очень затрудняет дело, когда необходимо, реагируя на возникшие потребности, быстро направить в другое место людей, которые уже были проверены, и этот процесс создает отрицательные стимулы для людей, стремящихся к продвижению по службе или развитию карьеры. Недавно созданная система реестров может помочь в этом отношении, однако пока слишком рано делать выводы. Кроме того, в рекомендации 13(а) Группа предложила организовать обучение старших руководителей, чтобы они умели пользоваться системой управления людскими ресурсами. Однако, по мнению Группы, для того чтобы осуществить планы Генерального секретаря, касающиеся создания единого глобального Секретариата, необходимо дифференцированно подходить к удовлетворению оперативных потребностей Организации Объединенных Наций в полевых операциях, а также к удовлетворению потребностей Централных учреждений.

9. Нынешняя процедура набора кадров не только слишком длительная, но и не позволяет получить специалистов узкого профиля. Эту систему называют своего рода «оптовым механизмом», который предназначен для просмотра огромного числа заявлений на должности широкого профиля. Однако вследствие специфического характера конфликтов все чаще возникает потребность в специалистах узкого профиля (например, для управления природными ресурсами в Либерии, для борьбы с наркотрафиком и организованной преступностью в Гвинее-Бисау или для организации землепользования в Дарфуре). Нынешняя система не в состоянии удовлетворить такие потребности.

10. Эта проблема не так остро стоит в специализированных учреждениях, которые имеют специфические и технические мандаты и более развитые профессиональные сети. Например, они показали, что способны быстро направить в Либерию специалиста по борьбе с сельскохозяйственными вредителями в Западной Африке. Однако даже в тех случаях, когда в учреждениях, фондах и программах имеются специалисты узкого профиля, в Секретариате не хватает механизмов быстрого и простого задействования таких специалистов — либо путем временного принятия сотрудников на работу, либо путем заключения субподряда в этой области.

11. Секретариат не в состоянии выполнить те задачи в области диверсификации, которые он сам поставил, особенно в отношении приема на работу женщин. Имеются свидетельства того, что принятые на работу женщины реже, чем мужчины, бывают удовлетворены своими возможностями карьерного роста,

своими условиями и характером работы<sup>c</sup>. Женщины, уходящие из Секретариата, моложе мужчин из этой же категории в среднем на пять лет. Это вызывает большую озабоченность прежде всего потому, что в Секретариате происходит старение персонала: средний возраст сотрудников на должностях С-1 — 32,1 года, С-2 — 34,5 года и С-3 — 39,2 года, причем только 1,6 процента персонала моложе 30 лет. Несоответствие между числом мужчин и числом женщин на старших должностях остается поразительным. Более 70 процентов всех сотрудников на должностях С-5 и выше — мужчины, 64 процента сотрудников — на должностях С-4 и 58 процентов — на уровне С-3<sup>d</sup>. Это говорит о том, что Секретариат не способен удерживать в своих рядах женщин. В рекомендации 12(b) выше Группа советовала повысить ответственность за решение задач в гендерной области. Это имеет огромное значение.

12. Однако Группа отмечает, что нынешняя система набора кадров сумела сохранить географическую представленность, поскольку 60 процентов полевого персонала Секретариата поступает из стран Юга.

13. В целом же следует отметить, что Секретариат должен быть в состоянии выявлять, набирать, вознаграждать и удерживать способных сотрудников. Нынешняя система не справляется с этой задачей. В ее основе — стаж работы, который является главным фактором при определении уровня занимаемой должности. Складывается впечатление, что опыт работы в других организациях и в частном секторе игнорируется, а степень опытности и актуальность имеющегося опыта не учитываются.

14. Очевидно также, что нынешняя система управления людскими ресурсами с трудом справляется с теми ситуациями, когда качество работы персонала оставляет желать лучшего. Это является следствием непродуманной системы стимулов, о чем говорилось выше, а также следствием громоздкой системы правосудия. В нынешних финансовых условиях, когда нужно проявлять экономию во всем, Организация Объединенных Наций должна нести ответственность перед государствами-членами и должна отказываться от услуг тех, кто плохо работает.

## Рекомендации

15. Консультативная группа высокого уровня сделала ряд рекомендаций для того, чтобы система управления людскими ресурсами в Секретариате более эффективно удовлетворяла кадровые потребности в постконфликтных условиях.

### Рекомендация 15

#### Улучшение карьерных перспектив для удержания способных сотрудников и развития их потенциала

а) *Расширение экспериментальной программы ротации между Секретариатом, учреждениями, фондами и программами.* В учреждениях, фондах и программах имеется определенное число специалистов узкого профиля, но в то же время там требуется определенное число специалистов широкого профи-

<sup>c</sup> Office of Human Resources Management, Report on exit questionnaire, 26 February 2009.

<sup>d</sup> A/65/350, таблица 9.

ля — таких же, как и в Секретариате. Группа рекомендует расширить осуществляемую в настоящее время инициативу по добровольному обмену между сетями, которая поощряет такую ротацию кадров.

б) *Расширение требований в отношении мобильности и учет работы вне Секретариата.* Группа приветствует недавно предпринятые шаги, направленные на то, чтобы мобильность стала необходима для продвижения по службе. Однако она с озабоченностью отмечает, что Секретариат не учитывает работу вне Секретариата Организации Объединенных Наций при зачете стажа полевой службы. Полевая служба в рамках любой организации системы Организации Объединенных Наций — и даже любая служба за пределами Организации Объединенных Наций — должна зачитываться для целей мобильности в любой структуре Организации Объединенных Наций, и такую службу следует официально поощрять. Имеются веские аргументы в пользу проведения более энергичной политики в сфере мобильности, возможно, в пользу такой политики, которая делает мобильность обязательной для всех должностей на уровне С-4 и выше в Департаменте полевой поддержки, Департаменте по политическим вопросам и Департаменте операций по поддержанию мира. Политика мобильности и ротации дает особенно большой эффект, когда такой дифференцированный подход применяется к полевому персоналу.

с) *Более качественная подготовка.* Отсутствие организованной системы подготовки оперативного персонала и недостаточное внимание, которое уделяется развитию профессиональных навыков, мешают Организации Объединенных Наций удерживать своих ведущих сотрудников и делать инвестиции в человеческий капитал. Группа приветствует осуществляемые в настоящее время инициативы по созданию систем переподготовки оперативного персонала. Группа настоятельно призывает оперативно-функциональные подразделения выделять ресурсы на подготовку кадров и тем самым повышать профессиональный уровень и возможности этих кадров.

д) *Введение правила, согласно которому все сотрудники, принимающие участие в разрабатываемой сейчас программе для молодых специалистов, направлялись в периферийные подразделения при первой или второй ротации.* Предлагаемые изменения этой программы позволят заинтересованным молодым сотрудникам получать ценный опыт работы в полевых условиях в самом начале своей карьеры, что будет повышать мобильность и будет содействовать формированию такой организационной культуры в Секретариате, которая больше направлена на удовлетворение потребностей полевых операций, и это позволит также обеспечить появление новых идей на местах. Группа приветствует эту инициативу и надеется на ее быстрое осуществление.

е) *Разработка программы ускоренного продвижения по службе.* Группа настоятельно призывает Секретариат разработать программу ускоренного продвижения по службе, нацеленную на выявление, продвижение и удержание самых одаренных специалистов. Одновременно Секретариату следует создать систему реального управления работой персонала, которая обеспечивает круговую подотчетность и выбытие тех, кто плохо работает.

**Рекомендация 16****Обеспечение благосостояния персонала должно быть более приоритетной задачей**

а) *Создание условий, благоприятных для семьи.* Один из старших чиновников Организации Объединенных Наций, работающий в полевой операции, сказал, что Организация Объединенных Наций «не создает благоприятных условий для семьи». Группа приветствует нынешнюю работу по унификации классификации мест службы, благодаря чему сейчас идет борьба с тенденцией превращать почти все полевые операции, осуществляемые под руководством Секретариата, в несемейные места службы. Организация Объединенных Наций должна создавать условия, благоприятные для персонала и семьи, в том числе с помощью следующих мер: i) поддержка переезда членов семьи в соседние страны в период работы в несемейных местах службы, в том числе поддержка усилий по обеспечению членов семьи визами; ii) одновременное направление в полевую операцию супружеских пар, являющихся сотрудниками. Подобные программы являются стандартными в частном секторе<sup>e</sup>.

б) *Инвестиции в целях обеспечения благосостояния персонала.* До сих пор недостаточно внимания уделялось созданию базовых условий, обеспечивающих благосостояние персонала Организации Объединенных Наций в рамках некоторых из наиболее сложных операций. Сотрудники полевых операций, занимающие самые различные должности, рассказали членам Группы о том, как отсутствие нормальных санитарных условий, приемлемых жилищных условий и самых элементарных возможностей для отдыха негативно сказались на количестве сотрудников, продолжающих работать, особенно когда речь идет о женщинах. Без гарантированного обеспечения электричеством, питьевой водой, нормальным питанием и доступа к Интернету Организации Объединенных Наций будет трудно привлекать новые кадры.

в) *Решение проблем безопасности.* Проблемы обеспечения безопасности становятся все более серьезными. Необходимо сделать все возможное для принятия мер по уменьшению риска и по увеличению вознаграждения в целях удержания основного персонала, однако Группа полагает, что и в дальнейшем будет трудно привлекать высококвалифицированных специалистов на работу в самых трудных условиях.

**Рекомендация 17****Разработка основ политики для обеспечения быстрого развертывания**

а) *Разработка модели «общеорганизационной чрезвычайной ситуации».* При возникновении чрезвычайных ситуаций, таких как землетрясение в Гаити, Генеральный секретарь должен быть в состоянии набирать новый персонал, делать временные горизонтальные перемещения кадров и принимать меры к тому, чтобы необходимых сотрудников отпускали с их места работы. Положение 1.2(с) Положений о персонале Организации Объединенных Наций предусматривает, что «сотрудники подчинены Генеральному секретарю и на-

<sup>e</sup> См., например, «Better benchmarks for global mobility» (Mercer Consulting), доступен на сайте [www.mercer.com/articles/1377480](http://www.mercer.com/articles/1377480), or the industry standard, «Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees», available for purchase from <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-survey-expat.aspx?menuId=343>, or «Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations», *International HR Journal*, winter 1997.

значаются им или ею на любую работу и в любое отделение Организации Объединенных Наций». Однако неясно, каким образом должно применяться это положение. Базовые принципы, определяющие условия, которые рассматриваются в качестве чрезвычайной ситуации, помогли бы Секретариату более эффективно реагировать на возникающие ситуации.

б) *Принятие специальных мер по обеспечению оперативной совместимости органов системы Организации Объединенных Наций для реагирования на кризисы.* Управлению людских ресурсов, Департаменту полевой поддержки и кадровым структурам учреждений, фондов и программ следует: i) разработать стандартный документ, позволяющий Организации Объединенных Наций перемещать сотрудников в рамках всей системы после возникновения конфликтной ситуации; ii) разработать официальный реестр таких заинтересованных сотрудников, которые готовы к быстрому перемещению, так чтобы включение этих сотрудников в реестр было заранее санкционировано их руководителями. В реестре должно быть оговорено, что в течение первых 90 дней все расходы должны покрываться предоставляющей организацией.

с) *Повышение оперативной совместимости подразделений, имеющих значительное присутствие на местах.* Комитет высокого уровня по вопросам управления и Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций должны обеспечить стандартизацию процессов, соглашений и технических контактов, особенно в областях, связанных с поездками и оплатой, для того чтобы содействовать использованию специалистов, где бы они ни находились в настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций. Полное внедрение системы планирования общеорганизационных ресурсов могло бы оказать помощь в этом отношении.

д) *Разработка планов работы для начального и переходного этапов.* Процедуры управления миссиями в начальный и переходный периоды в настоящее время неясны, в следствие чего у Организации возникают трудности с осуществлением. Группа знает, что работа, которая сейчас проводится с целью подготовки глобальной стратегии полевой поддержки, может дать ответы на эти вопросы. Поэтому в настоящее время она просто обращается к Департаменту полевой поддержки и Управлению людских ресурсов с просьбой обеспечить наличие ясного и транспарентного процесса управления миссиями в начальный и переходный периоды. Группа с озабоченностью отмечает также отсутствие механизмов финансирования в целях автоматического укомплектования кадрами Отдела полевого персонала Департамента полевой поддержки для набора кадров, направляемых в новые специальные политические миссии. Группа настоятельно призывает Генерального секретаря обеспечить, чтобы Департамент по политическим вопросам имел необходимую поддержку, благодаря которой специальные политические миссии могли бы эффективно функционировать.

е) *Установление ясной системы ответственности и сроков.* Набор полевого персонала должен происходить в рамках ясного, заранее определенного процесса, выполняемого в установленные сроки, которые автоматически доводятся до сведения всех людей, подающих заявки. Руководители Управления людских ресурсов и Департамента полевой поддержки, а также старшие должностные лица на местах должны отвечать за соблюдение установленных сроков.

**Выводы**

16. Для того чтобы выполнить задачи, поставленные государствами-членами, Организация Объединенных Наций должна быть в состоянии привлекать и удерживать в своих рядах самых лучших и самых способных. Для этого в Секретариате Организации Объединенных Наций должна проводиться политика, нацеленная на обеспечение интересов каждого конкретного человека.

## Приложение II

### **Рекомендации Консультативной группы высокого уровня**

#### **1. Признание главенствующей роли национального потенциала.**

Принцип, согласно которому задействование международного потенциала является крайней мерой, должен четко применяться государствами-членами, Всемирным банком и Организацией Объединенных Наций в их деятельности в затрагиваемых конфликтом странах. Везде, где это возможно, национальные организации и учреждения должны служить главным источником сил и средств, необходимых для выполнения основных и вспомогательных задач.

#### **2. Пересмотреть ставки денежного вознаграждения для сохранения национального потенциала**

Группа рекомендует, чтобы Генеральная Ассамблея провела обзор принципов оплаты труда, применяемых к персоналу Организации Объединенных Наций, набираемому на местах. Эти принципы, разработанные в 1949 году, не преследовали цели укрепления национального потенциала в затрагиваемых конфликтом государствах.

#### **3. Размещение международного персонала совместно с персоналом национальных учреждений**

Международный персонал необходимо размещать в национальных учреждениях при условии обеспечения его охраны и безопасности. Этого принципа должны придерживаться все международные субъекты, действующие в затрагиваемых конфликтом государствах. Любой отход Организации Объединенных Наций от этой политики должен быть обоснован.

#### **4. Уделение приоритетного внимания нуждам женщин и использование их потенциала**

а) Нуждам женщин необходимо уделять больше внимания при планировании международных действий. Структура «ООН-женщины» должна принимать меры к тому, чтобы при планировании своих действий Организация Объединенных Наций обеспечивала доступ к потенциалу, позволяющему надлежащим образом решать гендерные вопросы, и должна оказывать консультативную помощь государствам-членам, стремящимся повысить эффективность принимаемых ими мер реагирования.

б) Создание женщинам безопасных условий имеет существенно важное значение для содействия социально-экономическому подъему. Группа поддерживает предложение о том, чтобы к 2014 году в составе всех развертываемых Организацией Объединенных Наций полицейских контингентов 20-процентная квота выделялась женщинам. Она настоятельно призывает государства-члены обеспечить достижение этой цели, в том числе путем осуществления инициатив по специализированному набору кадров.

**5. Перестроить систему закупок для усиления экономического воздействия на местном уровне**

Следует пересмотреть применяемые Организацией Объединенных Наций правила закупок, с тем чтобы в них приоритетное внимание уделялось национальному потенциалу и более широкому использованию местных специалистов и сравнительных преимуществ, где это возможно. Группа рекомендует государствам-членам принять аналогичные меры. Необходимо ввести требование о том, чтобы в рамках всех крупных операций по поддержанию мира и действующих на местах специальных политических миссий ежегодно проводилась внешняя оценка, призванная способствовать тому, чтобы их экономическая деятельность в максимально возможной степени укрепляла местный потенциал.

**6. Разработать совместное руководство по развитию национального потенциала**

Группа настоятельно призывает Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк, Рабочую группу по наращиванию потенциала в рамках международного диалога по миростроительству и государственному строительству и других соответствующих субъектов совместными усилиями разработать четкое руководство по вопросу о том, как наилучшим образом укрепить на индивидуальном, учрежденческом и национальном уровнях потенциал в целях построения общества, отличающегося повышенной жизнестойкостью. В такое руководство следует включить советы о том, как национальные действующие лица могут осуществлять общий надзор за процессом оказания международной технической помощи, как измерять прогресс и как выявлять передовые методы.

**7. Поддерживать усилия Программы развития Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, связанные с восстановлением основных функций правительства**

Международное сообщество должно быть способно оказывать правительствам стран, выходящих из состояния конфликта, помощь в создании ключевых структур, необходимых для а) стратегического планирования и установления приоритетов; и б) координации помощи и управления государственными финансами. Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) требуются ресурсы и специалисты для поддержания этих усилий, однако в одиночку она не сможет справиться с этой задачей. Всемирный банк располагает широкими возможностями в этих сферах, и Группа настоятельно призывает к налаживанию сотрудничества между этими двумя структурами.

**8. Создать механизм обеспечения партнерства и управления им**

Для поддержки уже имеющегося и создания дополнительного глобального потенциала Организации Объединенных Наций требуется координационный механизм, который обеспечивал бы связь с внешними партнерами. Группа рекомендует создать во взаимодействии с ПРООН Группу гражданского партнерства, которая входила бы в состав Департамента полевой поддержки и обслуживала бы все полевые миссии Организации Объединенных Наций в странах, затрагиваемых конфликтом. Такой шаг был бы созвучен глобальной стратегии

полевой поддержки. Функции Группы гражданского партнерства состояли бы в следующем:

а) *обеспечивать связь между представительствами Организации Объединенных Наций на местах и внешними поставщиками сил и средств.* Группа гражданского партнерства служила бы для миротворческих операций Организации Объединенных Наций, специальных политических миссий, базирующихся на местах, и координаторов-резидентов единым контактным центром, позволяющим им получать доступ к гражданским ресурсам в государствах-членах, региональных и субрегиональных организациях, неправительственных организациях и других структурах, ведущих списки экспертов, осуществлять отбор и направлять на места специалистов, руководствуясь при этом потребностями, определенными на местах;

б) *налаживать долгосрочные отношения с внешними поставщиками сил и средств.* Группа гражданского партнерства помогала бы головным структурам кластеров, которые предложены в рекомендации 11 ниже, в создании правовых и административных механизмов, позволяющих задействовать потенциал элементов соответствующего кластера (региональные и субрегиональные организации, государства-члены, неправительственные организации и т.д.) и других внешних субъектов. Вместе с головными структурами кластеров и подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися учебной подготовкой, она обеспечивала бы соблюдение установленных стандартов<sup>а</sup>. Группа настоятельно призывает государства-члены как можно скорее приступить к разработке официальных соглашений, которые будут заключены с Группой гражданского партнерства;

с)  *типовые договоры.* Группа гражданского партнерства совместно с Управлением по правовым вопросам и другими подразделениями должна разработать типовые меморандумы о взаимопонимании для использования в рамках сотрудничества с национальными, региональными и неправительственными партнерами, опираясь при этом на уроки, извлеченные из осуществления программы резервных соглашений о партнерстве, созданной Управлением по координации гуманитарных вопросов, и богатый опыт учреждений, фондов и программ;

д) *вести внутренний реестр на случай быстрого развертывания.* Группа гражданского партнерства вела бы в Организации Объединенных Наций внутренний реестр на случай быстрого развертывания в кризисных ситуациях. О создании такого реестра более подробно говорится в приложении I;

е) *обеспечивать подотчетность.* Группа гражданского партнерства была бы подотчетна государствам-членам в том, что касается географического разнообразия и гендерного баланса. Обеспечение разнообразия должно быть необходимым предварительным условием заключения любых официальных соглашений о партнерстве;

ф) *обеспечивать широкие рамки предоставления своих услуг.* В тех случаях, когда существующие механизмы, в частности механизмы, созданные в

---

<sup>а</sup> В число таких подразделений Организации Объединенных Наций входят: Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций.

рамках учреждений, фондов и программ, действуют эффективно, их не следует включать в сферу деятельности Группы гражданского партнерства. Вместе с тем услуги Группы должны быть доступны для всей системы Организации Объединенных Наций.

## 9. Разработать в Организации Объединенных Наций рамочную стратегию партнерства

Чтобы Группа гражданского партнерства могла действовать эффективно, Консультативная группа высокого уровня предлагает сделать следующее:

а) *уточнить правила использования персонала, задействованного для оказания временной и срочной помощи*. В резолюциях Генеральной Ассамблеи говорится о том, что безвозмездно предоставляемый персонал используется в контексте привлечения специалистов, отсутствующих в Организации, и для оказания временной и срочной помощи<sup>b</sup>. Внесенное Генеральным секретарем административное уточнение, согласно которому в период после окончания конфликта, составляющий от 24 до 36 месяцев, уместно говорить о срочной помощи, обеспечивает необходимую гибкость, требуемую для обеспечения действенного партнерства<sup>c</sup>;

б) *шире использовать механизм экспертов в командировках*. Этот механизм позволяет персоналу, обладающему необходимыми навыками и опытом, предоставлять свои услуги Организации Объединенных Наций, сохраняя при этом связь с направившей их структурой. Этот мощный инструмент позволяет задействовать специалистов, особенно специалистов из разных стран Юга, а его более широкое использование поможет Организации Объединенных Наций мобилизовать требуемый ей потенциал;

в) *разработать пакеты мер гражданской поддержки*. Необходимо обеспечить возможность использовать средства в бюджетах миссий, формируемых за счет начисленных взносов, для оплаты пакетов мер гражданской поддержки. Пакет мер гражданской поддержки будет разрабатываться государством-членом, региональной организацией или центром передового опыта на тот случай, когда возникает обусловленная местными нуждами явная потребность в направлении группы узких гражданских специалистов. В контексте этих пакетов мер поддержки будут использоваться существующие типовые письма-заказы, а соответствующая помощь будет предоставляться всем полевым операциям Организации Объединенных Наций, испытывающим острую нехватку в гражданском потенциале;

г) *содействовать укреплению трехстороннего сотрудничества и сотрудничества по линии Юг-Юг*. Механизмы сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества позволяют оказать жизненно важную краткосрочную и долгосрочную помощь в период после окончания конфликта, о чем свидетельствуют многочисленные инициативы, в реализацию которых доноры вложили большие средства. Уже существующий в ПРООН рамочный механизм сотрудничества по линии Юг-Юг может послужить образцом для создания аналогичных эффективных механизмов. Группа рекомендует продолжить финансирование таких механизмов;

<sup>b</sup> Резолюции 51/243 и 52/234.

<sup>c</sup> Такое уточнение заменит соответствующее положение документа ST/AI/1999/6.

е) *более эффективно использовать добровольцев, в частности Добровольцев Организации Объединенных Наций.* На встречах, проведенных Консультативной группой высокого уровня, Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) часто упоминалась в качестве источника разнообразных специалистов, успешно прошедшего испытания в полевых условиях. Руководителям Организации Объединенных Наций, работающим на местах, следует шире использовать потенциал ДООН. Группа рекомендует ДООН составить списки узких специалистов, требуемых для работы в тех секторах, где выявлена нехватка потенциала. Можно также с пользой для дела задействовать другие механизмы привлечения добровольцев, такие как общинные сети добровольцев и региональные и субрегиональные реестры добровольцев;

ф) *укреплять партнерские отношения с частным сектором.* Опыт, накопленный частным сектором, особенно в сферах рационального управления природными ресурсами и развития частного сектора, мог бы оказаться полезным в странах, затрагиваемых конфликтом. Группа гражданского партнерства, действуя в сотрудничестве с Бюро по вопросам партнерства и Глобальным договором Организации Объединенных Наций, должна разработать конкретные предложения о предоставлении ее партнерами полевым операциям гражданских специалистов в этих областях, а также в других областях, если такие специалисты имеются. Группа приветствует недавнюю инициативу Группы двадцати по финансированию малых и средних предприятий, призванную расширить мелким компаниям доступ к регулируемым по объему кредитам, поскольку это сопряжено с особыми проблемами, возникающими в контексте развития частного сектора в постконфликтный период. Организация Объединенных Наций должна одобрить и поддержать эту инициативу;

г) *создавать и/или поддерживать центры передового опыта.* Центры передового опыта можно было бы создавать в тех областях, где существует явная потребность в потенциале. Эти центры могли бы объединять гражданских специалистов, имеющих узкую специализацию и обладающих пользующимися большим спросом навыками в таких областях, как координация помощи, государственное управление и реформирование сектора безопасности. Структуры такого рода уже существуют и сотрудничают с Организацией Объединенных Наций в таких областях, как отправление правосудия в переходный период, и использование этого механизма следует расширять.

#### **10. Совершенствование учебной базы в интересах глобального сообщества поставщиков сил и средств**

Партнерство предполагает установление минимальных требований, касающихся общих руководящих принципов и поддержки внешних субъектов, желающих сотрудничать с Организацией Объединенных Наций. Чтобы способствовать созданию новых сообществ поставщиков и соблюдению стандартов уже существующими сообществами, Группа, основываясь на успешных моделях, используемых в контексте миротворческих усилий, предлагает следующее:

а) *определить, где требуется обеспечивать подготовку.* Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций

должны в сотрудничестве с Управлением людских ресурсов, Департаментом полевой поддержки, Группой гражданского партнерства и головными структурами кластеров, о которых говорится в рекомендации 11 ниже, определить, где необходимы специальные знания, и затем либо наладить обучение, либо найти соответствующие внешние источники;

b) *определить стандарты в отношении обучения, инструкторов и обучаемых.* В каждой области Организации Объединенных Наций необходимо разработать четкие стандарты удостоверения качества. Где такая работа уже ведется, они могут быть разработаны собственными силами. В других случаях выработка всеобъемлющих стандартов могло бы способствовать сотрудничеству с высшими учебными заведениями и другими субъектами. Такие данные следует безвозмездно передавать учебным центрам, высшим учебным заведениям и предприятиям частного сектора;

c) *создать механизм сертификации.* Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций должны разработать механизм официальной оценки качества обучения, который действовал бы на основе возмещения расходов и обеспечивал приемлемый уровень качества программ. Этот механизм использовался бы для сертификации программ и, возможно, аттестации инструкторов. При этом следует опираться на результаты работы, проделанной учебными центрами по подготовке миротворцев;

d) *обеспечить доступ к обучению*

i) *обеспечить центрам подготовки миротворцев возможность более эффективно осуществлять подготовку гражданского персонала.* Существующие центры подготовки миротворцев могут обеспечить недорогой вариант расширенной подготовки гражданского персонала. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 49/37 призвала создавать, в зависимости от обстоятельств, на национальной или региональной основах центры подготовки военного и гражданского персонала по вопросам поддержания мира. Оказание финансовой поддержки странам Юга в сочетании с использованием механизма тщательной оценки квалификации инструкторов могли бы способствовать расширению масштабов и повышению качества подготовки гражданского персонала в этих центрах;

ii) *создать глобальные сети знаний.* Узкоспециализированные профессиональные сети, позволяющие установить связь между системой Организации Объединенных Наций и ее партнерами по осуществлению, лучше всего подходят в качестве инструмента для создания систем управления знаниями и наработки практических методов. Там, где таких сетей еще нет, их следует создать и затем обеспечить их взаимодействие с центрами передового опыта и учебными центрами;

iii) *укреплять центры передового опыта.* Центры передового опыта, как это предложено в рекомендации 9 выше, можно было бы использовать и для подготовки кадров. Такие центры можно было бы создать в учебных заведениях, неправительственных организациях, региональных и субрегиональных организациях, правительственных структурах и даже подразделениях Организации Объединенных Наций. Каждый такой центр дол-

жен обеспечивать обмен знаниями между Организацией Объединенных Наций, высшими учебными заведениями и сетью центров подготовки гражданского персонала. Они могли бы оказывать поддержку профессиональным объединениям, выступая в качестве форума для обмена знаниями между структурами, занимающимися обучением гражданского персонала.

## 11. Закрепить ключевой потенциал

а) *Установить кластерную систему для ключевых сфер деятельности в постконфликтных ситуациях.* Как и в гуманитарной системе, для каждой такой сферы должна иметься головная структура кластера. В таблице 2 (см. стр. 34) предлагаются, исходя из существующего потенциала, головные структуры кластеров и субкластеров. В число предлагаемых структур такого рода включен Всемирный банк — с учетом его солидных возможностей в ряде областей. Группа надеется, что Банк обдумает возможность согласиться на эти роли, и предлагает сделать данный вопрос предметом скорейшего обсуждения между Генеральным секретарем и Президентом Банка.

б) *Определить потенциал и его нехватку.* С опорой на наброски в отношении потенциала, выработанные для настоящего доклада<sup>d</sup>, головным структурам кластеров и субкластеров следует в 12-месячный срок подготовить пересмотренный список имеющихся источников потенциала, который может быть задействован в постконфликтных ситуациях, типологически описать потенциал, являющийся для них профильным, и составить список недостающего потенциала. Головным структурам кластеров следует определить, какой потенциал относится к ключевому потенциалу Организации Объединенных Наций, подлежащему подпитке и укреплению, а какой следует привлекать с помощью внешних партнерств.

в) *Сохранять гибкость.* Как и в гуманитарной системе, глава миссии или координатор-резидент должен быть вправе использовать либо головную структуру кластера, если у той имеется солидное местное присутствие, либо альтернативные механизмы.

г) *Уделять особое внимание гендерной проблематике как одной из сквозных тем.* Структуре «ООН женщины», предлагаемой в качестве головной инстанции для гендерного кластера, следует вместе с членами этого кластера определить те сектора, где нужны и могут принести конкретную пользу специалисты гендерного профиля.

е) *Выработать параметры для модели «глобальный поставщик услуг».* Услуги, предлагаемые их глобальными поставщиками, могут быть получены в любой точке системы Организации Объединенных Наций, благодаря чему повышается гибкость ее реагирования. Группа предлагает, чтобы головные структуры кластеров взяли на вооружение модель «глобальный поставщик услуг». Однако эта модель адекватно не прописана. Комитету Генерального секретаря по вопросам политики следует определить ее параметры, охватывающие следующие аспекты:

---

<sup>d</sup> С этими набросками можно ознакомиться на сайте: [www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org).

i) *услуги*: как глобальный поставщик услуг будет предоставлять свои услуги миссиям, подчиненным Департаменту по политическим вопросам, миссиям, подчиненным Департаменту операций по поддержанию мира, в миссионских контекстах, региональным действующим лицам и государствам-членам;

ii) *партнерство*: как глобальный поставщик услуг будет работать с другими источниками потенциала внутри и вне Организации Объединенных Наций;

iii) *популяризация, обучение, стандарты*: как глобальный поставщик услуг будет обеспечивать разносторонность, актуальность и качество.

f) *Инвестировать в обучение навыкам реагирования на кризисы*. Сейчас не хватает обучения навыкам, значимым в кризисных ситуациях. Это усугубляется недостатком доступа специальных политических миссий, действующих на местах, к обучению. Объединенная служба учебной подготовки Департамента операций по поддержанию мира, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций и Колледж персонала Организации Объединенных Наций должны в рамках своего нового соглашения обеспечивать следующее:

i) снабжение головных структур кластеров технической поддержкой, позволяющей выяснять, какие есть возможности пройти обучение на стороне и не стоит ли наладить собственные такие возможности, чтобы повышать качество потенциала и способность удостоверять это качество;

ii) снабжение действующих на местах специальных политических миссий, координаторов-резидентов и их персонала доступом к соответствующему обучению.

## 12. Создать культуру подотчетности

a) *Усилить подотчетность за осуществление намеченного*. Руководящие команды должны считаться коллективно подотчетными за осуществление своих планов. Это поможет обеспечить состоятельность планов и сократить разобщение между обеспечивающим и субстантивным звеньями. Те, кто заведует в миссиях их обеспечением, должны вовлекаться в планирование и считаться в миссии значимыми фигурами, подчиненными непосредственно ее главе.

b) *Усилить подотчетность за гендерное равенство*. Генеральному секретарю следует, действуя через структуру «ООН женщины», поощрять ежегодную независимую проверку того, каков прогресс с достижением гендерного равенства, в сопоставлении с показателями, указанными в его докладе<sup>e</sup>, и считать подчиненных ему старших руководителей подотчетными за такой прогресс.

c) *Усилить подотчетность за предоставление услуг*. Масштабность мер, принимаемых Организацией Объединенных Наций, требует, чтобы разные части системы работали совместно. Структуры подотчетности не делают руководителей, действующих на местах, подотчетными за налаживание совместной работы, особенно когда она предполагает оказание услуг другим инстанциям

<sup>e</sup> S/2010/498.

Организации Объединенных Наций. В договорах, заключаемых старшими руководителями с Генеральным секретарем, следует предусматривать подотчетность за оказание услуг.

d) *Создать результатно-ориентированную культуру проверок, призванную обеспечивать и совершенствовать реализацию мандатов, а не просто наказывать за несоблюдение административных предписаний.* Первоочередная цель проверок деятельности на местах должна состоять в обеспечении того, чтобы, придерживаясь установленных государствами-членами правил и положений, главы миссий занимались выполнением своих мандатов как можно действеннее и эффективнее. По ходу проверок следует вносить инициативные предложения о том, как этого добиться, с учетом имеющихся ресурсов. Это логическое и необходимое продолжение культурного сдвига, начавшегося с введения результатно-ориентированного управления.

e) *Поддерживать систематическую толерантность к риску.* Консультативная группа высокого уровня приветствует признаки появления общесистемной платформы управления риском, но отмечает, что такая платформа должна позволять руководству, действующему в затронутых конфликтом странах, идти на большие риски и эффективнее ими управлять. Полевые операции в затронутых конфликтом странах сильно отличаются от повседневной работы в Центральных учреждениях и требуют иного подхода к риску.

### 13. Руководство

a) *Обучение руководителей.* Руководители из системы Организации Объединенных Наций должны не только обладать правильным политическим чутьем и профессиональным опытом, но и быть сведущими в административных вопросах, чтобы эффективно и результативно управлять мерами, принимаемыми Организацией Объединенных Наций в порядке реагирования на конфликтные ситуации. В настоящее время слабое представление об установленных в Организации Объединенных Наций правилах сужает способность действующих на местах руководителей пользоваться гибкостью, существующей внутри системы. Департаменту полевой поддержки следует усовершенствовать инструктаж для всех, кто назначается на старшие руководящие посты (включая специальных представителей, исполнительных представителей и заместителей специальных представителей Генерального секретаря, а также руководителей их аппаратов), добившись при этом существенного охвата вопросов обеспечения (административное руководство, финансы, людские ресурсы, информационная технология и связь). Этот инструктаж следует устраивать одновременно и для заведующего обеспечением той миссии, куда назначается старший руководитель, так чтобы можно было обсудить конкретные способы сделать миссию чутче реагирующей на обстановку. По ходу инструктажа следует также разбирать вопросы, касающиеся интеграции обеспечивающей структуры Организации Объединенных Наций на местах между миссиями и учреждениями, фондами и программами.

b) *Отбор по принципу компетентности.* Государствам-членам следует поддержать стремление Генерального секретаря совершенствовать руководящий штат Организации Объединенных Наций путем отбора по принципу компетентности.

#### 14. Создание возможностей для более быстрого реагирования на конфликт

а) *Добиться гибкости, требуемой для нацеливания потенциала на удовлетворение потребностей.* Руководящие сотрудники Организации Объединенных Наций, действующие на местах, должны иметь возможность реагировать на кризисы и на изменение обстоятельств. Для этого им нужна способность гибко использовать ресурсы. Поэтому Группа предлагает, чтобы в рамках пакета, утвержденного Генеральной Ассамблеей, главы миссий были в состоянии перераспределять до 20 процентов ресурсов, выделяемых на гражданский персонал в бюджете миссии, и обосновывать это перераспределение лишь впоследствии (объем этих ресурсов в среднем составляет менее 5 процентов от общего бюджета операции по поддержанию мира). Данный шаг позволил бы активнее использовать пакеты мер гражданской поддержки и механизм экспертов в командировках для преодоления критической нехватки потенциала.

б) *Использовать принцип сравнительной выгоды для осуществления мандатов.* Лишь ограниченный круг задач должен напрямую выполняться структурами, подчиненными Секретариату. Когда это целесообразно и возможно, для этого должны привлекаться местные силы и средства. В тех случаях, когда для выполнения задачи, поставленной Советом Безопасности, выгоднее использовать потенциал, имеющийся за пределами миссии, будь то в учреждениях, фондах и программах или где-либо еще, глава миссии должен иметь возможность направить средства этому субъекту. Организации Объединенных Наций следует официально закрепить за главами миссий гибкость, полномочия и ответственность, позволяющие применять данный принцип.

с) *Снабдить миссии возможностями для выполнения программных задач.* Когда (как, например, в описанном выше случае с полицией) для выполнения поставленной задачи выгоднее использовать гражданский потенциал, имеющийся в миссии, главы миссий должны иметь возможность использовать начисленные взносы в качестве средств, необходимых для программных мероприятий, — в рамках пакета, утвержденного Генеральной Ассамблеей. При проведении программных мероприятий миссии должны указывать, на какой срок эти мероприятия рассчитаны и к кому перейдет эстафета по их завершении. Группа настоятельно призывает Генеральную Ассамблею расширить эту инициативу для будущих миссий, опираясь на имеющиеся удачные примеры из опыта Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити и других структур.

д) *Выработать твердые ориентиры для старшего руководства.* Ориентирование и инструктаж в вопросах того, как это делать эффективно, должны стать стандартной частью обучения старших руководителей. В отсутствие четких ориентиров персонал миссии и заведующие ее обеспечением излишне осторожничают, и в результате могут упускаться возможности для повышения отдачи и усиления действенности.

е) *Признать необходимость гибкости на начальной стадии миссии.* Нынешний порядок оформления бюджета требует, чтобы миссии прогнозировали свои потребности за полтора-два года. В шаткой постконфликтной ситуации это не срабатывает. Вместо этого на начальной стадии миссии Секретариат должен предлагать директивным органам бюджеты более общего профиля. В окончательном виде бюджет должен поступать после прояснения национальных приоритетов. Группа настоятельно призывает, чтобы применительно к по-

левым миссиям Организации Объединенных Наций, действующим в постконфликтной обстановке, государства-члены согласились сделать эту переменную нормой, а не исключением.

f) *Унифицировать ставки накладных расходов для целевых фондов по всей системе Организации Объединенных Наций.* Запредельно высокая, 13-процентная ставка накладных расходов, установленная в настоящее время для миссионских целевых фондов, находящихся в ведении Секретариата, дестимулирующим образом сказывается на распределении ресурсов по критерию сравнительной выгоды. Эффективнее было бы ввести единообразную ставку, способствующую рациональному распределению ресурсов. Предлагается установить ее в 7 процентов — соразмерно ставке в многодонорских целевых фондах, находящихся в ведении ПРООН. В будущем накладные расходы можно было бы дополнительно снизить благодаря соответствующему эффекту масштаба. Необходимо, чтобы Контролер переработал порядок управления миссионскими целевыми фондами, приспособив его к применению в постконфликтных ситуациях. Это позволило бы, в частности, Фонду миростроительства превратиться во вспомогательный источник финансирования, дополняющий начисленные взносы при первом появлении «окна возможностей» и позволяющий с пользой задействовать гражданский потенциал в миссиях Организации Объединенных Наций.

g) *Улучшить доступ учреждений, фондов и программ к оперативно предоставляемому финансированию.* Это должно включать описанные выше элементы механизма «Финансирование за счет оборотных средств» Всемирной продовольственной программы, а также модели, которые основываются на механизмах внутреннего заимствования и на процедурах быстрого оформления, имеющихся у ПРООН. Официальная рекомендация должна быть представлена учреждениями, фондами и программами своим руководящим органам в 12-месячный срок с момента появления настоящего доклада. Группа надеется, что Всемирная продовольственная программа и Программа развития Организации Объединенных Наций смогут посодействовать в этом процессе.

#### **15. Улучшение карьерных перспектив для удержания способных сотрудников и развития их потенциала**

a) *Расширение экспериментальной программы ротации между Секретариатом, учреждениями, фондами и программами.* В учреждениях, фондах и программах имеется определенное число специалистов узкого профиля, но в то же время там требуется определенное число специалистов широкого профиля — таких же, как и в Секретариате. Группа рекомендует расширить осуществляемую в настоящее время инициативу по добровольному обмену между сетями, которая поощряет такую ротацию кадров.

b) *Расширение требований в отношении мобильности и учет работы вне Секретариата.* Группа приветствует недавно предпринятые шаги, направленные на то, чтобы мобильность стала необходима для продвижения по службе. Однако она с озабоченностью отмечает, что Секретариат не учитывает работу вне Секретариата Организации Объединенных Наций при зачете стажа полевой службы. Полевая служба в рамках любой организации системы Организации Объединенных Наций — и даже любая служба за пределами Организации Объединенных Наций — должна зачитываться для целей мобильности в

любой структуре Организации Объединенных Наций, и такую службу следует официально поощрять. Имеются веские аргументы в пользу проведения более энергичной политики в сфере мобильности, возможно, в пользу такой политики, которая делает мобильность обязательной для всех должностей на уровне С-4 и выше в Департаменте полевой поддержки, Департаменте по политическим вопросам и Департаменте операций по поддержанию мира. Политика мобильности и ротации дает особенно большой эффект, когда такой дифференцированный подход применяется к полевому персоналу.

с) *Более качественная подготовка.* Отсутствие организованной системы подготовки оперативного персонала и недостаточное внимание, которое уделяется развитию профессиональных навыков, мешают Организации Объединенных Наций удерживать своих ведущих сотрудников и делать инвестиции в человеческий капитал. Группа приветствует осуществляемые в настоящее время инициативы по созданию систем переподготовки оперативного персонала. Группа настоятельно призывает оперативно-функциональные подразделения выделять ресурсы на подготовку кадров и тем самым повышать профессиональный уровень и возможности этих кадров.

d) *Введение правила, согласно которому все сотрудники, принимающие участие в разрабатываемой сейчас программе для молодых специалистов, направлялись в периферийные подразделения при первой или второй ротации.* Предлагаемые изменения этой программы позволят заинтересованным молодым сотрудникам получать ценный опыт работы в полевых условиях в самом начале своей карьеры, что будет повышать мобильность и будет содействовать формированию такой организационной культуры в Секретариате, которая больше направлена на удовлетворение потребностей полевых операций, и это позволит также обеспечить появление новых идей на местах. Группа приветствует эту инициативу и надеется на ее быстрое осуществление.

e) *Разработка программы ускоренного продвижения по службе.* Группа настоятельно призывает Секретариат разработать программу ускоренного продвижения по службе, нацеленную на выявление, продвижение и удержание самых одаренных специалистов. Одновременно Секретариату следует создать систему реального управления работой персонала, которая обеспечивает круговую подотчетность и выбытие тех, кто плохо работает.

## **16. Обеспечение благосостояния персонала должно быть более приоритетной задачей**

a) *Создание условий, благоприятных для семьи.* Один из старших чиновников Организации Объединенных Наций, работающий в полевой операции, сказал, что Организация Объединенных Наций «не создает благоприятных условий для семьи». Группа приветствует нынешнюю работу по унификации классификации мест службы, благодаря чему сейчас идет борьба с тенденцией превращать почти все полевые операции, осуществляемые под руководством Секретариата, в несемейные места службы. Организация Объединенных Наций должна создавать условия, благоприятные для персонала и семьи, в том числе с помощью следующих мер: i) поддержка переезда членов семьи в соседние страны в период работы в несемейных местах службы, в том числе поддержка усилий по обеспечению членов семьи визами; ii) одновременное направление в

полевую операцию супружеских пар, являющихся сотрудниками. Подобные программы являются стандартными в частном секторе<sup>f</sup>.

б) *Инвестиции в целях обеспечения благосостояния персонала.* До сих пор недостаточно внимания уделялось созданию базовых условий, обеспечивающих благосостояние персонала Организации Объединенных Наций в рамках некоторых из наиболее сложных операций. Сотрудники полевых операций, занимающие самые различные должности, рассказали членам Группы о том, как отсутствие нормальных санитарных условий, приемлемых жилищных условий и самых элементарных возможностей для отдыха негативно сказались на количестве сотрудников, продолжающих работать, особенно когда речь идет о женщинах. Без гарантированного обеспечения электричеством, питьевой водой, нормальным питанием и доступа к Интернету Организации Объединенных Наций будет трудно привлекать новые кадры.

с) *Решение проблем безопасности.* Проблемы обеспечения безопасности становятся все более серьезными. Необходимо сделать все возможное для принятия мер по уменьшению риска и по увеличению вознаграждения в целях удержания основного персонала, однако Группа полагает, что и в дальнейшем будет трудно привлекать высококвалифицированных специалистов на работу в самых трудных условиях.

## 17. Разработка основ политики для обеспечения быстрого развертывания

а) *Разработка модели «общеорганизационной чрезвычайной ситуации».* При возникновении чрезвычайных ситуаций, таких как землетрясение в Гаити, Генеральный секретарь должен быть в состоянии набирать новый персонал, делать временные горизонтальные перемещения кадров и принимать меры к тому, чтобы необходимых сотрудников отпускали с их места работы. Положение 1.2(с) Положений о персонале Организации Объединенных Наций предусматривает, что «сотрудники подчинены Генеральному секретарю и назначаются им или ею на любую работу и в любое отделение Организации Объединенных Наций». Однако неясно, каким образом должно применяться это положение. Базовые принципы, определяющие условия, которые рассматриваются в качестве чрезвычайной ситуации, помогли бы Секретариату более эффективно реагировать на возникающие ситуации.

б) *Принятие специальных мер по обеспечению оперативной совместимости органов системы Организации Объединенных Наций для реагирования на кризисы.* Управлению людских ресурсов, Департаменту полевой поддержки и кадровым структурам учреждений, фондов и программ следует: i) разработать стандартный документ, позволяющий Организации Объединенных Наций перемещать сотрудников в рамках всей системы после возникновения конфликтной ситуации; ii) разработать официальный реестр таких заинтересованных сотрудников, которые готовы к быстрому перемещению, так чтобы включение этих сотрудников в реестр было заранее санкционировано их руко-

---

<sup>f</sup> См., например, “Better benchmarks for global mobility” (Mercer Consulting), доступен на сайте [www.mercer.com/articles/1377480](http://www.mercer.com/articles/1377480); or the industry standard, “Benefits Survey for Expatriates and Globally Mobile Employees”, available for purchase from <http://www.imercer.com/products/2010/benefits-surveys-expat.aspx?menuId=343>; or “Global Relocation Trends: Surveying the State of International Relocations”, *International HR Journal*, winter 1997.

водителями. В реестре должно быть оговорено, что в течение первых 90 дней все расходы должны покрываться предоставляющей организацией.

с) *Повышение оперативной совместимости подразделений, имеющих значительное присутствие на местах.* Комитет высокого уровня по вопросам управления и Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций должны обеспечить стандартизацию процессов, соглашений и технических контактов, особенно в областях, связанных с поездками и оплатой, для того чтобы содействовать использованию специалистов, где бы они ни находились в настоящее время в рамках системы Организации Объединенных Наций. Полное внедрение системы планирования общеорганизационных ресурсов могло бы оказать помощь в этом отношении.

d) *Разработка планов работы для начального и переходного этапов.* Процедуры управления миссиями в начальный и переходный периоды в настоящее время неясны, вследствие чего у Организации возникают трудности с осуществлением. Группа знает, что работа, которая сейчас проводится с целью подготовки глобальной стратегии полевой поддержки, может дать ответы на эти вопросы. Поэтому в настоящее время она просто обращается к Департаменту полевой поддержки и Управлению людских ресурсов с просьбой обеспечить наличие ясного и транспарентного процесса управления миссиями в начальный и переходный периоды. Группа с озабоченностью отмечает также отсутствие механизмов финансирования в целях автоматического укомплектования кадрами Отдела полевой персонала Департамента полевой поддержки для набора кадров, направляемых в новые специальные политические миссии. Группа настоятельно призывает Генерального секретаря обеспечить, чтобы Департамент по политическим вопросам имел необходимую поддержку, благодаря которой специальные политические миссии могли бы эффективно функционировать.

e) *Установление ясной системы ответственности и сроков.* Набор полевой персонала должен происходить в рамках ясного, заранее определенного процесса, выполняемого в установленные сроки, которые автоматически доводятся до сведения всех людей, подающих заявки. Руководители Управления людских ресурсов и Департамента полевой поддержки, а также старшие должностные лица на местах должны отвечать за соблюдение установленных сроков.