

**Генеральная Ассамблея
Совет Безопасности**

Distr.: General
30 June 2015
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят девятая сессия
Пункты 13 и 115 повестки дня

Совет Безопасности
Семидесятый год

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

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

**Идентичные письма от 29 июня 2015 года Председателя
Консультативной группы экспертов по обзору
миростроительной архитектуры на имя Председателя
Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности**

Имею честь сослаться на письмо Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности от 15 декабря 2014 года на имя Генерального секретаря, в котором они, после проведения их канцеляриями консультаций с государствами-членами, совместно предложили сферу охвата обзора архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства, запланированного на 2015 год (A/69/674-S/2014/911).

Как Вам известно, этот всеобъемлющий обзор состоит из двух этапов. На первом этапе Генеральный секретарь назначил консультативную группу в составе семи экспертов для подготовки доклада об обзоре. В ходе второго этапа данный доклад будет рассмотрен в рамках межправительственного процесса в целях принятия надлежащих мер. 22 января 2015 года Генеральный секретарь назначил в состав Консультативной группы следующих членов: Аниса Баджву (Пакистан), Сарасвати Менона (Индия), Фунми Олонисакина (Нигерия), Ахмаду ульд Абдаллаха (Мавритания), Шарля Петри (Франция), Герта Росенталя (Гватемала) и Эдит Грейс Семпалу (Уганда).

В качестве Председателя Консультативной группы, выступая от имени всех ее членов, я рад сообщить Вам, что мы завершили свою работу в установленные сроки и в строгом соответствии с намеченной сферой охвата. В процессе выработки своих рекомендаций Группа провела широкие консультации и обсуждения, изучила многочисленные справочные документы, а также проана-



лизировала конкретный опыт в этой области на примере пяти стран (Бурунди, Сьерра-Леоне, Тимора-Лешти, Центральноафриканской Республики и Южного Судана).

Во время подготовки настоящего доклада изучением важнейших аспектов деятельности Организации Объединенных Наций в области обеспечения мира и безопасности занимались еще два органа: Независимая группа высокого уровня по операциям в пользу мира, учрежденная Генеральным секретарем 31 октября 2014 года, и Консультативная группа высокого уровня для проведения глобального исследования по вопросу об осуществлении резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, учрежденная резолюцией 2122 (2013) Совета Безопасности. Были проведены консультации с участием всех трех органов в целях обеспечения согласованности и взаимодополняемости без какого бы то ни было ущерба для независимого характера осуществляемой деятельности.

Для нас было большой честью работать над данным докладом со столь уважаемыми коллегами. Я также хотел бы выразить признательность нашему секретариату, а также многочисленным партнерам по всему миру за оказанную нам неоценимую поддержку. В связи с проведением второго этапа обзора мы искренне надеемся, что подготовленный нами доклад позволит главным органам Организации Объединенных Наций принять конкретные решения, которые помогут Организации эффективнее справляться с одной из самых благородных задач, возложенных на нее Уставом Организации Объединенных Наций, — задачей сохранения мира во всем мире.

Буду признателен за распространение настоящего письма и доклада в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пунктам 13 и 115 повестки дня, а также в качестве документа Совета Безопасности

(Подпись) Герт **Росенталь**
Председатель Консультативной группы экспертов
по обзору миростроительной архитектуры

Задача сохранения мира

Доклад Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры

Резюме

Данный доклад был подготовлен по просьбе Председателя Генеральной Ассамблеи и Председателя Совета Безопасности Консультативной группой экспертов в составе семи членов, назначенных Генеральным секретарем. Его подготовка представляет собой первый из двух этапов обзора роли и места Комиссии по миростроительству, Фонда миростроительства и Управления по поддержке миростроительства, а также оперативных структур Организации Объединенных Наций, занимающихся миростроительством. Предполагается, что доклад послужит хорошим подспорьем для второго — межправительственного — этапа, проведение которого, следует надеяться, будет способствовать принятию конкретных мер по укреплению подхода Организации к деятельности по сохранению мира.

По мнению Консультативной группы, ограничительное понимание миростроительной архитектуры Организации как системы, включающей в себя лишь Комиссию по миростроительству, Фонд миростроительства и Управление по поддержке миростроительства, является неверным. Недостатки в осуществлении усилий по восполнению «зияющей пустоты» в институциональных механизмах Организации, отвечающих за миростроительство, являются, скорее, системными по своему характеру. Они обусловлены в целом неправильным пониманием характера деятельности в области миростроительства и, прежде всего, разделением деятельности Организации Объединенных Наций на отдельные не связанные между собой направления.

Проблема прежде всего заключается в том, что для многих государств — членов Организации Объединенных Наций и структур Организации миростроительство продолжает оставаться неосновной деятельностью, которой не уделяется достаточного внимания, на которую не выделяется достаточно ресурсов и которая начинается лишь тогда, когда умолкают орудия. А ведь сохранение мира входит в число важнейших задач Организации, проистекающих из заложенного в Уставе Организации Объединенных Наций видения, предполагающего решимость «избавить грядущие поколения от бедствий войны». Этот принцип нельзя игнорировать — он должен пронизывать всю деятельность Организации и лежать в основе всех осуществляемых ею мероприятий: до, во время и после завершения конфликтов с применением насилия.

Второй момент заключается в том, что несколько основных межправительственных органов, и прежде всего Совет Безопасности, занимаются лишь отдельными компонентами решения непростой задачи миростроительства, причем каждый делает это по-своему, исходя из своих конкретных функций по Уставу. Разделение деятельности между ними находит свое отражение в масштабах деятельности всей Организации Объединенных Наций: в самом Секретариате, в отношениях между Секретариатом и другими структурами Организации, а также в операциях на местах — там, где на практике осуществляется миростроительство. Эта проблема признается уже давно, однако периодически

предпринимаемые попытки исправить ситуацию результатов не принесли. Людские потери и финансовые затраты, с которыми сопряжено возникновение и возобновление конфликтов, являются недопустимыми и требуют безотлагательного решения этой проблемы.

В разделе I настоящего доклада вводится понятие «сохранение мира». В разделе II Консультативная группа рисует общую картину изменений, происходящих в мире с точки зрения конфликтов и деятельности по миростроительству. На протяжении 20 лет наблюдалось поступательное улучшение обстановки, однако сейчас вновь отмечается рост числа масштабных гражданских конфликтов. Ситуация усугубляется тем, что эти конфликты обретают все более сложный, фрагментированный и трудноразрешимый характер. Вызывающие насилие факторы — как радикально новые, так и существующие уже давно — чреватые серьезными последствиями для усилий Организации Объединенных Наций и международных и региональных усилий, направленных на поддержку национальных процессов по выходу из состояния конфликта. Необходима более широкая и всеобъемлющая концепция «сохранения мира», охватывающая все виды деятельности, начиная с предотвращения конфликтов (чему, в частности, Организация Объединенных Наций должна уделять гораздо больше внимания), установления и поддержания мира и заканчивая постконфликтным восстановлением и реконструкцией. Успех такого подхода в решающей степени зависит от сведения воедино компонентов деятельности Организации, касающихся мира и безопасности, прав человека и развития.

Еще одним решающим фактором успеха является укрепление принципа «всеохватной национальной ответственности». Нельзя полагать, что после прекращения насилия само собой возникнут прочное национальное государство и система управления на основе всеобщего участия. Поэтому необходимо, чтобы все ключевые слои и группы общества прониклись чувством общей причастности к национальным усилиям по сохранению мира. Следует принимать во внимание весь спектр политических взглядов и прислушиваться к мнениям широкого круга национальных субъектов, в первую очередь женщин и молодежи.

Успех зависит также от установления и соблюдения реалистичных сроков проведения миротворческих операций Организации Объединенных Наций и иной деятельности в области миростроительства и в еще большей степени — сроков оказания помощи в целях развития. Задача сохранения мира после конфликта отнимает весьма немало времени и сопряжена со значительными издержками. Имеются убедительные доказательства того, что излишняя спешка, а также чрезмерная постановка акцента на прекращении боевых действий, а не на устранении первопричин конфликта являются весомыми факторами, провоцирующими его возобновление.

В разделе III доклада Консультативная группа не только представляет оценку достижений Организации, но и, что еще важнее, указывает на области, в которых должны быть достигнуты результаты. Один из главных выводов, изложенный в весьма откровенной форме, заключается в том, что, ничего не делая для преодоления раздробленности в деятельности Организации Объединенных Наций, сами государства-члены способствуют закреплению этой проблемы. Вместе с тем они могут и должны играть активную роль в выработке решения. Иными словами, они должны признать необходимость того, чтобы различные структуры Организации Объединенных Наций взаимодействовали друг с

другом в области миростроительства, и изыскивать возможности для оказания им в этом помощи. Без эффективной формулы, которая позволила бы объединить усилия в рамках трех основных компонентов деятельности, усилия Организации Объединенных Наций по сохранению мира будут оставаться безрезультатными.

В разделе IV Консультативная группа представляет конкретные предложения, касающиеся укрепления согласованности в деле обеспечения устойчивого мира и вкратце излагаемые ниже.

Содействие слаженности на межправительственном уровне

Комиссия по миростроительству должна стать консультативным «связующим звеном» между соответствующими межправительственными органами, ради чего она и была создана. Ее основные задачи будут по-прежнему заключаться в выполнении информационно-пропагандистских функций, оказании помощи в мобилизации ресурсов и помощи в деле совершенствования координации как внутри Организации, так и за ее пределами, ведении стратегической аналитической работы и вынесении рекомендаций по вопросам политики, а также предоставлении форума для встреч заинтересованных сторон. При этом Комиссии следует расширять объем деятельности, проводимой с участием всех ее членов, повышать гибкость и транспарентность своих методов работы, а также уделять больше внимания консультативной и информационно-пропагандистской деятельности. Действуя в полном составе, она должна быть подотчетна соответствующим главным межправительственным органам и выполнять тем самым роль связующего звена между ними.

Успех такой деятельности будет зависеть прежде всего от усиления приверженности решению этих задач со стороны главного межправительственного органа, занимающегося вопросами миростроительства, — Совета Безопасности, которому следует регулярно обращаться к Комиссии по миростроительству с просьбами о предоставлении консультативной помощи по миростроительным аспектам его мандатов и использовать эту помощь, а повышению эффективности деятельности Комиссии должны, в свою очередь, способствовать укрепление и модернизация Управления по поддержке миростроительства, которое будет работать в тесном взаимодействии с соответствующими структурами Организации Объединенных Наций. Совету следует также рассмотреть вопрос о передаче Комиссии ответственности за деятельность по дальнейшему сопровождению стран, фигурирующих в повестке дня Совета, в тех случаях, когда удалось в достаточной мере продвинуться вперед в деле укрепления мира.

Повышение потенциала системы Организации Объединенных Наций в области миростроительства

Крайне важно принять ряд мер для повышения результативности деятельности на местах. Системе Организации Объединенных Наций необходимо уделять больше внимания вопросам сроков и регулирования перехода от одних форм деятельности Организации Объединенных Наций к другим, в частности с варьированием различных видов миссий, а также вопросам перехода от варианта с опорой на страновые группы Организации Объединенных Наций к задействию миссий, и наоборот. Укрепление авторитета и потенциала руководи-

телей Организации Объединенных Наций на местах в странах, где высока вероятность возникновения конфликтов, и в странах, затронутых конфликтами, обеспечение преемственности руководства в рамках осуществления различных видов деятельности и предоставление руководителям Организации Объединенных Наций необходимых ресурсов для выполнения их мандатов — все эти меры имеют огромное значение для оказания помощи тем, кто в ней нуждается, и для укрепления авторитета Организации.

Наконец, необходимо отметить, что сохранение мира, в основе которого лежит достижение примирения и формирование общего видения общества, следует понимать как задачу, решить которую могут лишь национальные стороны. Организация Объединенных Наций и международные субъекты могут сопровождать этот процесс и содействовать ему, но не руководить им.

Формирование партнерских связей в интересах сохранения мира

Масштабы задачи сохранения мира столь велики, что Организация Объединенных Наций не в состоянии добиться успеха в одиночку. Крайне важно налаживать более тесные стратегические и оперативные партнерские связи с международными финансовыми учреждениями, а также с региональными и субрегиональными организациями. Организация Объединенных Наций должна уделять приоритетное внимание развитию и углублению связей обоих видов.

Повышение предсказуемости финансирования деятельности по миростроительству

Несмотря на то что этому вопросу уделялось внимание в течение целого десятилетия, финансовая поддержка усилий по сохранению мира остается скудной, непоследовательной и непредсказуемой. В этой области налаживание стратегических партнерских связей и объединение финансовых ресурсов Организации Объединенных Наций, Всемирного банка и других двусторонних и многосторонних финансовых учреждений также позволит обеспечить максимальную отдачу и распределение рисков.

Фонд миростроительства должен использовать свое сравнительное преимущество быстрого, влиятельного, не страдающего от излишнего формализма и готового брать на себя риски «инвестора первой инстанции» в контексте деятельности по сохранению мира. Ежегодное внесение в Фонд символической суммы, равняющейся 1 проценту от совокупного бюджета миротворческих операций Организации Объединенных Наций, по линии основного финансирования за счет начисленных взносов поможет устранить нестыковки между мандатами и ресурсами по программам. Этому также будет способствовать выделение начисленных взносов для программных аспектов мандатов миротворческих операций.

Совершенствование руководства и расширение участия

Формирование национального руководства является неотъемлемой частью процесса примирения и национального строительства. Организация Объединенных Наций должна уделять особое внимание этому вопросу. В этой связи ей следует также уделять приоритетное внимание содействию расширению уча-

ствия в процессах миростроительства, с тем чтобы они в полном смысле слова осуществлялись на основе принципа «национальной ответственности». Следует прежде всего активизировать усилия по достижению и превышению установленного Генеральным секретарем целевого показателя, предполагающего направление 15 процентов от общего объема средств, находящихся в ведении Организации Объединенных Наций, на осуществление на постконфликтном этапе проектов в области миростроительства, которые способствуют достижению гендерного равенства, расширению прав и возможностей женщин и удовлетворению конкретных потребностей женщин в контексте миростроительства.

Комплексное осуществление всех этих мер будет означать фундаментальный пересмотр и переориентацию деятельности Организации, благодаря чему задача сохранения мира действительно станет центральным компонентом деятельности по достижению провозглашенной в Уставе цели «избавить грядущие поколения от бедствий войны».

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	9
II. Изменение глобальных условий для осуществления деятельности в сфере миростроительства	12
A. Современные конфликты: сохраняющиеся и новые тенденции	12
B. Изменения в понимании задачи миростроительства	16
C. Миростроительство: модели и сроки	18
D. Связь между миром, развитием и правами человека в миростроительстве	19
E. Широкое и всеобщее участие	21
F. Участие женщин в сохранении мира	24
III. Оценка деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства	26
A. Общие замечания	26
B. Раздробленность в системе Организации Объединенных Наций и ее последствия для деятельности в области миростроительства	27
C. Обеспечение последовательности в достижении результатов в масштабах всей деятельности Организации Объединенных Наций на местах	31
D. Организация Объединенных Наций и участие женщин в миростроительстве	36
E. Авторитет Организации Объединенных Наций и руководство	38
F. Партнерские отношения Организации Объединенных Наций и ее деятельность в области миростроительства	41
G. Комиссия по миростроительству и Управление по поддержке миростроительства	45
H. Финансирование миростроительства и Фонда миростроительства	50
IV. Путь вперед: выводы и рекомендации	55
A. Выводы	55
B. Рекомендации	57

I. Введение

1. Главную цель создания Организации Объединенных Наций можно определить как сохранение международного мира во всех его аспектах. Эта благородная цель закреплена в Уставе Организации, в котором говорится о решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, вновь утвердить веру в основные права человека и содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе. Сохранение мира является лейтмотивом всей деятельности по предотвращению конфликтов — как межгосударственных, так и внутренних. В случае возникновения конфликтов с применением насилия это предполагает принятие быстрых и решительных мер, с тем чтобы попытаться положить им конец. При этом важнейшая задача заключается в устранении первопричин возникновения насильственного конфликта.

2. На момент подготовки настоящего доклада Организация Объединенных Наций занималась разработкой повестки дня в области развития на период после 2015 года. Предлагаемая цель 16 в области устойчивого развития заключается в содействии построению и сохранению «миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, с тем чтобы обеспечить доступ к правосудию для всех и создать эффективные, подотчетные и основанные на широком участии учреждения на всех уровнях». Эта всеохватная формулировка подразумевает избавление общества от конфликтов с применением насилия, а также возможность управления факторами, провоцирующими насилие. Эта цель в полной мере согласуется с Уставом; по сути, ее постановка является важным шагом к тому, чтобы закрепить и уточнить видение, заложенное в Уставе.

3. Подход Организации к выполнению задачи сохранения мира изменялся с течением времени. Впервые концепция «миростроительства» как таковая была в целом виде изложена в докладе Генерального секретаря 1992 года под названием «Повестка дня для мира» (A/47/277-S/24111). Она вновь оказалась в центре внимания в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года. В декабре 2005 года рекомендации, содержащиеся в нем, были приняты одновременно Советом Безопасности (резолюция 1645 (2005)) и Генеральной Ассамблеей (резолюция 60/180), в итоге были созданы три базирующиеся в Нью-Йорке структуры: Комиссия по миростроительству, Фонд миростроительства и Управление по поддержке миростроительства. Они были призваны заполнить, по словам Генерального секретаря, «зияющую пустоту» в институциональном и структурном потенциале Организации, с тем чтобы помочь странам, находящимся на этапе перехода от конфликта с применением насилия к устойчивому миру (см. A/59/2005, пункт 114).

4. В то время их создание приветствовалось как знаменательное событие. Однако в 2010 году в рамках первого пятилетнего обзора работы этих новых структур был сделан вывод о том, что «надежды, порожденные [учредительными] резолюциями, так и не нашли своего практического воплощения», и были представлены подробные рекомендации относительно путей совершенствования работы Комиссии по миростроительству, Фонда миростроительства и Управления по поддержке миростроительства (см. A/64/868-S/2010/393). Была выражена надежда на то, что этот обзор «станет своего рода сигналом к действию и поможет укрепить коллективную решимость заниматься миростроительством на более всеобъемлющей и конкретной основе».

5. Спустя пять лет, в 2015 году, эти надежды, пожалуй, еще больше угасли¹. Со временем становилась все очевиднее необходимость свежего взгляда не только на самую специализированную архитектуру, но и на весь подход к миростроительству, принятый Организацией Объединенных Наций в целом. Консультативная группа пришла к общему выводу о том, что, несмотря на перспективы, которые сулило создание новых структур, ключевая задача Устава, заключающаяся в сохранении мира, по-прежнему крайне недостаточно признана, не получает должного внимания и не обеспечивается необходимыми ресурсами как во всем мире, так и в рамках системы Организации Объединенных Наций.

6. Для реализации главной цели сохранения мира необходимо, чтобы ее достижение воспринималось в качестве важнейшей совместной обязанности всей системы Организации, иными словами, нужно, чтобы эта цель стала лейтмотивом всей деятельности Организации в сфере предупреждения конфликтов, миротворчества, принуждения к миру и поддержания мира, а также в области постконфликтного восстановления и реконструкции. Совершенствование деятельности Организации по сохранению мира является поистине общесистемной задачей, которая выходит далеко за рамки ограниченного круга ведения тех структур, которые были созданы в 2005 году и получили название «миростроительная архитектура». В ее решение должны быть вовлечены все три главных межправительственных органа, а также Секретариат, программы и специализированные учреждения Организации и, конечно же, операции Организации Объединенных Наций на местах.

7. Реализация этого целостного видения сохранения мира имеет серьезные структурные, стратегические, административные и бюджетные последствия, изложение которых составляет объединяющую основу всего доклада:

а) сохранение мира следует понимать как деятельность, включающую усилия, направленные не только на то, чтобы предотвратить возобновление конфликта, но и на то, чтобы изначально не допустить его возникновения;

б) при рассмотрении деятельности Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности особое внимание следует уделять предотвращению конфликтов;

в) сохранение мира требует применения в полной мере комплексного подхода на стратегическом уровне, уровне разработки политики, а также на оперативном уровне;

г) на уровне разработки политики следует исходить из того понимания, что главным межправительственным органам Организации Объединенных Наций отводится определенная роль в деле сохранения мира — каждому в пределах его соответствующей компетенции;

е) тот же целостный и комплексный подход должен использоваться Организацией Объединенных Наций на административном и оперативном уровне

¹ В ходе обследования, результаты которого были опубликованы организацией «Проект системы будущего развития Организации Объединенных Наций», лишь 20 процентов респондентов ответили, что, по их мнению, Комиссия по миростроительству эффективно выполняет свою работу, и лишь 52 процента — что Организация Объединенных Наций хорошо справляется с деятельностью в области «миростроительства и развития» (www.futureun.org/en/Publications-Surveys/Article?newsid=63).

деятельности как в Центральных учреждениях, так и на местах, где фактически осуществляется миростроительство;

f) предотвращение возникновения или возобновления конфликта сопряжено со значительно меньшими издержками с точки зрения как людских ресурсов, так и финансовых затрат, чем реагирование на кризис;

g) в свою очередь нынешняя неспособность уделить усилиям по сохранению мира приоритетное внимание и выделить на них достаточно ресурсов обрекает мир и его народы на трагедию повторения циклов насилия, о чем красноречиво свидетельствует анализ конкретных примеров, проведенный в рамках настоящего обзора;

h) вся деятельность по наращиванию потенциала, государственному строительству, формированию и развитию институтов требует значительного объема технических знаний, в то же время миростроительство следует рассматривать как процесс по сути своей политической;

i) многочисленные и разнообразные стороны (государственные и частные, национальные, региональные и международные) несут совместную ответственность за деятельность в области миростроительства. Деятельность по сохранению мира неизбежно носит многоаспектный характер, в связи с чем остро встает вопрос обеспечения ее согласованности;

j) проблемы конфликтов и мира оказывают влияние на каждого человека в обществе. Достижение примирения и устойчивого мира требует широкого и всеохватного участия государств и гражданского общества на всех уровнях вплоть до низового;

k) устранение первопричин конфликта требует принятия долгосрочных обязательств, а также регулярного, предсказуемого и достаточного финансирования в долгосрочной перспективе.

8. Оценки и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, были выработаны с опорой на результаты анализа конкретного опыта на примере пяти стран (Бурунди, Сьерра-Леоне, Тимора-Лешти, Центральноафриканской Республики и Южного Судана). В данном случае не ставилась задача проведения углубленного анализа, а предпринималась попытка извлечь некоторые важнейшие уроки, которые в целом представляются важными в деле сохранения мира. Многие из основных концептуальных элементов, которые приводятся в настоящем докладе, были сформулированы непосредственно с опорой на результаты анализа этих конкретных примеров, а те из них, которые представляют наибольшую актуальность, в кратком виде излагаются во вставках по всему тексту.

9. Доклад состоит из следующих четырех частей:

a) настоящее введение;

b) во второй части Консультативная группа в общих чертах обрисовывает элементы изменяющегося глобального контекста, которые существенно влияют на характер деятельности Организацией Объединенных Наций в области миростроительства. Эта информация предназначена для использования в качестве справочного материала для оценки деятельности Организации, а так-

же позволяет привлечь внимание к основным обсуждаемым вопросам, касающимся сохранения мира;

с) в третьей части дается оценка деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства, как это предусмотрено в сфере охвата, предложенной Председателем Генеральной Ассамблеи и Председателем Совета Безопасности;

д) в заключительной части содержатся выводы и рекомендации Консультативной группы, которые были сделаны на основе данных, представленных в настоящем докладе.

II. Изменение глобальных условий для осуществления деятельности в сфере миростроительства

A. Современные конфликты: сохраняющиеся и новые тенденции

10. За два с половиной десятилетия, прошедших после окончания «холодной войны», глобальная динамика конфликтов сохранилась, хотя и претерпела изменения, поскольку к давно существующим факторам, порождающим насилие, добавились и продолжают добавляться новые. Одни идеологии ушли в прошлое, другие кардинально переменились и получают все большее распространение. Сформировались новые мировые державы, появились новые авторитарные режимы и новые экстремистские движения. Все более широкое развитие социальных сетей способствует и одновременно препятствует этим переменам. Конфликты приобретают все более сложный и многоплановый характер.

11. После спада, наблюдавшегося в течение целого ряда лет в конце 1990-х и начале 2000-х годов, число крупных гражданских войн выросло почти втрое: с 4 в 2007 году до 11 в 2014 году². Различные факторы, в том числе рост насильственного экстремизма, взаимосвязь с незаконной торговлей и организованной преступностью и распространение стрелкового оружия и легких вооружений, привели к тому, что конфликты стали более трудноразрешимыми. На сегодняшний день примерно две трети миротворцев Организации Объединенных Наций и почти 90 процентов персонала ее специальных политических миссий работают в странах, все еще переживающих активную стадию конфликта, и занимаются решением связанных с ними вопросов³.

12. Важную роль в современных конфликтах играют национальные факторы, лежащие в их основе. Слабость руководства и управления слишком часто приводит к нестабильности институтов власти, неэффективности государственного управления и развитию коррупции, которые усугубляются подавлением политического инакомыслия и введением ограничений на деятельность средств массовой информации, а также политизацией государственных органов безопасности. Не желая мириться с тем, что их власти приходит конец, некоторые

² Это стало результатом не только появления новых, но и разрастания затянувшихся вялотекущих конфликтов до полномасштабной гражданской войны (см. Sebastian von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict", Occasional Paper (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2014)).

³ Rahul Chandran, "The changing terrain for peacebuilding" (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2015); and von Einsiedel, "Major recent trends in violent conflict".

государственные лидеры, в том числе в ряде стран, в которых Организация Объединенных Наций работала в последние годы, содействовали принятию «удобных» законов или противоречивых конституционных поправок в собственных интересах или интересах партий. Зачастую за ними следовали политические или избирательные процессы, порождавшие разногласия и провоцировавшие насилие.

13. Проведение изоляционистской политики порождает целый ряд факторов, вызывающих конфликты. Группы лиц, объединенных теми или иными этническими, религиозными или племенными интересами, доминируют во властных структурах в ущерб интересам остальных. Меньшинства подвергаются гонениям и насилию, им отводится роль «козла отпущения», а неприязнь по отношению к ним подпитывается элитами для удержания власти над населением.

14. Меняющаяся картина глобальных конфликтов имеет особо серьезные и драматические последствия для женщин. Насилие приводит к углублению и обострению гендерного неравенства. Женщины составляют более половины из 59,5 миллиона насильственных перемещенных лиц в мире (19,5 миллиона беженцев, 1,8 миллиона лиц, ищущих убежища, и 38,2 миллиона внутренне перемещенных лиц)⁴. Сексуальное насилие применяется в качестве тактического средства перемещения населения, в то время как идеологическое противодействие, которое экстремистские группы оказывают посещению девочками общественных мест, включая образовательные учреждения, подвергает их повышенному риску жестокого обращения (см. S/2015/203). Сексуальное и гендерное насилие используется в мире не только в качестве военно-стратегического средства, но и как основной тактический прием террора. Женщины и девушки в странах, затронутых конфликтом, подвергаются повышенному риску стать жертвами торговли в целях сексуальной эксплуатации и принудительного труда и составляют большинство жертв торговли людьми в целом (см. S/2014/693). Вместе с тем жизненно важная роль женщин в процессах миростроительства начинает, по крайней мере, получать международное признание и поддержку, о чем говорится ниже в настоящем докладе.

15. Порождающие насилие факторы существуют и в экономической и экологической областях. Отсутствие источников средств к существованию и социально-экономические лишения, особенно если они сопряжены с чувством исторической маргинализации, дают поводы для недовольства. Рациональное и эффективное использование природных ресурсов может стать для страны источником прогресса, благосостояния и стабильности. Плохо организованная эксплуатация природных ресурсов или их неправомерное присвоение может иметь отрицательные экономические, социальные и экологические последствия, а также нанести огромный ущерб процессам миростроительства и развития. В одном значимом исследовании Организации Объединенных Наций было показано, что начиная с 1990 года по меньшей мере 18 насильственных конфликтов в значительной степени подпитывались за счет эксплуатации природных ресурсов и что для конфликтов, связанных с природными ресурсами,

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR global trends: forced displacement in 2014” (Geneva, 2015), см. по ссылке www.unhcr.org/556725e69.html. Согласно оценке Комиссии по делам женщин-беженцев, женщины, дети и молодежь составляют 80 процентов от 51 миллиона лиц, перемещенных в результате конфликтов (см. <https://womensrefugeecommission.org/resources/document/883-women-s-refugee-commission-fact-sheet?catid=234>).

характерна более высокая, чем для других конфликтов, вероятность возобновления насилия в более короткие сроки⁵.

16. В частности, к числу структурных факторов, порождающих конфликты, относятся разногласия по поводу земельных и водных ресурсов. Для государств, затронутых конфликтом или переживающих постконфликтный период, зачастую характерны ослабление системы управления земельными ресурсами и их учета и постоянное противоречие норм обычного права и официальной правовой системы⁶, которая нередко используется в качестве средства перемещения населения и отчуждения собственности⁷. Во многих заключенных в последнее время мирных соглашениях затрагивался вопрос о необходимости гарантировать права на землю и ввести эффективную систему земельной регистрации, но добиться значительных успехов удавалось редко⁸. Сокращение объема и снижение качества водных ресурсов в связи с изменением климата, загрязнением окружающей среды, приватизацией водных ресурсов и неравенством в вопросах доступа к ним также следует отнести к числу факторов, подпитывающих конфликты, как на местном, так и на региональном уровнях. Многие трансграничные водные бассейны расположены в регионах с исторически сложившимися напряженными отношениями между государствами, создавая тем самым угрозу того, что разногласия по поводу водных ресурсов могут стать одной из основных причин возникновения региональных конфликтов в будущем⁹.

17. Рост численности населения и ухудшение состояния окружающей среды еще более осложняют задачу обеспечения глобальной безопасности. Существует сложная взаимосвязь между сокращением обеспеченности природными ресурсами в расчете на душу населения (в первую очередь имеются в виду земельные и водные ресурсы), миграцией населения и возникновением насильственных конфликтов¹⁰. Совет Безопасности призывает обеспечить более глубокое понимание взаимосвязей между изменением климата и нестабильностью, но при этом существует мало указаний в отношении того, как учитывать факторы, порождающие конфликты, в стратегиях и проектах по адаптации к изменению климата¹¹.

⁵ Silja Halle, ed., *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment* (Nairobi, United Nations Environment Programme, 2009).

⁶ J. Unruh and R. C. Williams, "Lessons learned in land tenure and natural resource management in post-conflict societies", in *Land and Post-Conflict Peacebuilding*, J. Unruh and R. C. Williams, eds. (London, Earthscan, 2013).

⁷ United Nations Human Settlements Programme and United Nations Integrated Framework Team for Preventive Action, "Toolkit and guidance for preventing and managing land and natural resources conflict: land and conflict" (2012).

⁸ Department of Political Affairs and United Nations Environment Programme, *Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners* (2015).

⁹ См., например, United Nations Environment Programme, *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*, 2nd ed. (Nairobi, 2008). Available from www.unep.org/dewa/vitalwater/index.html.

¹⁰ См., например, Henrik Urdal, "Demographic aspects of climate change, environmental degradation and armed conflict", paper prepared for the Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development, New York, 21-23 January 2008 (UN/POP/EGM-URB/2008/18).

¹¹ Lukas Rüttinger and others, *A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks* (2015). Available from www.newclimateforpeace.org/.

18. В современных конфликтах прослеживается явная тенденция к распространению за пределы одного государства, в результате чего изначально местные разногласия могут приобрести транснациональные масштабы. В условиях перехода конфликтов на региональный уровень государства сами или с использованием третьих сторон идут на военное вмешательство за рубежом, усугубляя тем самым причины конфликтов на местах. Люди бегут от опасности и лишений, которые нередко сопутствуют друг другу, что ведет к дальнейшему разрастанию последствий конфликта до международного уровня. В 2013 году более чем в четверти внутригосударственных конфликтов принимали участие внешние субъекты, оказывавшие поддержку той или иной из враждующих сторон¹².

19. Местные, национальные и международные преступные сообщества провоцируют дальнейшее насилие. Они наносят огромный ущерб целостности государственных структур, которые даже после конфликта остаются в крайне ослабленном состоянии¹³. Участие в криминальной экономике облегчает повстанческим движениям задачу получения доходов, снижает их стимулы к участию в мирных процессах и соглашениях и ограничивает способность их лидеров обеспечить участие своих сил в таких процессах и соблюдение таких соглашений в случае их заключения¹⁴. Кроме того, экстремистские идеологии все чаще приводят к изменению характера многих насильственных конфликтов. При пренебрежительном отношении со стороны правительства недовольные слои населения, особенно молодежь, могут увлечься идеями борьбы в мировом масштабе.

20. В определенных обстоятельствах даже само понятие и функции национального государства ставятся под сомнение, о чем свидетельствует недавний уникальный опыт Сомали, Ливии, Центральноафриканской Республики и Ирака (некоторые аналогичные черты присущи и Южному Судану). В этих случаях несостоятельность или отсутствие сильной центральной власти ведет к расколу страны, зачастую по этническим или религиозным признакам, и к появлению — в результате жестокого насилия или даже массовых зверств — более однородных в плане этнической или религиозной принадлежности регионов.

21. Вследствие несостоятельности центральной власти и утраты доверия к ней в таких условиях все чаще возникает серьезная дилемма. Независимые, суверенные национальные государства являются основой международного порядка в целом и Организации Объединенных Наций в частности. Таким образом, вполне естественно, что государства-члены склоняются к доминирующей международной парадигме, предполагающей восстановление сильной централизованной власти. Вместе с тем в условиях раздробленности имеется вероятность того, что попытка восстановить центральную власть или расширить зону ее влияния может привести не к установлению мира, а к обострению конфликта. В таких случаях необходимо находить новые подходы, согласно которым миростроительство, по крайней мере на ранних этапах, подразумевает укреп-

¹² См. Simon Fraser University, Canada, Human Security Report Project, *Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence — Evidence, Explanation, and Contestation* (Vancouver, Human Security Press, 2014); see also D. Cunningham, “Blocking resolution: how external States can prolong civil wars”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, No. 2 (2010).

¹³ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, D.C., 2011).

¹⁴ Von Einsiedel, “Major recent trends in violent conflict”.

ление местных органов, а не попытки восстановления сильной центральной власти.

В. Изменения в понимании задачи миростроительства

22. Все эти сложные аспекты современных конфликтов, как совершенно новые, так и существующие давно, серьезно препятствуют усилиям Организации Объединенных Наций и других международных и региональных субъектов по поддержанию национальных процессов, направленных на разрешение ожесточенных споров. С точки зрения перспектив сохранения мира вместо прежней модели прекращения конфликта, основанной на заключении всеобъемлющего мирного соглашения между давними, хорошо известными враждующими сторонами, зачастую приходится прибегать к менее формальным соглашениям с недостаточно четко определенным составом участников. Это, в свою очередь, в значительной мере повышает риск возобновления конфликта.

23. В докладе, озаглавленном «Повестка дня для мира» ([A/47/277-S/24111](#)) миростроительство было представлено в качестве логического продолжения деятельности в области миротворчества и поддержания мира: главная его цель заключается в том, чтобы не допустить возобновления конфликта после того, как мирное соглашение уже заключено. Кроме того, в нем подразумевалось, что страны, преодолевающие последствия вооруженных конфликтов, следует относить к отдельной категории, требующей особого внимания.

24. Почти 20 лет спустя по-прежнему существуют веские основания считать, что страны, уже пострадавшие в результате конфликта или переживающие постконфликтный период, заслуживают особого внимания. В частности, затронутые конфликтами страны по-прежнему сильно отстают от других стран в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия¹⁵. Печальным подтверждением этому служит тот факт, что все 10 стран, достигших наименьших результатов в области сокращения материнской смертности, относятся к категории стран, затронутых конфликтом или переживающих постконфликтный период¹⁶.

25. Наиболее распространенным по-прежнему остается принцип последовательности в миростроительстве, однако в 1995 году в позиционном документе Генерального секретаря, озаглавленном «Дополнение к Повестке дня для мира» ([A/50/60-S/1995/1](#)), была предложена всеохватывающая концепция. Что еще более важно, в феврале 2001 года Совет Безопасности признал, что «миростроительство направлено на предупреждение возникновения, возобновления или продолжения вооруженных конфликтов и поэтому охватывает широкий комплекс программ и механизмов в области политики, развития, гуманитарных вопросов и прав человека. Это требует принятия кратко- и среднесрочных мер, разработанных для удовлетворения конкретных потребностей обществ, сползающих в конфликт или выходящих из него» (см. [S/PRST/2001/5](#)).

¹⁵ См. Organization for Economic Cooperation and Development, *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions* (Paris, OECD Publishing, 2015).

¹⁶ См. Save the Children, *State of the World's Mothers 2014: Saving Mothers and Children in Humanitarian Crises* (Westport, Connecticut, 2014).

26. Консультативная группа придерживается именно такого расширенного подхода. «Миростроительство» — в настоящем докладе предлагается термин «сохранение мира» — не должно ограничиваться исключительно постконфликтными ситуациями. Многие приоритетные направления деятельности и механизмы предотвращения возникновения или возобновления конфликта схожи, и едва ли имеет смысл искусственно распылять дефицитные силы и средства. Парадоксально то, что в 2001 году Совет Безопасности сам предложил всеобъемлющий подход, однако пункт его повестки дня, касающийся этого вопроса, по-прежнему сохраняет название «Постконфликтное миростроительство».

27. Помимо этого, с течением времени получили свое развитие идеи, связанные с надлежащей институциональной основой миростроительства. Затяжной насильственный конфликт травмирует психику и углубляет раскол в обществе, но наряду с этим наносит серьезный ущерб и государственным учреждениям. Без сильных учреждений обществу не хватает механизмов, позволяющих мирным путем ослабить напряженность, которая возникает естественным образом и может быстро перерасти в насилие или способствовать его возобновлению. Исторически сложилось так, что усилия по повсеместному созданию благоприятных условий для примирения неизменно сопровождаются постановкой акцента на восстановление и укрепление стабильности основных учреждений¹⁷.

28. По-прежнему остается открытым вопрос о том, каким именно учреждениям и секторам следует уделять первоочередное внимание, хотя в последние несколько лет в этом плане начал вырисовываться определенный консенсус. Входящие в состав Группы 7 плюс страны, затронутые конфликтом и переживающие постконфликтный период, в частности, выступают в поддержку пяти основных направлений миростроительства: законная политика, безопасность, правосудие, экономические основы, а также доходы и услуги. Этот подход в значительной степени согласуется с выводами Доклада Всемирного банка о мировом развитии за 2011 год (а также результатами проведенных на уровне стран исследований, лежащих в его основе).

29. Тематические исследования, представленные в настоящем докладе, отражают успехи и неудачи, связанные с подобного рода институциональным строительством. Возобновление конфликта в Центральноафриканской Республике в основном было вызвано тем, что не удалось вывести диалог на официальный уровень и продвинуться вперед в реформировании сектора безопасности и в вопросах разоружения, демобилизации и реинтеграции. Напротив, в Тиморе-Лешти и в определенной степени в Бурунди были созданы прочные институты власти. Во время подготовки настоящего доклада в Бурунди разразился глубокий политический кризис, однако этой стране до сих пор удается удержаться от сползания в пучину массового насилия на межэтнической почве. Отчасти это

¹⁷ Согласно Группе по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, «миростроительство — это термин, который возник не так давно и который, как он используется в настоящем докладе, описывает деятельность, проводимую после окончания конфликта с целью восстановить основы мира и дать инструменты для того, чтобы на этих основах построить нечто более значительное, чем просто отсутствие войны ... эффективное миростроительство является, по сути дела, гибридом политической деятельности и деятельности в области развития, направленной на устранение источников конфликтов» (A/55/305-S/2000/809, пункты 13 и 44).

объясняется относительной прочностью государственных институтов, созданных в соответствии с Арушским соглашением о мире и примирении в Бурунди.

С. Миростроительство: модели и сроки

30. Один из вопросов, связанных с переосмыслением концепции миростроительства, касается временных рамок: в частности, успешное миростроительство требует гораздо больше времени, чем считалось ранее. Изменения в занимаемой позиции, необходимые для перехода от конфронтации к проявлению определенной терпимости и принятию другого участника, происходят медленно. Кроме того, как показал ряд новых сравнительных исследований, на создание легитимных органов власти, которые могут способствовать предотвращению возобновления конфликтов, уходят годы: должно смениться целое поколение. Даже странам с самыми высокими темпами преобразований в прошлом столетии потребовалось от 15 до 30 лет для повышения эффективности работы их институтов власти с того уровня, который превалирует во многих сегодняшних нестабильных государствах¹³. В силу существующих условий прогресс не является и не может быть ни линейным, ни однонаправленным.

31. Вместе с тем, как представляется, этот момент не учитывается в нынешних сроках осуществления не только миссий Организации Объединенных Наций, но и многих реализуемых во всем мире программ по оказанию помощи в целях развития. В настоящее время ожидания в отношении обоих указанных видов вмешательства по-прежнему остаются совершенно нереалистичными. В самом деле, на протяжении прошедших двух десятилетий сформировалась приблизительная модель международного реагирования на проблемы постконфликтного периода. Сначала посредники достигают мирного соглашения, как правило, непрочного и не всегда в полной мере отражающего местную специфику конфликта. Затем наступает ограниченный по времени переходный период, который зачастую сопровождается созданием временных механизмов распределения власти и/или процессом национального диалога в той или иной форме. В течение примерно одного года готовится и утверждается проект новой Конституции. Кульминационным моментом является проведение новых выборов на демократической основе, как правило, требующие колоссальных усилий в плане материально-технического обеспечения.

32. Эта последовательность действий со всей очевидностью должна давать время для заживления социальных ран и осмотрительного создания новых национальных органов власти, наделенных демократическим мандатом, позволяющим им выступать в качестве основного участника диалога с международными партнерами для целей последующего миростроительства. Однако слишком часто такая модель не срабатывает.

33. Причин тому огромное множество, но имеющиеся данные подводят к выводу о том, что один из общих факторов на всех этапах заключается в излишней спешке, обусловленной нереальностью намеченных сроков. Мирные соглашения нередко заключаются поспешно, при этом соответствующие процессы зачастую осуществляются под влиянием и под руководством внешних посреднических групп с различными уровнями международной легитимности. Проведение всенародных опросов требует больших затрат средств и сил, однако их результаты зачастую отражают в конечном итоге интересы той же узкой

политической группы, которая не гнушалась никакими средствами в погоне за властью в период ожесточенных столкновений. Редко имеется достаточно времени и возможностей для организации диалога на низовом уровне, на местах и в провинциях при участии самых широких слоев населения. Предпринимаются попытки с помощью новых конституций закрепить с таким трудом достигнутые в рамках мирных соглашений компромиссы в национальных политико-правовых системах, но из-за спешки результат может быть неидеальным или этого может быть недостаточно для того, чтобы преодолеть недовольство, породившее конфликт в первую очередь. В условиях такой спешки редко уделяется заслуженное внимание возобновлению основных услуг и созданию новых источников средств к существованию для пострадавшего населения.

34. Вместе с тем именно с проведением выборов в постконфликтный период зачастую сопряжен наиболее высокий риск возобновления конфликта¹⁸. Считается, что выборы позволяют перевернуть страницу насилия, однако слишком часто именно в ходе их проведения наступает момент, когда насилие, как правило, вспыхивает вновь. Предвыборная кампания предоставляет возможность использовать тактику изоляции (кто может выставлять свою кандидатуру, кто может голосовать, и кто не может делать ни того, ни другого). Вызывающие полемику избирательные кампании провоцируют вспышки насилия и бередят старые раны, породившие существующие разногласия. Нередко бытует мнение, что избирательные комиссии занимают небеспристрастную позицию, покровительствуя занимающим руководящие должности лицам. Если для переходного периода характерны неустойчивое и осмотнительное разделение властных полномочий и поиски компромисса, то распределение полномочий после выборов зачастую осуществляется по принципу «победитель получает все» и, по сути, ставит под угрозу все предыдущие достижения. Слишком часто после выборов новые власти чересчур быстро отказываются от международного сопровождения, апеллируя к соображениям суверенитета и независимости.

35. Демократические выборы остаются достойной целью, но предшествующий им процесс должен быть тщательно продуман и подготовлен, должен пользоваться доверием и поддержкой населения на основе широкого диалога и информационно-пропагандистской деятельности. В свою очередь, процессу национального диалога должны предшествовать и сопутствовать напряженные усилия по проведению с местными общинами консультаций по конкретным вопросам, в рамках которых определяются контуры дискуссий на национальном уровне.

D. Связь между миром, развитием и правами человека в миростроительстве

36. Для предотвращения возникновения и возобновления конфликта крайне важное значение имеет прогресс в области развития. Исследования убедительно доказывают, что угрозу возникновения конфликта в первую очередь порож-

¹⁸ См. например, Dawn Brancati and Jack L. Snyder, "Time to kill: the impact of election timing on post-conflict stability", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, No. 5 (2013); и Marco Pfister and Jan Rosset, *What Makes for Peaceful Post-Conflict Elections?*, Swisspeace Working Paper 2/2013 (Bern, 2013).

дает отсутствие экономического развития¹⁹. Как отмечалось ранее, социально-экономические проблемы нередко относятся к числу коренных причин, лежащих в основе конфликтов, особенно с учетом роста ожиданий, обусловленного массовым доступом к социальным сетям, и неспособности правительств оправдать эти ожидания.

37. Существуют достаточные основания утверждать, что после окончания конфликта риск возобновления насилия в значительной степени снижается при условии оживления экономики. По сути, как отмечает один из ведущих исследователей, «экономическое развитие может обеспечить реальную «стратегию выхода» для участников международной деятельности по поддержанию мира»²⁰. Преодоление социально-экономических трудностей, предоставление населению возможностей для получения средств к существованию и создание основ для всеохватного экономического роста на широкой основе являются неотъемлемой частью любого перехода от конфликта к нормальной жизни.

38. Несмотря на все вышесказанное, следует отметить, что пока все еще отсутствует отчетливый консенсус относительно того, как двигаться дальше. В настоящее время усилия по содействию постконфликтному восстановлению экономики являются довольно робкими и, как представляется, сводятся к применению следующего триединого подхода: принятие безотлагательных временных мер (например, осуществление чрезвычайных программ занятости), принятие мер скорейшего восстановления (в целом направленных на восстановление потенциала в области получения доходов) и долгосрочное экономическое восстановление (в частности, реформы в масштабах всей экономики в целях создания возможностей для роста)²¹. Вместе с тем ни исследования, ни практический опыт не дают четкого ответа на вопрос о путях оживления экономики. Обычный период быстрого постконфликтного экономического подъема продлить не так просто. В первую очередь конфликты подрывают доверие к институтам власти, которое имеет чрезвычайно важное значение для долгосрочного восстановления. Приоритетное внимание следует уделять поиску путей восстановления такого доверия.

39. Кроме того, к числу коренных причин конфликтов относятся нарушения прав человека и безнаказанность, которым необходимо положить конец как можно скорее. Однако в этой связи возникают непростые дилеммы. Серьезный характер многих конфликтов требует, чтобы было обеспечено — в той или иной форме — отправление правосудия в переходный период, однако сроки осуществления такой деятельности могут вызывать поляризацию общества и иметь неблагоприятные последствия для создания прочных мирных отношений. В равной степени проблема безнаказанности, если ею не заниматься, снижает степень доверия и подрывает поддержку мирного процесса. Институциональный и аполитичный подходы к отправлению правосудия в переходный

¹⁹ Paul Collier and others, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, D.C., World Bank; New York, Oxford University Press, 2003).

²⁰ Paul Collier, “The political economy of fragile States and implications for European development policy”, документ, подготовленный для конференции, посвященной проблемам нестабильности для стратегии в целях развития, Барселона, Испания, май 2009 года.

²¹ Nadia F. Piffaretti, “Economic recovery and peacebuilding”, документ, подготовленный для проведения обзора архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства 2015 года (март 2015 года).

период порой критикуются как чуждые и противоречащие принципу передачи ответственности на местный уровень. С другой стороны, местные подходы иногда вызывают критику из-за несоответствия новым международным нормам. Тимор-Лешти подвергался критике со стороны Организации Объединенных Наций и международного сообщества из-за того, что отклонил предложение об учреждении международного трибунала, отдав предпочтение созданию Комиссии по установлению истины и добрососедским отношениям с Индонезией. Тем не менее такой подход в значительной мере способствовал скорейшему восстановлению мира.

40. С точки зрения Организации Объединенных Наций, взаимосвязь между миром, развитием и правами человека требует, чтобы три занимающиеся соответствующими вопросами структуры Организации работали в тесном контакте друг с другом. Однако обеспечить решение этой задачи по-прежнему чрезвычайно сложно, и в этом находит печальное отражение раздробленность Организации Объединенных Наций, обусловленная распределением предусмотренных в Уставе обязанностей между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, при котором Экономический и Социальный Совет занимает промежуточное и в некоторой степени неопределенное положение между ними²². Важное место в работе Совета Безопасности отводится защите и охране прав человека, но на более систематической основе эти вопросы рассматриваются Советом по правам человека, который является вспомогательным органом Ассамблеи.

Е. Широкое и всеобщее участие

41. Стало расхожим утверждение о том, что успех миростроительства в главной степени зависит от «национальной ответственности» (см., например, [A/67/499-S/2012/746](#)). Как правило, в основе этого утверждения лежит понимание того, что мир невозможно навязать извне — он должен строиться естественным путем, постепенно, через процесс адаптации, осуществляемый заинтересованными сторонами внутри страны, как государственными, так и частными, положение которых позволяет им лучше понять динамику развития событий на местах, обуславливающую достижение целей миростроительства.

42. Представляется очевидным, что мир должен органично зародиться внутри общества, при этом необходимо реагировать на многочисленные поводы для беспокойства и чаяния различных его слоев и стремиться к отысканию общих позиций, с тем чтобы все слои общества чувствовали свою причастность к стратегиям, политическим программам и механизмам, которые позволяют двигаться вперед. Вместе с тем национальная ответственность слишком часто определяется чересчур узко и легкомысленно. Ни в коем случае нельзя допускать, чтобы ссылки на национальную ответственность использовались в оправдание безразличия или бездействия со стороны международного сообщества. Не менее важно и то, что после прекращения насилия нельзя как должного ожидать появления сплоченного национального государства или всеобъем-

²² Некоторые положения Устава четко указывают на то, что Экономический и Социальный Совет является одним из основных органов, в то время как из других следует, что он является вспомогательным по отношению к Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности.

лющей или эффективной системы управления. Мир невозможно навязать извне; столь же справедливо и то, что национальные элиты или авторитарные правительства не могут навязать мир расколотому обществу, в котором отсутствует даже малейшее доверие к своим лидерам или друг к другу. Слишком часто национальная ответственность отождествляется с уступками национальному правительству, следующему своим стратегиям и приоритетам. В расколотых постконфликтных обществах такой подход чреват закреплением социальной изоляции.

43. Простого решения этой головоломки не существует, если учесть, что Организация Объединенных Наций состоит из правительств, представляющих государства-члены, которые совместно являются главными арбитрами Организации. Вместе с тем неспособность реагировать на устремления людей или обеспечить создание хотя бы минимальной основы для рационального управления и появления у народа доверия к своему правительству может подорвать саму суть концепции построения устойчивого мира.

44. Вот почему Консультативной группе представляется целесообразным использовать концепцию «всеохватной национальной ответственности» в миростроительстве, предполагающую, что национальное правительство в значительной мере разделяет ответственность государства по обеспечению и направлению необходимых усилий со всеми основными слоями общества и противоборствующими сторонами, а также с носителями широкого спектра политических взглядов и широким кругом национальных субъектов, в том числе представляющих меньшинства. Такой подход предполагает участие общественных групп, организаций и представителей женщин, молодежи, профсоюзных организаций, политических партий, частного сектора и гражданского общества страны, в том числе недопредставленных групп.

45. Организация Объединенных Наций и другие международные субъекты могут играть важную роль в содействии и сопровождении этого процесса (или, перефразируя слова представителей авторитетной неправительственной организации «Интерпис», Организации Объединенных Наций следует «делать меньше, но создавать больше возможностей»). На оперативном уровне это означает поддержку процессов, которые помогают правительствам расширить сферу ответственности, распространив ее на максимально возможное число заинтересованных национальных сторон, с тем чтобы те могли взаимодействовать с правительством и в самой полной мере участвовать в работе на всех стадиях миростроительства, начиная с этапа разработки стратегии и далее на этапах принятия решений и реализации проектов, определения приоритетов, осуществления, мониторинга и оценки результатов.

46. Чрезвычайно важную роль призвано играть гражданское общество. Однако в странах, выходящих из состояния конфликта, оно редко находится на таком уровне самоорганизации, который позволял бы ему выдвигать четкие требования. В реальности гражданское общество само также может быть расколотым, неоднородным и нестабильным. Доминирующее место в нем скорее всего будут занимать элиты — будь то внешние, из диаспоры, либо внутренние, — которые обычно более свободно владеют языком международного развития и дипломатии. Поэтому жизненно важно, чтобы субъекты, выступающие с различных позиций, могли найти организации, способные выразить их мнения, на всех уровнях затронутых конфликтами обществ.

47. Особая трудность заключается в обеспечении того, чтобы были услышаны мнения общин, в наибольшей мере пострадавших от конфликта. Как правило, такие общины находятся в наиболее уязвимом положении. В условиях суровой реальности, с которой они сталкиваются, им становится труднее сохранять независимое положение и не попадать под влияние бурных поляризующих течений, захлестывающих общество, — и все же их нельзя оставлять в стороне.

48. Особого внимания заслуживает также молодежь, затронутая конфликтом. В последние два десятилетия численность населения в затронутых конфликтами странах росла почти в два раза быстрее, чем в развивающихся странах, не затронутых конфликтами. Согласно оценкам, по состоянию на 2015 год половину населения стран, затронутых конфликтами, составляет молодежь в возрасте до 20 лет²³. Молодые люди, не имеющие возможности получить образование и живущие в условиях высокой молодежной безработицы, могут быть вовлечены в антиобщественную деятельность, иногда связанную с насилием. Вместе с тем молодежь слишком часто изображается лишь как фактор, способствующий возникновению проблем или, еще хуже, угрожающий сохранению мира. Как национальным, так и международным субъектам следует признать потенциал молодежи в качестве проводника конструктивных перемен. Чтобы этот потенциал был реализован, необходимо реформировать системы образования, вовлекать молодых людей в процесс восстановления их обществ и давать им возможность высказаться. Создание микропредприятий и малых предприятий, а также придание импульса развитию сельскохозяйственного сектора могут положительно сказаться на возможностях трудоустройства, особенно для молодежи²⁴.

49. Быстрое развитие новых информационно-коммуникационных технологий будет иметь для урегулирования конфликтов и мира последствия, которые еще только начинают изучаться и которые создают возможности расширения охвата деятельности по миростроительству. С учетом того, что во всем мире насчитывается более 200 млн. блогов, на сайте «Ютуб» имеется доступ к 120 млн. видеороликов, а в сети «Фейсбук» зарегистрированы более 500 млн. пользователей²⁵, социальные сети коренным образом трансформируют способы общения между людьми. Новые социальные сети можно использовать, чтобы объединять людей, способствовать диалогу между различными группами, содействовать регулированию и разрешению конфликтов и стимулировать общество к изменению бытующих установок и моделей поведения. Социальные сети могут стать основой поддержки политических реформ и расширить масштабы управления с участием общественности; в качестве примера можно сослаться

²³ Среднегодовые темпы роста в 1995 году составляли 2,5 процента против 1,3 процента в 2015 году. Данные о численности населения приводятся по изданию «Мировые демографические перспективы: пересмотренный вариант 2012 года»; классификация стран соответствует перечню «Мировое экономическое положение и перспективы» (ST/ESA/SER.A/336), а информация о затронутых конфликтами странах взята из перечня Управления по поддержке миростроительства, основанного на данных об операциях по поддержанию мира/специальных политических миссиях и/или данных о государствах, которые имеют право на финансирование по линии Фонда миростроительства.

²⁴ См. Всемирный банк, *IFC Jobs Study: Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction* (Washington, D.C., 2013).

²⁵ Sheldon Himelfarb, “Media, technology and peacebuilding”. Имеется по адресу www.buildingpeace.org/think-global-conflict/issues/media-technology-and-peacebuilding.

на недавно проведенные выборы и выборы 2011 года в Нигерии, в ходе которых социальные сети широко использовались для распространения сообщений о любых выявленных нарушениях²⁶. Вместе с тем, как показали недавние события в Сирийской Арабской Республике и Ираке, социальные сети могут использоваться и для разжигания конфликта и провоцирования ненависти и раскола в обществе. Они легко могут превратиться в удобное средство вербовки новобранцев в вооруженные группы или сбора средств для осуществления актов насилия и их освещения.

50. Традиционные средства массовой информации стали неотъемлемым инструментом в планировании деятельности по миростроительству; так, например, на протяжении последнего десятилетия местные радиостанции играли ключевую роль в укреплении мира в Сьерра-Леоне. Вместе с тем заслуживают внимания многообещающие изменения, которые сулят новые технологии. Для традиционных средств массовой информации население является пассивным получателем тщательно подготовленных сообщений, тогда как пользователи новых СМИ склонны сопротивляться тому, чтобы их поучали. Процесс коммуникации, необходимый для сохранения мира, должен стать интерактивным и должен открывать новые горизонты для расширения охвата и повышения степени национальной ответственности.

Г. Участие женщин в сохранении мира

51. Обеспечение участия женщин представляет собой исключительно важный аспект расширения инклюзивного характера деятельности по сохранению мира. Историческая резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности, поводом для принятия которой стала низовая инициатива женщин, выступающих за мир во всем мире, послужила отправной точкой для процесса, цель которого заключается в том, чтобы наряду с уделением необходимого внимания женщинам и девочками как жертвам глобального конфликта они воспринимались и как важные и активные участницы процессов миротворчества и миростроительства; тем не менее — и речь об этом пойдет ниже — предстоит сделать еще немало для того, чтобы подходы Организации Объединенных Наций к миростроительству были расширены и на этом важном направлении.

52. К сожалению, как уже отмечалось, различные формы дискриминации и социальной изоляции накладываются друг на друга и особенно сильно влияют на жизнь женщин во время насильственных конфликтов, что создает серьезные препятствия на пути обеспечения всеобщего участия. С учетом социальных норм, принятых во многих затронутых конфликтами странах, сексуальное насилие в отношении женщин и девочек наносит травму, последствия которой ощущаются еще очень долго после самого акта насилия. Появление в общественных местах, например на рынке, или хозяйственные хлопоты, в частности связанные с необходимостью принести воды или дров, становятся для женщин

²⁶ См. André-Michel Essoungou, “Social media boosts Nigeria’s polls: elections redefined, as candidates and voters go online”, *Africa Renewal*, vol. 25, Nos. 2-3 (August 2011), на сайте www.un.org/africarenewal/magazine/august-2011/africa-wired; and Jennifer Ehidiamen, “Leveraging technology in the Nigerian elections”, *Harvard Africa Policy Journal*, 13 May 2015, на сайте <http://apj.fas.harvard.edu/leveraging-technology-in-the-nigerian-elections/>.

опасными, однако они могут подвергаться опасности даже у себя дома. Бремя неоплачиваемой работы по уходу, которую выполняют женщины, увеличивается во время конфликтов в странах, где отсутствует социальная инфраструктура и ограничен доступ к социальным услугам.

53. Многие современные движения, исповедующие идеи насильственного экстремизма, жестоко обращаются с женщинами и девочками и открыто нарушают права женщин. В то же время, как это ни парадоксально, в своих стратегиях вербовки такие организации уделяют все больше внимания привлечению женщин. Женщины пополняли ряды комбатантов в ряде недавних конфликтов, и необходимо внимательно рассмотреть вопрос об их постконфликтной реабилитации. Не исключено, что наиболее эффективная стратегия борьбы с жестокой экстремистской риторикой и насильственными действиями экстремистов заключается в расширении прав и возможностей женщин и всех затронутых групп гражданского общества и содействии социальной интеграции и сплоченности.

54. В работе, направленной на примирение, не всегда принимаются во внимание долго не заживающие психологические травмы, полученные как мужчинами, так и женщинами, в особенности молодыми. Зачастую возрастает и уровень насилия в семье, что свидетельствует о существовании в обществе склонности к насилию и неспособности залечивать перенесенные травмы. Обеспечение доступа к правосудию для женщин, особенно живущих в изолированных общинах, всегда сопряжено с проблемами, а традиционное правосудие может лишь закреплять патриархальные догматы и усиливать дискриминацию.

55. В деле учета потребностей женщин в миростроительстве имеются и другие специфические аспекты. Для того чтобы женщины могли, не подвергаясь опасности, вновь появляться в общественных местах, крайне важно провести реформу сектора безопасности, в которой будет учтена гендерная проблематика. В стратегиях экономического восстановления необходимо учитывать как оплачиваемый, так и неоплачиваемый женский труд. Приоритетное внимание следует уделять восстановлению социальной инфраструктуры и обеспечению базовых социальных услуг, в противном случае женщины будут по-прежнему нести на себе чрезмерное бремя по уходу за нуждающимися в ситуации, когда конфликт приведет к увеличению числа иждивенцев и инвалидов. Борьба с безнаказанностью в случаях совершения актов насилия в отношении женщин в условиях конфликта (да и в других ситуациях) должна стать одной из приоритетных задач для органов правосудия в постконфликтный период.

56. Обеспечение полноценного участия женщин в процессах миростроительства — это вопрос прав, но этим проблема не ограничивается. В последнее время, наконец, широкое признание начинает получать мысль о том, что участие женщин имеет также крайне важное значение для успешного экономического восстановления, политической легитимности и социальной сплоченности (см. [A/65/354-S/2010/466](#)). Как следствие, без участия женщин — как на стадии ранних попыток положить конец насилию, так и на более поздних этапах укрепления мира — опасность возобновления конфликта значительно возрастает.

III. Оценка деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства

A. Общие замечания

57. В предыдущем разделе доклада Консультативной группы описываются сложные и меняющиеся условия, в которых Организация принимает меры, направленные на сохранение мира. На динамику конфликтов влияют как новые, так и давно существующие факторы. Как следствие, конфликты становятся более запутанными и трудноразрешимыми, а процессы миростроительства реже приносят искомый результат (примерно половина связанных с конфликтами пунктов текущей повестки дня Совета Безопасности приходится на случаи возобновления прошлых конфликтов)²⁷. Начали складываться основные парадигмы миростроительства, но они по-прежнему являются недостаточно целостными, в недостаточной мере ориентированы на предотвращение конфликтов и не отличаются должной степенью устойчивости и обеспеченности ресурсами. Они пока не вписываются в концепцию сохранения мира, которая должна проходить красной нитью через всю деятельность Организации.

58. По определению, Организация Объединенных Наций представляет собой внешний субъект, который при оптимальном раскладе воспринимается отдельными национальными сторонами как беспристрастный и добросовестный посредник и полезный источник политического, технического и финансового содействия. В связи с этим Организации Объединенных Наций и другим международным заинтересованным сторонам следует проявлять должную чуткость по отношению к народам и культуре каждой конкретной страны. Заниматься миростроительством можно только на местах, а соответствующая инициатива в конечном итоге может исходить только от национальных заинтересованных сторон. Предметный анализ ситуации, мотивов и ожиданий различных сторон, развития конкретных событий и динамики взаимоотношений сторон требует наличия глубоких знаний и понимания, обеспечить которое может только эффективное присутствие Организации Объединенных Наций на местах (и то лишь частично).

59. С учетом всеобъемлющей концепции общей ответственности за сохранение мира, излагаемой в настоящем докладе, сразу становится очевидным, что в рамках Организации Объединенных Наций ответственность не может быть возложена только на три новые структуры, созданные в 2005 году (Комиссию по миростроительству, Фонд миростроительства и Управление по поддержке миростроительства). Кроме того, не стоит забывать о том, что эти структуры находятся в Нью-Йорке и призваны выполнять крайне важную, но ограниченную функцию в контексте содействия усилиям Организации Объединенных Наций. Важнейшими мандатами и полномочиями в области миростроительства наделены операции по поддержанию мира и специальные политические миссии, а также находящиеся в Центральных учреждениях департаменты, оказывающие им поддержку. Помимо этого, все чаще призыв играть центральную

²⁷ По результатам ориентировочной оценки чуть более половины конфликтных ситуаций, рассматриваемых в рамках повестки дня Совета Безопасности (по состоянию на май 2015 года), можно на достаточном основании отнести к случаям возобновления конфликта.

роль в сохранении мира обращается к координаторам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций, работа которых может быть как связана, так и не связана с деятельностью миссий. Все вышеперечисленные стороны являются неотъемлемыми компонентами архитектуры миростроительства Организации.

60. В этой связи все субъекты системы Организации Объединенных Наций — от тех, кто занимается установлением мира, до миротворцев и специализированных учреждений — должны признать и выполнять свою центральную роль в сохранении мира и, исходя из этого, действовать сообща. Пока это происходит не всегда.

В. Раздробленность в системе Организации Объединенных Наций и ее последствия для деятельности в области миростроительства

61. Один из самых важных выводов Консультативной группы заключается в том, что, несмотря на многочисленные серьезные усилия по реформированию и повышению согласованности действий, в частности усилия Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, меры по созданию Руководящей группы по вопросам интеграции и усилия в рамках инициативы «Единство действий», существенная раздробленность в системе Организации Объединенных Наций по-прежнему сохраняется. Она ощущается уже в характере распределения обязанностей между основными межправительственными органами Организации. Она проявляется также в том, как распределены обязанности между департаментами Секретариата, между Секретариатом и учреждениями, фондами и программами, а также между Центральными учреждениями и структурами на оперативном уровне.

62. Один из важнейших аспектов этой проблемы состоит в различном понимании того, какие ситуации могут быть квалифицированы как представляющие угрозу международному миру и безопасности. Большинство членов Генеральной Ассамблеи говорят о вмешательстве Совета Безопасности в вопросы, которые обычно не входят в его сферу ведения, когда в Совете рассматриваются аспекты развития и охраны окружающей среды, касающиеся обеспечения безопасности. В то же время члены Совета (или по крайней мере некоторые из них) выражают беспокойство по поводу действий Ассамблеи, воспринимаемых ими как ее попытки вмешательства в вопросы, касающиеся поддержания международного мира, под предлогом миростроительства. Тем не менее интересы сохранения мира требуют, чтобы эти вопросы обсуждались в их совокупности.

63. Направления деятельности, определенные в Уставе для разграничения полномочий между главными межправительственными органами, непосредственно и неизбежно отражаются в том, как распределяются функциональные обязанности между структурами Организации Объединенных Наций. Они взаимодействуют друг с другом различными способами и на различных уровнях, но согласно общему мнению раздробленность остается сильной, поскольку каждая структура делает акцент непосредственно на своем мандате в ущерб обеспечению общей слаженности действий, при этом следует учитывать отсутствие культуры принятия руководством более решительных мер по обеспечению координации. В отношениях между Секретариатом и учреждениями, фон-

дами и программами проявляется еще один особый уровень разобщенности, заключающийся в наличии структурных дестимулирующих факторов и даже запретов на сочетание или объединение соответствующих направлений финансирования.

64. Такая разрозненность, естественно, находит свое отражение и в деятельности на местах. Несмотря на определенный ощутимый прогресс, достигнутый под лозунгом «Единство действий», результаты проведенных для целей настоящего доклада тематических исследований свидетельствуют о том, что еще многое предстоит сделать, чтобы предотвратить перенос раздробленности в Центральные учреждения на деятельность на местах. Руководство Организации Объединенных Наций и сотрудники на местах до сих пор слишком часто мыслят категориями того же тектонического разлома, который наблюдается на уровне межправительственных органов и на уровне системы Организации Объединенных Наций в целом.

65. В решении задачи сохранения мира это находит свое самое непосредственное отражение. Без эффективной формулы, которая позволила бы объединить действия в рамках трех основных компонентов деятельности, усилия Организации Объединенных Наций в области миростроительства будут оставаться безуспешными. К последствиям — слишком очевидным в ряде тематических исследований — относятся возобновление насильственных конфликтов, многократное принятие мер по урегулированию кризисных ситуаций и значительные человеческие потери и финансовые издержки. В целом интересы Организации Объединенных Наций и ее государств-членов, безусловно, были бы лучше защищены, если бы удалось достичь общего согласия в отношении того, что по крайней мере в области сохранения мира соответствующие главные межправительственные органы Организации Объединенных Наций могут и должны взаимодействовать в рамках своих конкретных сфер ведения и в соответствии со своими правилами процедуры и методами работы и что это взаимодействие должно отражаться в тесном сотрудничестве на оперативном уровне на местах. Только в одной из пяти стран, по которым проводились тематические исследования — Сьерра-Леоне (а также, в меньшей степени, Бурунди) — были выявлены явные признаки того, что эта задача успешно и последовательно решается.

66. Консультативная группа твердо убеждена в том, что в области сохранения мира Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет должны быть партнерами, каждому из которых следует придерживаться своей конкретной сферы ведения, определенной в Уставе. Комиссия по миростроительству призвана сыграть уникальную роль в развитии и укреплении этого партнерства в своем качестве консультанта для всех трех указанных межправительственных органов в рамках своего конкретного мандата: давать рекомендации и информацию для того, чтобы улучшать координацию усилий всех соответствующих сторон в рамках и за пределами Организации Объединенных Наций в области миростроительства.

67. К сожалению, Совет Безопасности не всегда воспринимается в качестве одного из ключевых участников процесса миростроительства. Однако тщательный анализ резолюций, принятых Советом за последние десять лет, показывает, что на самом деле он довольно часто принимал решения о проведении многокомпонентных и многоаспектных миротворческих операций «в контексте

миростроительства» во многих странах. Также очевидно, что на Совет все чаще возлагается слишком тяжелое бремя²⁸. Некоторые члены Совета согласятся с тем, что большой объем работы, возможно, служит причиной того, что из-за необходимости сосредоточивать усилия на предотвращении распространения кризиса не уделяется должное внимание тому, что можно назвать «менее жгучими» проблемами миростроительства. В идеале подготовка того или иного мандата должна начинаться с разработки стратегической концепции, определяющей желаемый конечный результат для рассматриваемой страны. Однако для разработки подобной концепции необходимо располагать достаточным временем для проведения обсуждений и — поскольку эта работа предполагает комплексное рассмотрение вопросов политики, безопасности, прав человека и развития — обеспечивать возможность для проведения консультаций и ознакомления с мнениями различных сторон, не входящих в традиционный круг участников процесса обеспечения мира и безопасности. Пока на межправительственном уровне Организации редко удается достичь этой цели, что ясно свидетельствует о возможности оказания помощи, которой могла бы воспользоваться Комиссия по миростроительству.

Сьерра-Леоне: объединение усилий по обеспечению мира и развития в интересах миростроительства

В Сьерра-Леоне был достигнут значительный прогресс в обеспечении перехода от внутреннего конфликта, характеризовавшегося невероятным насилием, к мирной обстановке, шансы на сохранение которой продолжают расти. Власти страны и гражданское общество, в частности женские организации, сыграли крайне важную роль в обеспечении мира; большое значение имел также прогресс, достигнутый в рамках процесса установления истины и примирения (хотя в определенных кругах объявление безоговорочной амнистии было подвергнуто жесткой критике). На протяжении всего переходного периода Организация Объединенных Наций работала в тесном контакте с национальными заинтересованными сторонами. На начальных этапах своей деятельности Организация уделяла основное внимание поддержанию мира, однако в 2008 году намеренно перенесла акцент на миростроительство. Вместе с тем степень продвижения вперед по трем основным направлениям деятельности Организации Объединенных Наций — мир и безопасность, права человека и развитие — была отнюдь не одинаковой.

В целом были укреплены основные институты демократического управления и примирения, такие как парламент, Национальная избирательная комиссия, Комиссия по правам человека, Комиссия по борьбе с коррупцией и сектор безопасности. Однако даже в этих об-

²⁸ В качестве примера: в 2013 году Совет провел 193 заседания, принял 47 резолюций и опубликовал 22 заявления Председателя. В 2014 году он провел 263 заседания, принял 63 резолюции и опубликовал 28 заявлений Председателя, т.е. общий объем работы увеличился приблизительно на 30–40 процентов всего за один год (см. доклад “Highlights of Security Council Practice” за 2013 и 2014 годы, который можно найти по адресу <http://www.un.org/en/sc/documents/highlights.shtml>). 2014 год был для Совета самым напряженным с 2006 года, хотя на момент подготовки настоящего доклада были основания полагать, что 2015 год будет практически таким же загруженным.

ластях сохраняются проблемы, включая отсутствие транспарентности, коррупцию и слабость гражданской службы. Что более важно, прогресс, достигнутый в экономической, правовой и социальной сферах, не оправдал ожиданий народа. Высокие темпы экономического роста еще не обеспечили повышения уровня жизни, сокращения масштабов нищеты или предоставления в достаточном объеме основных социальных услуг, в частности в областях образования и медицинского обслуживания, что отчасти обусловлено отсутствием должного внимания к борьбе с незаконными финансовыми потоками, в том числе с поступлениями от торговли наркотиками или незаконной эксплуатации природных ресурсов. Трагический кризис, спровоцированный в 2014 году вспышкой лихорадки Эбола, лишь подчеркнул неустойчивость системы общественного здравоохранения. Вместе с тем еще предстоит заняться устранением некоторых из экономических и социальных коренных причин конфликта, включая высокие уровни безработицы среди молодежи и массовую нищету.

И прогресс, и проблемы могут быть отчасти связаны с динамикой взаимодействия Организации Объединенных Наций со Сьерра-Леоне, отличающегося рядом уникальных черт, отраженных в выводах Консультативной группы. В соответствии с резолюцией 1829 (2008) Совета Безопасности Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (миротворческая операция) фактически было преобразовано в Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне. Обращают на себя внимание две особенности: тесное (и примечательное) сотрудничество между Советом и Комиссией по миростроительству и способность Организации обеспечивать единство своих действий на местах в координации с другими заинтересованными сторонами. Можно выделить следующие особенности резолюции:

a) в функции Миссии были включены традиционные направления деятельности в области миростроительства (в частности, консолидация реформ в области надлежащего управления и укрепление законности), при этом она была наделена и широким политическим мандатом;

b) была подтверждена главная ответственность правительства за миростроительство, безопасность и долгосрочное развитие;

c) была высказана конкретная просьба об обеспечении тесной координации и поддержки работы Комиссии по миростроительству, а также осуществления Рамок сотрудничества в деле миростроительства и проектов, финансируемых через Фонд миростроительства;

d) в Сьерра-Леоне был направлен исполнительный представитель Генерального секретаря, который также выполнял функции координатора-резидента и представителя-резидента Программы развития Организации Объединенных Наций, способствуя беспрепятственному осуществлению деятельности Организации Объединенных Наций на местах;

е) была подчеркнута важность создания полностью интегрированного представительства, обеспечивающего эффективную координацию стратегии и программ в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, и была высказана просьба о выделении соответствующих специалистов и надлежащих материальных ресурсов, с тем чтобы Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Сьерра-Леоне могло выполнять свой мандат эффективно и действенно;

ф) было предусмотрено налаживание более тесных партнерских отношений с региональными организациями, включая Экономическое сообщество западноафриканских государств и Союз государств бассейна реки Ману.

Таким образом, приняв эту резолюцию, Совет Безопасности создал условия для движения в направлении, предлагаемом в настоящем докладе, на основе рекомендаций, адресованных как властям страны, так и Организации Объединенных Наций. С другой стороны, ни Экономический и Социальный Совет, ни Генеральная Ассамблея в этой работе не участвовали. Мандаты от этих основных органов, касающиеся компонента деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению развития, позволили бы обеспечить уделение более пристального внимания вопросам развития на ранних этапах миростроительства на местах.

Для решения сохраняющихся проблем необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций незамедлительно приняла меры по стимулированию всех партнеров к оказанию Сьерра-Леоне поддержки в устранении пробелов в области управления и развития в интересах сохранения мира.

С. Обеспечение последовательности в достижении результатов в масштабах всей деятельности Организации Объединенных Наций на местах

68. Описанная выше фрагментация на межправительственном уровне проявляется в действиях Организации Объединенных Наций на местах, и в результате возникает «перевернутая U-образная кривая»: Организация Объединенных Наций уделяет мало действенного внимания предотвращению конфликтов, много внимания реагированию на кризисы (хотя часто этого внимания все равно недостаточно) и опять же — относительно мало внимания уделяет восстановлению и реконструкции.

69. О фрагментации мандатов и подходов свидетельствует также то, что в предыдущие годы учреждения Организации Объединенных Наций по вопросам развития, и в особенности страновые группы Организации Объединенных Наций, как правило, уделяли недостаточно внимания предотвращению конфликтов. Сознвая такое положение дел, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Департамент по политическим вопросам Секретариата в 2004 году приступили к реализации совместной программы по

наращиванию национального потенциала для предотвращения конфликтов. Эта программа способствовала согласованию действий в целях развития и действий в политической сфере в интересах миростроительства (как на этапе предотвращения конфликтов, так и на постконфликтном этапе), но ее расширение по-прежнему носит ограниченный характер из-за неопределенности с финансированием. В то же время недавняя инициатива Генерального секретаря «Права человека прежде всего» предусматривает проведение региональных ежеквартальных обзоров по странам и имеет значительный потенциал в плане привлечения более широкого круга участников, входящих в систему Организации Объединенных Наций, к совместному обзору, включающему и вопросы предотвращения конфликтов.

70. Тем не менее в слишком многих случаях усилия по предотвращению конфликтов оказываются запоздавшими и не приводят к успеху, и Организации Объединенных Наций приходится рассматривать другие, более активные политические варианты. При этом также заметна фрагментация. В одних случаях, в частности в Африке, резолюции Совета Безопасности предусматривают развертывание специальной политической миссии или операции по поддержанию мира во главе со специальным представителем Генерального секретаря, который подчиняется непосредственно Генеральному секретарю. Однако во многих других случаях (возможно, даже в большинстве из них) за поддержание взаимодействия в условиях кризиса отвечает страновая группа Организации Объединенных Наций, возглавляемая координатором-резидентом, возможно при некотором дополнительном политическом участии посланника по особым поручениям, представляющего Организацию Объединенных Наций или региональную организацию. Объективную разницу между кризисами в тех или иных условиях не всегда можно сразу заметить. Однако различия в реагировании имеют существенные последствия в плане уделяемого внимания и ресурсов: миссиям со стороны политического крыла Секретариата обычно оказывается гораздо большая поддержка.

71. Координатор-резидент назначается в страну непосредственно Генеральным секретарем и подчиняется Генеральному секретарю через Администратора ПРООН, являющегося председателем Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Хотя статус «первого среди равных», которым обладает координатор-резидент в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций, может быть приемлем для «нормальных» условий развития (хотя на счет этого тоже могут быть сомнения), он вряд ли оправдан в условиях миростроительства во время конфликтов и на постконфликтном этапе. В сложных условиях взаимодействие между координатором-резидентом и руководителями учреждений должно быть формализовано (они должны подчиняться не только своему руководству, но и координатору-резиденту), а присутствие Организации Объединенных Наций на местах должно поддерживаться с помощью специального механизма Секретариата, объединяющего соответствующие подразделения (такие как Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира, Управление по правовым вопросам, Департамент по вопросам охраны и безопасности и Управление по координации гуманитарных вопросов) и приспособленного к конкретным условиям в стране.

72. В качестве одного из конкретных вариантов, подходящего для сложных ситуаций, можно предложить возвращение к редко используемой модели учреждения на четко определенный срок должности исполнительного представителя Генерального секретаря, в рамках которой объединяются функции специального представителя Генерального секретаря и функции координатора-резидента и представителя-резидента ПРООН. В тематических исследованиях по двум странам (Бурунди и Сьерра-Леоне), проведенных в рамках обзора, эта модель доказала свою эффективность, так как она позволяет в большей степени объединить усилия, направленные на достижение целей в области миростроительства на этапе миссии.

73. При развертывании миротворческих операций со сложными многопрофильными мандатами, предоставленными Советом Безопасности, отсутствует широкое понимание того, что эти мандаты не подкрепляются гарантированным финансированием, необходимым для реализации программ в области миростроительства. Например, мандаты часто предусматривают оказание Организацией Объединенных Наций странам поддержки в таких важнейших сферах, как реформирование сектора безопасности или верховенство права. Хотя со стороны может казаться, что бюджеты миссий являются достаточно большими, при более тщательном анализе, как это ни поразительно, оказывается, что они совсем не подкреплены ресурсами, необходимыми для осуществления программ в этих основных областях, предусмотренных в мандатах. В действительности же объем ресурсов для программ зависит от непредсказуемой щедрости доноров. Тематические исследования, проведенные в рамках данного обзора, выявили огромный разрыв между ожиданиями, порождаемыми такими мандатами, и незначительным объемом предоставляемых ресурсов — политических, технических и финансовых. Поскольку обычно стимулы, которые могли бы побудить к созданию более широкого круга субъектов, занимающихся миростроительством, отсутствуют, причем во многих случаях в полном смысле этого слова, миростроительство невольно обрекается на провал. Должно быть найдено решение, которое позволило бы обеспечить предсказуемость финансирования важнейших программных усилий по сохранению мира.

74. Координатор-резидент и страновая группа Организации Объединенных Наций продолжают выполнять свои функции в течение всего срока миссии и срока полномочий специального представителя Генерального секретаря, но степень включенности страновой группой в миссию обычно весьма незначительна, что имеет долгосрочные последствия в плане перехода от предусмотренной мандатом Совета Безопасности миротворческой операции обратно к формату, предусматривающему осуществление управления исключительно страновой группой после достаточной стабилизации ситуации. В тематических исследованиях, проведенных в рамках данного обзора, показано, что необходимо уделять больше внимания тому, как страновая группа должна функционировать и финансироваться в интересах сохранения мира до начала миссии, во время миссии и после ее завершения.

75. В тех случаях, когда конфликт происходит в нескольких районах страны, Организация Объединенных Наций часто не в состоянии продолжать деятельность в области развития в остальных относительно мирных районах или даже не рассматривает возможность ее продолжения, хотя это могло бы оказать положительное влияние на ситуацию, и не только в силу имманентной ценности такой деятельности, но и потому, что это побудило бы у воюющих сторон

стремление получить аналогичный «мирный дивиденд». В тематических исследованиях, посвященных Южному Судану и Центральноафриканской Республике, приведены примеры этого явления.

76. Что касается еще одного варианта фрагментации, то в тематических исследованиях особо отмечается опасность чрезмерно резкого перехода от одной конфигурации операции Организации Объединенных Наций к другой. После очередного сокращения масштабов миротворческой операции политическое крыло Секретариата начинает вносить заметно меньший вклад в усилия Организации в области миростроительства. Лишь недавно в описании должностей стало фигурировать требование о том, что координаторы-резиденты должны быть в состоянии играть стратегическую политическую роль, если это необходимо в контексте миростроительства. При этом страновые группы Организации Объединенных Наций, в свою очередь, не получают на регулярной основе ресурсы, которые позволили бы им уделять достаточно внимания политическому и стратегическому аспектам миростроительства. На посткризисном этапе наряду с уменьшением политического внимания имеет место резкое сокращение финансирования, что также является проявлением «эффекта силосной башни», когда для различных направлений деятельности используются совершенно разные способы финансирования (эта проблема будет более подробно рассмотрена ниже).

Центральноафриканская Республика: цена отсутствия постоянного внимания со стороны международного сообщества

Центральноафриканская Республика являет собой печальный и поучительный пример провала миростроительства. Этот провал в значительной степени был обусловлен резким и преждевременным прекращением операции по поддержанию мира в 2000 году, последующим очень существенным уменьшением внимания, уделяемого этой стране, причем на протяжении длительного времени, и заслуживающей особого упоминания неспособностью международных партнеров мобилизовать ресурсы в объеме, хотя бы приближающемся к необходимому, и неспособностью национального партнера выполнять свои обязательства.

Центральноафриканская Республика остается государством, которое еще предстоит построить. С момента его возникновения центральная власть за пределами столицы, Банги, практически полностью отсутствовала. Отмечалось, что как колониальное, так и постколониальное руководство рассматривало эту территорию исключительно как источник обогащения. Страна располагает чрезвычайно плодородной почвой в условиях регулярных осадков, она наделена очень богатыми месторождениями полезных ископаемых, в том числе алмазов, золота и нефти. Сменявшие друг друга правящие элиты и их окружение никогда не проявляли какого-либо чувства ответственности или подотчетности по отношению к населению, которым они должны были управлять. Таким образом, плохое руководство и управление и пренебрежение к интересам регионов следует считать основными причинами нынешнего конфликта. Хотя в 1980-х годах стала использоваться тема этнической принадлежности, тема рели-

гии стала использоваться лишь недавно, во время кризиса 2013–2014 годов, и обе они использовались для оправдания насилия.

С 1996 года, когда в стране началось насилие, Организация Объединенных Наций развернула в ней ряд миротворческих операций, и первой из них в 1998 году стала операция по поддержанию мира — Миссия Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике. Однако при выборе видов вмешательства, санкционированных Советом Безопасности, как представляется, руководствовались скорее общими бюджетными соображениями, нежели потребностями, связанными с ситуацией в стране. Например, хотя в июле 1999 года Генеральный секретарь предупреждал о резкой вспышке насилия, о последствиях конфликта в Демократической Республике Конго и о нестабильности ситуации в области безопасности, Совет все же решил отозвать миссию, даже несмотря на то, что национальные власти официально просили сохранить ее. Как представляется, при принятии этого решения в большей мере исходили из стремления сократить общий бюджет на операции по поддержанию мира, нежели из трезвого анализа потребностей на местах. Последующие 15 лет вмешательства можно охарактеризовать как череду сменяющих друг друга мандатов Организации Объединенных Наций в области миростроительства и небольших отделений, отчаянно стремившихся исправить безудержно ухудшающуюся политическую ситуацию и обстановку в области безопасности. В этом периоде также особенно наглядно проявилось расхождение между мандатами и предоставляемыми средствами: в целом ряде резолюций Совета отделениям Организации Объединенных Наций по миростроительству поручалось способствовать реформированию сектора безопасности и разоружению, демобилизации и реинтеграции, но необходимые для этого добровольные взносы в достаточном объеме так и не поступили.

Даже после того, как Центральноафриканская Республика едва пережила самый серьезный кризис в своей истории, почти скатившись к тотальному геноциду между 2013 и 2014 годами, все еще не наблюдается особого желания оказать сопряженную с определенным риском донорскую поддержку, необходимую для эффективной миростроительной деятельности. Как представляется, некоторые доноры даже полагают, что учреждение новой многопрофильной операции по поддержанию мира, Многопрофильной комплексной миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике, само по себе является оказанием надлежащей помощи и что в результате так или иначе будет автоматически обеспечено миростроительство.

При этом, если говорить о ее самом последнем мандате, Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике должна способствовать распространению центральной власти на всю территорию страны, но это осложняется тем, что во многих районах такой власти никогда не было, а в некоторых районах легитимность центральной власти даже подвергается сомнению. Проблемы

Организации Объединенных Наций усугубляются тем, что она не может привлечь квалифицированных сотрудников в место службы с трудными условиями, а также тем, что в соответствии с постконфликтным режимом безопасности в стране, введенным Организацией, действуют ограничения на прямое взаимодействие с местными общинами.

D. Организация Объединенных Наций и участие женщин в миростроительстве

77. Как уже отмечалось, за 15 лет со времени принятия Советом Безопасности знаковой резолюции 1325 (2000) произошел фундаментальный сдвиг: если раньше женщины воспринимались только как жертвы вооруженных конфликтов, то теперь они признаются в качестве важнейшей движущей силы изменений, в том числе, что особенно примечательно, в области миростроительства. Большинство стран разработали в соответствии с этой резолюцией национальные планы действий, согласно которым правительства и представители гражданского общества работают сообща, определяют конкретные стратегии, внедряют независимые механизмы контроля и во многих случаях выделяют бюджетные ассигнования на эти цели.

78. Тем не менее все эти факторы еще предстоит трансформировать в достаточно существенные реальные изменения в жизни женщин или даже в процессах миротворчества и миростроительства, осуществляемых Организацией. Исследования показали, что мирные соглашения, к разработке которых на конструктивной основе привлекались представители гражданского общества, в том числе женщины, являются по меньшей мере на 50 процентов более устойчивыми²⁹. Однако в ходе мирных процессов не всегда максимальным образом используются возможности, позволяющие учесть мнение женских организаций и гражданского общества, хотя у Организации Объединенных Наций уже есть скромные успехи в плане назначения женщин посредниками в целях обеспечения включения женщин в состав групп поддержки посредничества, содействия присутствию женщин в ведущих переговоры делегациях сторон конфликта и обеспечения участия женщин в мирных процессах в целом³⁰. Как показали примеры, начиная от Колумбии и Филиппин (где в ходе последних мирных переговоров наблюдался баланс между количеством мужчин и женщин в переговорных группах) и заканчивая Йеменом, которому Организация оказывала поддержку (где до нынешнего кризиса в рамках процесса национального диалога строго соблюдались квоты в целях обеспечения представительства жен-

²⁹ Desirée Nilsson, "Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace", *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 38, No. 2 (2012).

³⁰ По данным внутренней оценки и дискуссионного документа, подготовленных в марте 2015 года Департаментом по политическим вопросам, в 2014 году женщины входили в состав всех 12 (совместных) групп поддержки посредничества Организации Объединенных Наций, и их число в делегациях ведущих переговоры сторон стабильно увеличивалось, причем руководители-женщины, представленные в 17 делегациях, участвовали в 10 процессах по сравнению с 4 делегациями и 14 процессами в 2011 году.

щин на всех уровнях), конструктивное участие женщин в усилиях по достижению и укреплению мира является и реальным, и плодотворным.

79. При этом усилия Организации по сохранению мира должны быть направлены на то, чтобы создавать возможности для более широкого участия женщин в политической жизни и руководстве, причем не только за столом переговоров. При оказании поддержки в реформировании структур государственного администрирования и управления следует учитывать необходимость реагирования на чаяния женщин и привлечения их в качестве активных участников этих процессов. Реформы избирательной системы могут предусматривать принятие временных специальных мер, позволяющих расширить возможности женщин как граждан и руководителей, а также введение квот с целью увеличения представительства женщин в выборных органах на всех уровнях. Исследования показали, что принятие таких мер до проведения первых после конфликта выборов способствует увеличению числа женщин, избираемых на последующих выборах³¹. Опыт Организации, накопленный по всему миру, свидетельствует о преимуществах движения в этом направлении.

80. Однако в целом, к сожалению, заметна такая же фрагментация усилий Организации Объединенных Наций в вопросах, касающихся женщин и миростроительства. Как правило, в тематических исследованиях, проведенных в данном обзоре, отмечается недостаточная увязка аспектов мира и безопасности и социально-экономических аспектов участия женщин в упомянутых процессах. Компоненты миссий преимущественно сосредоточивали свое внимание на узких, но важных вопросах участия в политической жизни и недопущения сексуального и гендерного насилия в условиях конфликта, в то время как страновые группы Организации Объединенных Наций работали над гендерными подходами к восстановлению экономики и обеспечению всеохватности, не всегда в полной мере учитывая миростроительный контекст. И здесь раздельное финансирование и различные институциональные установки способствовали усилению этих тенденций. Необходимо повысить степень согласованности и интеграции между миссиями и страновыми группами в том, что касается гендерно ориентированной миростроительной деятельности Организации Объединенных Наций.

81. О признании важности всех этих аспектов свидетельствует то, что в 2009 году Генеральный секретарь внедрил систему контрольных показателей для отслеживания средств, выделенных на осуществление подходов к миростроительству, способствующих обеспечению гендерного равенства (в рамках его плана действий из семи пунктов в области миростроительства с учетом гендерных аспектов, принятого в 2010 году). Цель состояла в том, чтобы по меньшей мере 15 процентов средств, затрачиваемых Организацией Объединенных Наций на миростроительство, шли на деятельность, ориентированную преимущественно на удовлетворение особых потребностей женщин, содействие обеспечению гендерного равенства или расширение прав и возможностей женщин. Для активизации усилий, направленных на достижение этой цели, в 2011 году Фонд миростроительства приступил к осуществлению первой инициативы по содействию гендерному равенству, призвав к реализации целе-

³¹ Rachel Dore-Weeks, "Post-conflict countries, women's political participation and quotas: a research brief", справочный документ; см. также www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures.

вых проектов в области расширения прав и возможностей женщин и обеспечения гендерного равенства³². В настоящее время осуществляется вторая подобная инициатива.

82. Тем не менее ни в одной из стран, в которых Организация Объединенных Наций осуществляет миростроительную деятельность, она не достигла установленного ею же скромного показателя в 15 процентов и тем более не превысила его. Средства, выделенные Фондом миростроительства непосредственно на проекты, связанные с обеспечением гендерного равенства и расширением прав и возможностей женщин (так называемый «гендерный показатель 3»), составили в 2014 году всего лишь 9,3 процента от общего объема ассигнований. Объем средств, выделенных Фондом на проекты, направленные в целом на актуализацию гендерной проблематики (так называемый «гендерный показатель 2»), увеличился больше: с 10 процентов в 2008 году до 81,3 процента в 2014 году (аналогичные целевые показатели, установленные Всемирным банком и предусматривающие, что доля кредитных операций, включающих гендерные аспекты, должна составлять в Международной ассоциации развития 60 процентов, а во всем Банке — 55 процентов, были достигнуты в 2014 году)³³. Однако подразделения системы Организации Объединенных Наций на местах проявляли медлительность в плане выдвижения действительно ориентированных на миростроительство предложений относительно программ по гендерной проблематике, отдавая предпочтение лишь немного измененным существующим инициативам (это явление касается не только гендерных вопросов), а это сдерживало как прогресс, так и результативность. Что еще хуже, подразделения системы Организации Объединенных Наций добились лишь ограниченного прогресса в области контроля за распределением ресурсов на мероприятия с акцентом на гендерную проблематику: только четвертая часть подразделений в настоящее время располагает системами для контроля за ресурсами, выделяемыми на цели достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Очевидно, что необходимо приложить серьезные дополнительные усилия, для того чтобы достичь и затем превзойти цели, поставленные Генеральным секретарем в этой важнейшей области.

Е. Авторитет Организации Объединенных Наций и руководство

83. Повторяющиеся неудачи в деле сохранения мира имеют тяжелые последствия для жизни людей и глобального бюджета. На местах эти неудачи подрывают также авторитет Организации. Данный вопрос имеет несколько аспектов. Один из них связан с неоправдавшимися ожиданиями во многих затронутых конфликтами странах, когда принимающие государства и общества с трудом понимают ограничения в мандатах Организации Объединенных Наций или статья бюджета. Например, у местных общин вызывает недоумение то, что

³² Фонд выделил 6,1 млн. долл. США на восемь проектов (в Гватемале, Гвинее, Гвинее-Бисау, Непале, Сьерра-Леоне, Судане, Южном Судане и Уганде), которые по состоянию на август 2014 года в основном все еще находились в процессе реализации.

³³ Всемирный банк и Международный валютный фонд, Объединенный министерский комитет советов управляющих Банка и Фонда по вопросам передачи реальных ресурсов развивающимся странам, “Update on the implementation of the gender equality agenda at the World Bank Group” (Washington, D.C., 2014).

«голубые каски» Организации Объединенных Наций не могут быть задействованы для отражения вооруженных нападений или что средства, используемые для создания оперативных баз или региональных отделений Организации Объединенных Наций, не могут быть направлены на закупку основного канцелярского оборудования для местных должностных лиц, стремящихся восстановить присутствие государства в тех же районах. Часто существует разрыв между ожиданиями и способностью Организации Объединенных Наций достичь результатов на местах.

84. Второй аспект касается качества и компетенции персонала Организации Объединенных Наций на местах. Для того чтобы Организация могла добиться успеха, она должна направлять на места достаточно качественный персонал. К сожалению, слишком часто компетенция направляемого персонала оказывается гораздо ниже той, что необходима. Такие проблемы были очевидны во всех тематических исследованиях и консультациях, проведенных при подготовке настоящего доклада. Руководство нескольких миссий Организации Объединенных Наций выражало обеспокоенность в связи со сложностью нахождения квалифицированных и мотивированных сотрудников для заполнения ключевых должностей. В качестве причины этого часто назывались административные и бюрократические препятствия. При этом, по мнению местных партнеров, сотрудники Организации Объединенных Наций часто кажутся замкнутыми, изолированными и иногда даже равнодушными по отношению к населению, которому они предположительно должны оказывать помощь.

85. Третий аспект связан с тем, как Организация Объединенных Наций позиционирует себя по отношению к национальным руководителям. В некоторых случаях, рассматриваемых в тематических исследованиях, но также и при других обстоятельствах возникновение или возобновление насилия, как представляется, было отчасти связано с близостью Организации к руководителям, чьи стратегии и интересы, как оказалось, не соответствовали целям миростроительства. Во многих ситуациях возобновления насилия оказывалось, что руководители, являвшиеся ключевым звеном мирных соглашений, не разделяли целей более широких слоев общества и лишь преследовали узкие личные и групповые интересы. Если население считает, что Организация Объединенных Наций слишком «близка» к такого рода руководителям и в недостаточной степени способна обеспечить участие в управлении более широких слоев общества, авторитет Организации сильно страдает.

86. Одним из связанных с этим аспектов является то, что в рамках миротворческих усилий внимание зачастую акцентируется на главных участниках или лицах, обладающих оружием, и поэтому меньше внимания уделяется остальным членам общества. Слишком часто не проводятся общественные дискуссии относительно глубинных причин конфликта и общих чаяний относительно построения более гармоничной нации (такая критика особенно часто высказывается женскими организациями, выступающими за мир). В отсутствие подхода к руководству, способствующего формированию чувства общей цели у элиты и более широких слоев общества, Организация Объединенных Наций и стороны, занимающиеся урегулированием конфликта, рискуют столкнуться с его продолжением. Когда население постоянно страдает из-за руководителей, которых, как оно считает, поддерживает Организация Объединенных Наций, существует опасность подрыва авторитета Организации. Чтобы этого не случилось, Организация должна приложить все усилия к тому, чтобы соответствовать высоким

моральным стандартам — главному фактору, отличающему ее от других глобальных субъектов, — и восстановить доверие населения, которое она стремится защищать.

87. Надлежащий учет этого фактора, касающегося руководства, неизменно влияет на потребность во всеохватном миростроительстве и на вопрос об ответственности. Аргументы против «импортированного мира» и «мира в интересах элит» вполне убедительны. Опыт показывает, что такой мир не может быть ни всеохватным, ни долгосрочным. Повестка дня в пользу мира должна отражать общие чаяния основных действующих лиц и общества в целом — только в этом случае миротворчество или миростроительство могут быть всеохватными и прочными. Тимор-Лешти может служить примером успешного миростроительства, ставшего возможным не только в результате вмешательства Организации Объединенных Наций и неизменной поддержки со стороны международного сообщества, но еще в большей степени благодаря мудрости его национальных руководителей и легкости, с которой они взаимодействовали со своим народом.

Тимор-Лешти: уровень национального руководства является чрезвычайно важным для достижения устойчивого мира

Продолжительный период колониализма, за которым последовала длившаяся четверть века борьба с индонезийской оккупацией, сформировали в Тиморе-Лешти поколение политических лидеров, которые в критические моменты и в разных формах вносили ключевой вклад в сохранение мира в стране.

По итогам референдума, проходившего под наблюдением Организации Объединенных Наций, в 1999 году была провозглашена независимость. Затем в связи со вспышкой насилия в стране в соответствии с мандатом Организации Объединенных Наций были развернуты международные силы, на смену которым пришли миссии Организации Объединенных Наций, наделенные различными мандатами — сначала на временное административное управление, затем на поддержание мира и миростроительство и снова на поддержание мира в связи с междоусобными столкновениями в 2006 году.

После обретения независимости национальные руководители выступили за создание комиссии по установлению истины и добрососедским отношениям с Индонезией, несмотря на то, что Организация Объединенных Наций рекомендовала не делать этого. Комиссия доказала свою эффективность, последовательно решая вопросы, касающиеся примирения, укрепления мира и развития. Для достижения национального примирения руководство страны эффективно использовало традиционные и укорененные в культуре способы устранения возникшей напряженности. Благодаря этим усилиям в Тиморе-Лешти могли решаться проблемы конкретных людей, в том числе проблемы разделения семей, отсутствия средств к существованию и, хотя бы в некоторой степени, личных травм.

В вопросах, связанных с природными ресурсами, национальное руководство проявило такую же дальновидность. Благодаря обнаружению нефти появился большой объем денежных средств, и в интересах рационального их использования путем переговоров была достигнута договоренность с Австралией отложить демаркацию морской границы, и был создан нефтяной фонд по образцу норвежского. Были установлены разумные ограничения на использование правительством средств фонда в целях финансирования годового бюджета.

Третьим примером мудрого руководства являются активные усилия по участию в региональных и глобальных мероприятиях. Тимор-Лешти является членом и нынешним председателем Сообщества португалоязычных стран, одним из основателей Группы 7 плюс, объединяющей нестабильные государства и служащей площадкой для обмена опытом и предоставления консультаций, и местом нахождения ее секретариата и претендентом на вступление в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии. Все эти достижения Тимора-Лешти стали возможны в том числе благодаря доброжелательному отношению соседних стран, в особенности Индонезии, которая оказала большую помощь в скорейшей стабилизации положения в стране.

Для Тимора-Лешти была чрезвычайно важна поддержка со стороны широкого круга партнеров и Организации Объединенных Наций, однако его успех объясняется прежде всего тем, что его руководители тщательно определяли приоритетные задачи, имевшие ключевое значение для построения устойчивого мира.

Е. Партнерские отношения Организации Объединенных Наций и ее деятельность в области миростроительства

88. Задачи в области миростроительства настолько значительны с политической, технической и финансовой точек зрения, что эффективные партнерские отношения необходимо налаживать не только с национальными субъектами, но и с новыми группами, региональными и международными субъектами, а также с неправительственными организациями. При этом в процессе обзора был выявлен ряд серьезных факторов, негативно влияющих на способность Организации Объединенных Наций налаживать партнерские отношения в области миростроительства.

89. Во-первых, обсуждение вопросов миростроительства в основном ограничивается Нью-Йорком, где в 2005 году были созданы новые органы по вопросам миростроительства. Такое обсуждение по-прежнему почти не находит продолжения среди подразделений Организации Объединенных Наций и других оперативных структур на местах, в результате чего целый ряд вопросов — начиная от реагирования на кризисные ситуации и заканчивая процессом долгосрочного развития — во многом остаются неизученными.

90. Во-вторых, на международном уровне выдвигаются новые и весьма активные международные инициативы, связанные с урегулированием ситуации в нестабильных и затронутых конфликтами странах³⁴. Например, как указывалось выше, Группа 7 плюс состоит из 20 государств-членов, которые обмениваются опытом и используют инструменты «мягкой» дипломатии для предотвращения конфликтов и укрепления мира. Опираясь на свой опыт, они часто рекомендуют продвигаться более постепенно в соответствии с курсом действий, предлагаемым международным сообществом и Организацией Объединенных Наций, а также не спешить с проведением выборов, обеспечив сначала укрепление доверия и наращивание потенциала. Кроме того, они активно обращают внимание на связь между процессами миростроительства и развития.

91. В-третьих, как хорошо известно, в главе VIII Устава говорится о «региональных соглашениях», которые существуют «для разрешения вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности». Расширенные партнерские отношения с региональными и субрегиональными организациями в области миротворчества и поддержания мира налаживаются как на межправительственном уровне (например, между Советом Безопасности и Советом мира и безопасности Африканского союза), так и между секретариатами и оперативными подразделениями³⁵ в Азии, на Ближнем Востоке, а также в Латинской Америке, Центральной Европе и особенно в Африке. Аналогичное сотрудничество в области миростроительства пока еще не налажено. Определенную роль в усилиях по установлению таких партнерских отношений может играть Комиссия по миростроительству.

92. Как правило, верным является то, что региональные и субрегиональные партнеры располагают хорошими возможностями для глубокого понимания ситуации на местах в их государствах-членах и предположительно располагают определенными рычагами влияния для достижения нужных результатов. Следует, однако, отметить один важный момент: из-за своей близости и взаимозависимости региональные и субрегиональные субъекты могут также быть косвенно вовлечены в конфликт, особенно когда речь идет о соседних государствах. Вот почему прежде чем делать вывод о том, что предполагаемые сравнительные преимущества перевешивают любые возможные недостатки, следует тщательно анализировать каждый конкретный случай. За Организацией Объединенных Наций по-прежнему обычно признаются такие сравнительные преимущества, как беспристрастность, универсальность, глобальный характер

³⁴ Например, Международный диалог по вопросам укрепления мира и государственного строительства; Новая программа действий в нестабильных государствах (разработана в ходе четвертого Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, состоявшегося в Пусане, Республика Корея, в 2011 году); Международная сеть по проблемам конфликтов и уязвимости (создана в 2009 году в качестве вспомогательного органа Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития; и организация «Женевская платформа миростроительства», которая является партнерской структурой, созданной Центром по вопросам конфликтов, развития и миростроительства, организацией «Интерпис», Женевским центром по вопросам политики в области безопасности и Бюро квакеров при Организации Объединенных Наций (в Женеве и в Нью-Йорке).

³⁵ Африканский союз сохраняет миссию наблюдателя при Организации Объединенных Наций, а Организация Объединенных Наций предприняла такой важный шаг, как создание отделения связи при Африканском союзе.

деятельности, выполнение возложенных на нее обязанностей в соответствии с Уставом и сравнительная доступность ресурсов (финансовых и людских).

93. В рамках расширяющегося взаимодействия в отношениях между региональными и глобальными субъектами возникли и другие проблемы, прежде всего связанные с распределением обязанностей («кто что делает» и кто в первую очередь отвечает за принятие решений), возможными различиями в стратегиях и политике, а также распределением издержек и порядком финансирования. Все они проявились в процессе миротворчества и поддержания мира и, по всей вероятности, будут снова появляться по мере усиления сотрудничества в рамках деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства.

94. В этой связи один из важных извлеченных уроков заключается в том, что Организация Объединенных Наций должна более четко сформулировать рамки, содержание и правила, определяющие ее партнерские связи с другими основными заинтересованными сторонами, будь то глобальными, региональными или местными, а также публичными или частными. В этой связи особого внимания заслуживает партнерство между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом, потому что оно предусматривает, с одной стороны, совместные усилия с участием глобальных и региональных структур, а с другой стороны, партнерство между двумя глобальными субъектами. Деятельность Европейского союза, безусловно, имеет глобальный охват, а сам он является одним из основных глобальных участников деятельности в области мира и безопасности и развития. Организация Объединенных Наций и Европейский союз создали специальные инструменты для взаимодействия со странами, пережившими или переживающими конфликт. Деятельность Фонда миростроительства осуществляется в партнерстве с Инструментом содействия стабильности и миру Европейского союза, который является одной из ключевых инициатив по предоставлению внешней помощи и позволяет Европейскому союзу реагировать на существующие и возникающие кризисы во всем мире.

Южный Судан: трагическое наследие и отсутствие видения?

В 2011 году состоялся референдум, по итогам которого возникло государство Южный Судан. Это событие, которое произошло по завершении шестилетнего переходного периода в соответствии с всеобъемлющим мирным соглашением, стало причиной повсеместного ликования в связи с появлением новой, богатой нефтью страны после десятилетий гражданской войны. Это событие послужило также поводом для еще больших ожиданий относительно построения жизнеспособного, стабильного и процветающего Южного Судана. Однако эти надежды были трагическим образом перечеркнуты после того, как в декабре 2013 года в Южном Судане возобновился конфликт с применением насилия, а в обществе произошел раскол по этническому признаку.

Этот кризис обусловлен рядом факторов. Во-первых, в южно-суданском обществе так и не были преодолены серьезные противоречия. Проживающие на территории страны 64 племени не связаны узами государственно-исторической общности, а ее население оставалось разобщенным даже накануне обретения независимости.

Во-вторых, вопрос отсутствия общих связей не поднимался ни во всеобъемлющем мирном соглашении, ни в последующий переходный период. После обретения независимости мало внимания уделялось вопросам национального видения, сплоченности и идентичности. Инфраструктура географически обширной и порой недоступной территории также характеризовалась низкой степенью развития: население страны испытывало острую потребность в дорогах, школах, больницах и других базовых объектах инфраструктуры, создание которых содействовало бы формированию материальной базы, необходимой для продвижения науки вперед в духе единства и должно было, как ожидали многие, сопутствовать установлению мира.

Подход к миростроительству также не смог обеспечить решение важнейших проблем, касающихся осуществления руководства — как на внешнем, так и национальном уровнях. Чтобы обеспечить безопасность нового государства и помочь ему в установлении мира, создании государственных институтов и укреплении потенциала, Организация Объединенных Наций развернула Миссию Организации Объединенных Наций в Южном Судане (МООНЮС), перед которой были поставлены комплексные задачи, касающиеся поддержания мира и миростроительства. Однако ни Всеобъемлющее мирное соглашение, ни усилия в области миростроительства не привели к разработке повестки дня, с помощью которой руководители и население Южного Судана могли бы выработать общенациональное видение. Руководители независимого Южного Судана прежде всего сосредоточили внимание и ресурсы на конфликте с Суданом и отстаивании своих узкоклановых интересов. Такие задачи, как укрепление потенциала в целях поддержания внутренней безопасности в условиях продолжающихся межобщинных столкновений в нескольких районах страны, противодействие продолжающейся деятельности вооруженных формирований, а также использование значительных ресурсов страны для предоставления населению самых элементарных услуг, были в основном возложены на международное сообщество.

По сути, отсутствовали основные признаки существования национального государства. Многочисленные группы ополченцев, которые сформировались еще в период до обретения независимости, в том числе группы, которые сражались против Народно-освободительной армии Судана (НОАС), только номинально входили в состав НОАС и фактически без изменений сохранили свою организационную и командную структуру. Различные подразделения НОАС по-прежнему формировались по этническому и фракционному признаку, а их командиры получили звание генералов. Кроме того, Народно-освободительное движение Судана (НОДС) все еще находится в том же состоянии, что и в период борьбы за освобождение, и реально еще не преобразовало себя в политическую партию. По этой причине оно сохраняет тесные связи с НОАС, являющейся ее военным крылом.

Несовпадение интересов целого ряда внешних субъектов, и не в последнюю очередь соседних государств, отнюдь не способствует установлению мира в Южном Судане. В то же время объединение региональных усилий по установлению мира — таких как процесс Межправительственной организации по развитию в Адис-Абебе под руководством Эфиопии и Арушский процесс под руководством Объединенной Республики Танзания и Южной Африки — свидетельствует о том, что региональные двусторонние субъекты и многосторонние учреждения обладают возможностями для того, чтобы играть важную и заметную роль в миростроительстве.

В целом добиться установления прочного мира в Южном Судане пока не удастся. В условиях отсутствия более эффективного руководства и соответствующего видения путей сохранения мира внутренним и внешним субъектам трудно объединять свои усилия вокруг стратегии, направленной на реализацию такой повестки дня. То, что первоначально оптимистично рисовалось как потенциально стабильное и процветающее государство, теперь выглядит как страна с трагическим наследием.

G. Комиссия по миростроительству и Управление по поддержке миростроительства

95. Новые органы по вопросам миростроительства были созданы в 2005 году в условиях несогласованности действий Организации Объединенных Наций, о чем говорилось выше. В частности, цель создания Комиссии по миростроительству как раз заключалась в том, чтобы налаживать связи по трем основным направлениям деятельности — мир и безопасность, развитие и права человека. Более того, выражалась надежда на то, что Комиссия поможет преодолеть традиционные противоречия между Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом с учетом того, что каждым из этих трех главных межправительственных органов в состав Комиссии, включающей 21 человека, назначалось равное число членов³⁶.

96. На самом же деле Комиссия сразу же оказалась в «ничейной зоне» в обстановке раздробленности, частью которой она стала. Комиссия, которой при создании была отведена вспомогательная роль при главных межправительственных органах, особенно Совете Безопасности (Комиссия — это межправительственный консультативный орган, рекомендации которого должны формулироваться на основе консенсуса), с трудом находит желающих следовать ее рекомендациям³⁷. Сложившееся положение еще больше усугубляется отсут-

³⁶ Включение пяти представителей основных стран, предоставляющих воинские контингенты, и пяти представителей основных доноров в бюджет Организации Объединенных Наций обуславливает ряд дополнительных вопросов, касающихся их конкретных интересов.

³⁷ Хотя Совет Безопасности регулярно получает ежегодные доклады Комиссии по миростроительству и время от времени приглашает ее Председателя выступить с заявлением в ходе открытых прений, взаимодействие между Советом и Комиссией носит скорее официальный, чем рабочий характер.

ствием связи между членами Комиссии и выдвинувшими их главными органами, в результате чего не было реализовано первоначальное намерение привить их членам чувство коллективной ответственности за работу нового органа.

97. Имеется достаточно оснований для подтверждения мнения, что надежды относительно действенности Комиссии еще не реализовались (см. [A/64/868-S/2010/393](#)). Прежде всего на это указывает небольшое число стран, фигурирующих в повестке дня Комиссии и явное нежелание других государств быть включенным в их число, особенно если учитывать количество ситуаций, которые могли бы потенциально рассматриваться через призму глобального миростроительства. За 10 лет своего существования Фонд миростроительства оказал финансовую помощь 32 странам: таких стран было больше, чем государств (6), официально включенных в повестку дня Комиссии.

98. Кроме того, поскольку Комиссия базируется в Нью-Йорке, на нее можно возлагать только те функции, которые могут выполняться в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в поддержку процессов, которые, по своему определению, осуществляются на местах. Эти функции касаются информационно-пропагандистской деятельности, оказания помощи в мобилизации ресурсов, содействия улучшению координации в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами, участия в выработке стратегического видения, подготовки рекомендаций по вопросам политики, а также организации встреч с участием заинтересованных сторон. При этом понять разницу между тем, что может быть достигнуто в Центральных учреждениях, и тем, что может быть осуществлено на местах, стало не совсем просто, поскольку страновые структуры Комиссии постепенно стали функционировать независимо и обрели статус, которым могла бы обладать Комиссия в целом.

99. С этим связаны рабочие методы Комиссии. Все еще остается открытым вопрос о том, насколько актуальным является проведение периодических совещаний Организационного комитета Комиссии, которые вплоть до недавнего времени считались слишком формальными, хотя ряд недавно проведенных встреч носили более содержательный характер и были охарактеризованы как более полезные. Рабочая группа по обобщению накопленного опыта, которая является одним из вспомогательных органов, но о которой ничего не говорится в резолюциях об учреждении Комиссии, в экспериментальном порядке осуществила ряд представляющих интерес мероприятий, в том числе мероприятий по вопросам управления процессом преобразования миссий Организации Объединенных Наций и институционального строительства. Однако, по общему мнению, эти дискуссии не внесли максимально возможного вклада в копилку коллективного опыта в области миростроительства.

100. Не сложно привести и примеры позитивного вклада Комиссии и ее страновых структур, включая недавнюю и достойную одобрения работу Комиссии по изучению последствий кризиса, вызванного лихорадкой Эбола, для процесса развития в нескольких странах Западной Африки, а также ее способность организовать дискуссии с участием широкого круга субъектов по нынешнему кризису в Бурунди или необходимости предсказуемого финансирования процесса миростроительства. С другой стороны, следует отметить, что не все страновые структуры на различных этапах своей деятельности смогли добиться эффективного «разделения труда» с оперативными структурами Организации на местах. Кроме того, Комиссия по-прежнему в недостаточной степени

используется и поддерживается департаментами и программами Организации Объединенных Наций, на которые непосредственно возложены обязанности по осуществлению деятельности в области миростроительства (это прежде всего Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира и ПРООН).

101. Работа Комиссии по преодолению субрегиональных последствий кризиса, вызванного лихорадкой Эбола, наводит на мысль о том, что в случае придания Комиссии нового импульса она могла бы в значительной степени способствовать улучшению стратегической согласованности региональной деятельности в области миростроительства. Однако в настоящее время ей не всегда удается адаптировать свои структуры, механизмы и рабочие методы таким образом, чтобы это способствовало активному взаимодействию с региональными организациями, несмотря на очевидные возможности для значительного укрепления сотрудничества в области миростроительства, например, с Африканским союзом. Хотя Африканский союз разработал Рамочную программу восстановления и развития в постконфликтный период и Инициативу по укреплению солидарности в Африке, которая поощряет развитие сотрудничества по линии Юг-Юг, Комиссия и Африканский союз на данный момент мало что сделали для обеспечения большей взаимодополняемости их соответствующей деятельности в области миростроительства в Африке.

102. Председателям отдельных страновых структур иногда удавалось вносить ценный вклад, однако в целом работа страновых структур требовала значительных затрат времени, не имела четких и определенных целей и результатов, а также не была достаточно релевантной для соответствующих стран. Страновые структуры, которые первоначально были задуманы для замещения «групп друзей», которые успешно задействовались Организацией Объединенных Наций в рамках усилий по установлению мира с 1980-х годов, стали открытыми форумами, которые хотя и организовывали частые встречи с участием многочисленных сторон, проводили их на низком уровне дипломатического представительства и иногда без участия представителей страны пребывания. Хотя выражалась надежда на то, что страновые структуры станут механизмом тесного взаимодействия с международными финансовыми учреждениями по конкретным странам, эти учреждения, как правило, считают полезность совещаний страновых структур слишком низкой, чтобы привлечь их интерес.

103. Еще один фактор, снижающий эффективность деятельности Комиссии в целом, заключается в том, что результаты работы страновых структур во многом зависят от личных качеств и самоотверженности их председателей, многие из которых уже давно занимают свои должности, и имеющих в их распоряжении ресурсы. Действительно, к настоящему времени деятельность страновых структур, как представляется, привела к тому, что Комиссия лишилась своего общего главенствующего положения и преимущественных полномочий на созыв совещаний. Следует напомнить о том, что в резолюциях об учреждении Комиссии не упоминалось о создании страновых структур. В них скорее предусматривалось, что Организационный комитет может проводить совещания Комиссии по конкретной стране, для участия в которых, помимо членов Комитета, могут приглашаться представители соответствующей страны; государств региона; стран, предоставляющих финансовые ресурсы и воинские и полицейские контингенты; старшие представители отделений Организации Объединенных Наций на местах и другие представители; а также представите-

ли ключевых международных финансовых учреждений и региональных организаций. Тем не менее некоторые страновые структуры добились в своей работе определенного успеха за счет того, что им удалось проявить гибкость и привлечь внимание Комиссии в целом.

104. Комиссия в своей основной деятельности опирается на свой секретариат — Управление по поддержке миростроительства. Управление с самого начала было недоукомплектовано кадрами³⁸ и должно было направлять большую часть своих скудных ресурсов на оказание секретариатской поддержки совещаниям Комиссии и страновых структур, при этом мало времени уделялось углубленному анализу политики в отношении затронутых конфликтами государств и причин возобновления конфликтов.

105. Ни один из этих предполагаемых недостатков сам по себе не объясняет, почему не оправдались надежды, которые возлагались на Комиссию и другие новые органы по вопросам миростроительства, созданные в 2005 году. Однако если их рассматривать в совокупности, особенно в более широком контексте вышеупомянутой несогласованности действий, то становятся понятны некоторые из тех проблем, которые мешают этим органам играть более заметную роль. Хотя многие из этих замечаний уже высказывались в обзоре 2010 года, в последующий период для выполнения вынесенных рекомендаций было сделано относительно мало.

Бурунди: повышение устойчивости?

Общий прогресс на пути к миру, который был достигнут в Бурунди в период до возникновения недавнего кризиса, стал возможным благодаря уникальному сочетанию национальной готовности идти на компромисс и согласованного характера поддержки и участия стран региона и международного сообщества, включая Организацию Объединенных Наций. В отличие от некоторых других стран, переживающих кризис, Бурунди можно назвать страной с уже давно сложившимися и относительно развитыми институтами и признаками национального государства (с культурной самобытностью и политической историей, истоки которых прослеживаются в пределах определенной географической территории еще задолго до эпохи колониализма). Таким образом, конфликт в Бурунди, как правило, не выходил за пределы государственных границ, а проблема насилия была в первую очередь связана с несправедливостью и злоупотреблением политической властью, а не со слабостью административных структур и системы управления. Первым шагом на пути к прекращению конфликта стало подписание в 2000 году Арушского соглашения о мире и примирении, предусматривающего осуществление в стране политической программы, в основе которой лежат принципы разделения властных полномочий и проведение диалога.

³⁸ В пункте 23 резолюции 1645 (2005) Совета Безопасности и резолюции 60/180 Генеральной Ассамблеи к Генеральному секретарю обращается просьба создать «небольшое управление по поддержке миростроительства».

Кроме того, благодаря Арушскому соглашению была заложена основа для оказания поддержки со стороны международного сообщества, после чего последовало развертывание череды миссий Организации Объединенных Наций. В 2006 году Бурунди стала одной из первых стран, которые были включены в повестку дня недавно созданной Советом Безопасности Комиссии по миростроительству. Комплексное руководство деятельностью Организации Объединенных Наций на местах, осуществляемое исполнительным представителем Генерального секретаря (совмещавшим выполнение обязанностей как в миссии, так и в страновой группе Организации Объединенных Наций), способствовало формированию страновой структуры Комиссии в качестве дополнительного инструмента взаимодействия на межправительственном уровне. Фонд миростроительства выделил значительные ресурсы, которые обеспечили финансирование основных и в некоторых случаях нетрадиционных видов деятельности в поддержку усилий по укреплению мира, включая расширение межпартийного диалога и содействие процессам разоружения, демобилизации и реинтеграции и реформирования сферы безопасности. Комиссия постоянно отслеживала ситуацию из Нью-Йорка, смогла содействовать предоставлению значительного объема дополнительных финансовых средств, а также установила плодотворное партнерство с руководством Организации на местах, в частности на завершающих этапах взаимодействия.

На момент подготовки настоящего доклада в Бурунди вспыхнули новые серьезные очаги напряженности. Решение президента баллотироваться на третий срок вызвало серьезные разногласия в обществе и политических кругах. Однако, как это ни парадоксально, сложившаяся на сегодняшний день ситуация по-прежнему свидетельствует об относительном успехе Арушского соглашения. Развертывание бурундийских сил в Сомали в последние годы, что само по себе является свидетельством долгосрочного характера механизмов разделения властных полномочий, предусмотренных в Соглашении для таких ключевых институтов, как армия, вероятно, способствовало укреплению национальной идентичности в этой стране. При этом ряд государственных институтов продемонстрировали способность противостоять попыткам непосредственно втянуть ее в политическое противостояние. Кроме того, резкий виток напряженности, который возник в ходе нынешнего кризиса, сохранил свой политический характер и, к счастью, пока еще не привел к возобновлению межэтнической конфронтации.

К сожалению, на момент возникновения нынешнего кризиса деятельность Организации Объединенных Наций на местах в значительной степени утратила свою актуальность. Организация не смогла сохранить свою руководящую политическую роль при переходе от миссии к более классической структуре, не имеющей статуса миссии и предусматривающей деятельность координатора-резидента Организации Объединенных Наций и страновой группы Организации Объединенных Наций (при наличии небольшой Миссии Организации Объединенных Наций по наблюдению за выборами в Бурунди

(МООНВБ)). В результате задержек с направлением на места новой руководящей группы и обеспечением необходимой поддержки авторитет и влияние Организации, несомненно, снизились. Но, возможно, еще больший эффект имели неспособность или даже нежелание новой структуры оспаривать настойчивые утверждения правительства, что эта структура не имеет законного права или мандата инициировать обсуждение политических вопросов. В этих условиях в последние месяцы Комиссия по миростроительству, в одном ряду с Советом Безопасности, зарекомендовала себя в качестве эффективного и полезного форума для обсуждения с участием международных партнеров и в более широком формате вопроса о том, как помочь тем, кто пытается урегулировать нынешний кризис мирными средствами.

Н. Финансирование миростроительства и Фонда миростроительства

106. Странам, выходящим из состояния конфликта, требуется значительный объем финансовых средств в течение продолжительных периодов времени, однако несмотря на то, что в течение десятилетия вопросам миростроительства уделялось особое внимание, финансирование остается недостаточным, нестабильным и непредсказуемым. Хотя официальная помощь в целях развития, адресованная государствам, которые Всемирный банк классифицирует как нестабильные и затронутые конфликтом, с 2000 года увеличилась в расчете на душу населения почти вдвое и в настоящее время составляет около половины всей официальной помощи в целях развития, почти четверть этой помощи предназначалась всего двум странам — Афганистану и Ираку. Еще в 2012 году в такие страны поступало только 6 процентов от общего объема прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны, причем основная их часть предназначалась лишь небольшому числу богатых ресурсами государств¹⁵.

107. В то же время отмечать заметный дисбаланс между ассигнованиями, выделяемыми на цели миростроительства, и глобальным финансированием либо на нужды гуманитарной помощи (приблизительно 24,5 млрд. долл. США на 2014 год, из которых 18,7 млрд. долл. США составила помощь со стороны правительств³⁹, что означает увеличение почти в четыре с половиной раза за 10-летний период)⁴⁰, либо на операции по поддержанию мира (в настоящее время, по данным Департамента операций по поддержанию мира, в порядке 8 млрд. долл. США в год) — не значит сомневаться в важности той или иной формы реагирования. При этом, однако, напрашивается очевидная мысль: если бы на глобальном уровне последовательно больше внимания уделялось усили-

³⁹ См. *Global Humanitarian Assistance Report 2015*. Имеется по адресу: www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-_Interactive_Online.pdf.

⁴⁰ Rahul Chandran, "It's broke, so fix it: humanitarian response in crisis" (Tokyo, United Nations University, Centre for Policy Research, 2015). Имеется по адресу: <http://cpr.unu.edu/its-broke-so-fix-it-humanitarian-response-in-crisis.html>.

ям по сохранению мира, то возможно, что со временем сократились бы потребности в реагировании на кризисные ситуации?

108. Даже в рамках существующей помощи в области миростроительства существует несоответствие между приоритетами и денежными поступлениями. Помощь ключевым секторам миростроительства, которые были определены в ходе Международного диалога по вопросам укрепления мира и государственного строительства (законная политическая жизнь, безопасность, правосудие, экономические основы, а также доходы и услуги), остается весьма незначительной. В 2012 году всего лишь 4 процента от общего объема официальной помощи в целях развития, предназначенной нестабильным и затронутым конфликтами государствам, было выделено на формирование легитимной политической жизни, 2 процента — на безопасность (и лишь 1,2 процента — на реформы в сфере безопасности), а 3 процента — на поддержку правосудия¹⁵. Всего лишь 6 процентов средств было направлено на достижение гендерного равенства в качестве одной из главных целей⁴¹. В общем и целом в период 2012–2013 годов основная часть помощи поступала в другие секторы. Что еще хуже, если оставить в стороне основных получателей — Ирак и Афганистан, — то процентная доля помощи, предназначенной сектору безопасности, упадет до всего лишь 1 процента от общего объема. Короче говоря, несмотря на четкое требование направлять официальную помощь в целях развития в ключевые секторы, поведение доноров изменилось очень мало.

109. Нехватка финансовых средств может исказить определение приоритетов как Организацией Объединенных Наций, так и получателями помощи. Странам, выходящим из состояния конфликта, возможно, придется подчинить свои собственные приоритеты шаблонам финансовых учреждений, в то время как программы и учреждения системы Организации Объединенных Наций порой конкурируют друг с другом, стараясь получить дефицитные ресурсы для продвижения своей деятельности, причем раздробленность системы Организации Объединенных Наций усугубляется разобщенностью доноров. Несмотря на большое внимание, заметно уделяемое повышению эффективности донорской помощи, для помощи затронутым конфликтами странам по-прежнему характерно то, что называют «избирательным подходом» и «заявлением своих прав»: очевидно присущее ей стремление покрывать фиксированные расходы (например, на восстановление клиник или школ), а не периодические (выплата заработной платы учителям или медицинским работникам), и огромное нежелание идти на риски, неизбежно связанные с финансированием в таких условиях.

110. Объединенные фонды оказались привлекательными с точки зрения распределения рисков на основе объединения ресурсов различных доноров и возможностей различных организаций, разрабатывающих и осуществляющих программы. Многосторонний целевой фонд, учрежденный в 2014 году в Сомали, объединяет правительство, Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк и Африканский банк развития, а также специальный механизм финансирования в рамках общей системы управления. Он включает в себя две программы: одну для учреждений Организации Объединенных Наций, а другую для национальных субъектов, и располагает стратегией управления риска-

⁴¹ См. www.oecd.org/dac/gender-development/financingunsecuritycouncilresolution1325aidinsupportofgenderequalityandwomensrightsinfragilecontexts.htm.

ми. В то же время несколько неравномерные результаты его сегодняшней деятельности указывают на противоречие между принципами оперативности, управления на основе широкого участия, устойчивости к рискам и национальной ответственности. Хотя всегда существуют и будут существовать компромиссы между этими принципами, важно, чтобы Организация Объединенных Наций и ее партнеры делали сознательный выбор в отношении этих компромиссов и использовали разумное сочетание инструментов во всех механизмах миростроительства, в максимально возможной степени объединяя риски.

111. В глобальном контексте нехватки помощи, в том числе для пострадавших от конфликтов «обделенных помощью стран», мобилизация национальных поступлений все чаще рассматривается в качестве одного из важнейших источников финансирования. Некоторым странам, пережившим конфликт, удалось весьма значительно улучшить поступления на местном уровне благодаря усилиям по институциональному строительству. Бурунди, в частности, удалось добиться сильного прироста поступлений, вплоть до 2013 года, когда налоговая база вновь сократилась вследствие принятия нового законодательства. Страны, богатые природными ресурсами, обладают потенциальным преимуществом, но его использованию мешает неизменно неэффективное управление. История оказания Организацией содействия этим усилиям на данный момент носит смешанный характер. Недавно одна из групп высокого уровня подчеркнула, что страны африканского континента по-прежнему ежегодно теряют как минимум 50 млрд. долл. США в результате незаконного вывода финансовых средств, что является огромной потерей для миростроительства и развития⁴². Лишь совместные действия заинтересованных стран и тех стран, в которых в настоящее время хранятся средства, могут остановить эту утечку.

112. При учреждении Организацией новых структур по миростроительству решение проблем финансирования, возникающих в постконфликтный период, было одним из главных мотивов. Фонд миростроительства был создан с целью мобилизации срочного финансирования и преодоления огромного разрыва между финансовыми потребностями и наличием финансовых средств. С тех пор Фонд играет важную роль в обеспечении финансирования для стран, выходящих из состояния конфликта, и стран, затронутых конфликтами, а также в деле обеспечения стратегического союза Организации Объединенных Наций и международных финансовых учреждений. В 2014 году Фонд выделил 99,4 млн. долл. США 16 странам, продолжив наметившуюся в предыдущие годы тенденцию к росту, а общий объем взносов в Фонд, сделанных 21 государством-членом, составил 78,2 млн. долл. США.

113. В ходе тематических исследований, лежащих в основе настоящего доклада, деятельность Фонда миростроительства показала особую эффективность, когда она была оперативной, гибкой и обеспечивала финансирование важнейших мероприятий, сопряженных с высокой долей риска (политического или финансового), для того чтобы можно было задействовать более традиционные финансовые потоки. Действия его субфонда экстренного реагирования оказа-

⁴² *Illicit Financial Flows: Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, имеется по адресу: www.uneca.org/publications/illicit-financial-flows. Следует отметить, что упомянутая группа по большей части относит эти потери не за счет внутренней коррупции, как это делается обычно, а за счет деятельности нерегулируемых и недостаточно регулируемых многонациональных корпораций.

лись особенно своевременными в ходе ряда проведенных Фондом мероприятий, таких как оказание помощи в Центральноафриканской Республике с целью сохранения присутствия полиции на улицах во время острейшего кризиса 2014 года, когда была выплачена значительная часть заработной платы работников государственного сектора сразу за несколько месяцев. Другая структура Фонда миростроительства — Субфонд миростроительства и восстановления — также успешно функционировала на протяжении многих лет. Однако в ряде тематических исследований национальные власти и другие партнеры задавались вопросом, не перевешивается ли польза от по-прежнему относительно небольших пакетов финансирования, которые могут предоставляться (особенно в тех случаях, когда они разделяются между различными партнерами-исполнителями Организации Объединенных Наций), относительно более обременительными административными процедурами этой структуры.

114. Фонд миростроительства находится в непосредственном подчинении Генерального секретаря и имеет свой собственный руководящий орган (находящийся под сильным влиянием доноров), а также администрацию, действующую под эгидой Многостороннего целевого фонда ПРООН. На раннем этапе существовала относительная согласованность между перечнем стран, получающих содействие и поддержку со стороны Комиссии по миростроительству, и перечнем стран, получающих поддержку от Фонда, но в последние пять лет в этих перечнях наметились расхождения.

115. В то же время Фонд миростроительства, имеющий общий объем ресурсов в размере 650 млн. долл. США и ежегодно распределяющий платежи в размере 100 млн. долл. США среди приблизительно 20 стран, просто слишком мал для того, чтобы добиться требуемых результатов. Предполагалось, что предоставленное Фондом финансирование будет способствовать привлечению более крупных ресурсов из других источников, но по большей части достичь этого не удалось. Поэтому Консультативная группа пришла к заключению, что Фонд должен использовать свои сильные стороны и продолжать совершенствовать свои функции оперативного и влиятельного инвестора, использующего упрощенные процедуры и готового идти на риск, — инвестора, к которому следует в первую очередь обращаться в рамках усилий, направленных на сохранение мира.

116. Маловероятно, что в обозримом будущем Организация Объединенных Наций в целом получит доступ к такому объему финансовых ресурсов, который позволил бы удовлетворить все глобальные потребности в области миростроительства. Таким образом, и здесь необходимым условием для сохранения мира являются эффективные партнерские отношения — на этот раз с международными финансовыми учреждениями и другими новыми источниками финансирования. Важный шаг был предпринят в октябре 2008 года, когда были подписаны концептуальные рамки партнерства между Организацией Объединенных Наций и Группой Всемирного банка по кризисным и послекризисным ситуациям. Признав, что их роли, мандаты и системы управления отличаются друг от друга, обе стороны согласились с тем, что их усилия являются взаимозависимыми и взаимоподкрепляющими. Основой для этого партнерства стала не только добрая воля, но и сравнительные преимущества обеих организаций — Организации Объединенных Наций с ее политическими мандатами, присутствием на местах и приоритетной ролью в деле международного мира и

безопасности и Банка с его мандатами в области развития, сравнительно более централизованной структурой и ключевой ролью в финансировании развития.

117. Хотя государства, которые Всемирный банк относит к категории нестабильных и затронутых конфликтами, по-прежнему составляют лишь незначительную часть его проектов, их значимость в последние годы возрастает. В ходе последнего пополнения ресурсов его Международной ассоциации развития Банк специально разработал режим наибольшего благоприятствования при распределении средств для стран, которые находятся в состоянии выхода из кризиса, в том числе постконфликтных стран. При этом Банк отметил:

Скоординированные действия являются жизненно важным аспектом участия [Международной ассоциации развития] в помощи нестабильным и затронутым конфликтом государствам. В частности, Банк и Организация Объединенных Наций исполнены решимости рационализировать и укреплять свои партнерские связи на основе более тесного сотрудничества на страновом уровне, расширения тематического сотрудничества, координации поддержки национального руководства в рамках процесса «Новый курс» и решения проблем в области осуществления⁴³.

118. Основываясь на Докладе о мировом развитии за 2011 год, Всемирный банк создал центр «Конфликты, безопасность и развитие» — специализированное подразделение со штатом экспертов, размещенных в Найроби и Вашингтоне, округ Колумбия, — что свидетельствует о проявлении большого интереса к нестабильным и затронутым конфликтом государствам со стороны Банка. Широко освещаемые совместные поездки Генерального секретаря и президента Банка в ряд затронутых конфликтами стран и регионов также указывают на то, что предпринимаются шаги в верном направлении. Однако в целом можно было бы сделать больше для того, чтобы воплотить в жизнь важные выводы и рекомендации доклада Всемирного банка о мировом развитии за 2011 год; кроме того, существует озабоченность в связи с тем, что осуществляемая сейчас внутренняя реорганизация Банка может отрицательно сказаться на реализации этой повестки дня.

119. Кроме того, Всемирному банку и Организации Объединенных Наций присущие особенности бюрократической культуры по-прежнему препятствуют более быстрому прогрессу в деле координации и сотрудничества, в том числе на оперативном уровне. Тем не менее, именно в миростроительстве заключен мощный стимул для их сотрудничества, о чем свидетельствуют недавно созданные небольшие совместные подразделения в Йемене и Сомали: такой новаторский формат может весьма продуктивно использовать значительный политический вес Организации и финансовые и программные возможности Банка.

⁴³ International Development Association, “IDA’s support to fragile and conflict-affected States” (Washington, D.C., World Bank, March 2013). Имеется по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/03/17427227/ida%C2%92s-support-fragile-conflict-affected-states>.

IV. Путь вперед: выводы и рекомендации

A. Выводы

120. Консультативная группа делает всеобъемлющие выводы, имеющие последствия для Организации Объединенных Наций, государств-членов, а также более широких международных усилий по сохранению мира как в оперативном плане, так и в плане норм, стандартов и подходов.

121. Первый вывод состоит в том, что за первые полтора десятилетия нынешнего столетия конфликты с применением насилия во всех районах мира значительно усложнились, поскольку к традиционным причинам конфликта добавились новые. Международные субъекты, в том числе в рамках системы Организации Объединенных Наций, до сих пор не в полной мере осознали, каким образом должны адаптироваться их инструменты и меры, и, как правило, слишком часто предпочитают меры реагирования военного характера. Несмотря на то, что такие меры могут оказаться эффективными непосредственно в контексте прекращения насилия, они, как правило, устраняют симптомы, а не коренные причины конфликта. В силу самого характера этих мер реагирования, ориентированных на обеспечение безопасности в короткие сроки и, соответственно, требующих серьезного финансирования, они подчас отнимают поддержку и внимание от усилий по достижению устойчивого мира.

122. Второй вывод заключается в том, что Организация Объединенных Наций должна рассматривать устойчивый мир в качестве ключевой задачи, поставленной перед ней Уставом, а значит — сохранение мира должно красной нитью проходить через выполнение всех ее обязательств: от превентивной деятельности до миротворчества, принуждения к миру, поддержания мира и постконфликтного восстановления и участия в реконструкции. Сохранение мира должно охватывать важный комплекс действий в дипломатической, политической, правозащитной, экономической и социальной областях, а также в области безопасности с уделением особого внимания устранению коренных причин конфликта.

123. Третий вывод, однако, состоит в том, что миростроительство вместо этого было низведено до уровня периферийной деятельности. В рамках Организации Объединенных Наций усилиям по сохранению мира следует уделять первостепенное внимание с точки зрения ресурсов, потенциала и организационной структуры. Необходимо изменение подхода: вместо того чтобы ждать, пока разразится кризис, а затем прибегать к традиционным мерам реагирования на него, надо предпринимать своевременные усилия по предотвращению конфликтов и сохранению мира во всех секторах и на всех этапах действий. При развертывании миротворческих операций их цель с самого начала должна состоять в том, чтобы в максимальной степени создавать пространство и возможности для продвижения вперед усилий в области миростроительства. В рамках этих операций необходимо также с самого начала планировать стратегии выхода из них и определять целевые ориентиры, а также выработать концепцию обеспечения эффективной и верно рассчитанной по времени последующей деятельности.

124. Четвертый вывод, непосредственно вытекающий из вышесказанного: не следует считать, что архитектура миростроительства Организации ограничивается лишь структурами Комиссии по миростроительству, Фонда миростроительства и Управления по поддержке миростроительства, несмотря на их названия и на то, сколь самоотверженно они работали на протяжении последних 10 лет. Ведь о термине «архитектура миростроительства», равно как и о термине «постконфликтное миростроительство», можно сказать, что он должен быть упразднен, поскольку вводит в заблуждение. Задача сохранения мира требует первоочередного внимания и усилий всей системы Организации Объединенных Наций, включая три главных межправительственных органа.

125. Пятый вывод: система Организации Объединенных Наций тем не менее раздроблена на всех уровнях — и на уровне межправительственных органов, и на уровне механизмов Центральных учреждений, и на всех остальных уровнях вплоть до оперативного. Необходимо преодолеть очень серьезные препятствия для обеспечения столь необходимого системного реагирования. На межправительственном уровне Совет Безопасности является и должен ощущать себя одним из главных субъектов миростроительства — если не самым главным, — действующим в партнерстве с Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом. Комиссия по миростроительству, если ее деятельность переориентировать, может стать необходимым и эффективным связующим звеном, оказывая консультативную помощь этим двум органам.

126. Шестой вывод состоит в том, что на оперативном уровне обеспечению преемственности в деятельности Организации Объединенных Наций по сохранению мира мешает распространение различных оперативных форматов: от посреднических групп на этапе миротворчества (не всегда руководимых Организацией Объединенных Наций и не обязательно подотчетных ей) до крупных операций по поддержанию мира, от специальных политических миссий по последующей деятельности до регулярных функций координаторов-резидентов, возглавляющих страновые группы Организации Объединенных Наций. Переход от одних механизмов к другим зачастую бывает плохо спланирован и плохо управляем, что наносит дополнительный ущерб преемственности. Наибольший ущерб непрерывности деятельности зачастую наносится при переходе от миссии к регулярной деятельности страновой группы, что оказывает огромное воздействие на прогресс в области миростроительства.

127. Седьмой вывод: сохранение мира по сути состоит в том, что отдельные лица и группы учатся жить вместе, не прибегая к насилию для урегулирования конфликтов и споров. Усилия по сохранению мира должны основываться на ориентированном на людей инклюзивном подходе и содержать концепцию общего будущего для национальных заинтересованных сторон, как государственных, так и частных. Внешние субъекты, в том числе Организация Объединенных Наций, могут оказывать поддержку и содействие, но не могут установить мир. С этой целью подход Организации к сохранению мира на всех этапах должен подкрепляться твердой приверженностью делу более широкого приобщения и повышения ответственности со стороны всех заинтересованных сторон во всех обществах, в которых Организация осуществляет свою деятельность. Мирные соглашения и наступающие вслед за ними процессы осуществления вряд ли будут успешными, если они не выйдут за пределы узких интересов воюющих сторон и не создадут основу для формирования новой широкой общественной концепции.

128. Восьмой вывод состоит в том, что Организация Объединенных Наций — не единственный, а зачастую даже не основной внешний субъект. Задача сохранения мира во всем мире слишком далеко выходит за рамки нынешнего потенциала Организации, чтобы она могла решать ее самостоятельно, и в политических и технических или финансовых аспектах. Налаживание более эффективных партнерских отношений с многосторонними, существующими и формирующимися региональными и субрегиональными субъектами и гражданским обществом имеет исключительное значение для достижения устойчивого мира.

129. И наконец, для того чтобы мир был действительно устойчивым, требуются гораздо более долгосрочные участие и поддержка, чем в настоящее время принято считать. Ввиду настоятельной необходимости прекращения насилия на ранних этапах деятельности по миростроительству приходилось прибегать к использованию схемы, которая оказалась неэффективной и которая состояла в поспешном заключении предположительно всеобъемлющего мирного соглашения, кратком соглашении о переходном периоде, поспешных выборах и быстром свертывании деятельности. Слишком часто оказывалось, что это путь к возобновлению конфликта. Вследствие всех этих факторов, дополняемых многочисленными случаями слабого руководства, подрывается доверие к Организации.

В. Рекомендации

130. Ниже представлены взаимосвязанные рекомендации, касающиеся функционирования, ресурсов и методов деятельности Организации Объединенных Наций по сохранению мира. Настоятельно рекомендуется принять эти рекомендации в их совокупности, а государствам-членам предлагается обратиться к Генеральному секретарю с просьбой отслеживать прогресс в их осуществлении и регулярно сообщать о нем.

Повышение согласованности политики на межправительственном уровне

131. В рамках Организации Объединенных Наций сохранение мира является делом всех межправительственных органов и не должно передаваться на рассмотрение одной лишь Комиссии по миростроительству, которая не является главным органом по Уставу. Как это ни парадоксально, тот факт, что Комиссия наделена лишь консультативными функциями (что кое-кто счел бы ее слабой стороной), может стать одной из ее основных и недооцененных сильных сторон, поскольку она может стать связующим звеном между соответствующими главными органами, содействуя обеспечению согласованного, комплексного и целостного подхода Организации Объединенных Наций к сохранению мира.

132. В целях укрепления своей роли как главного органа в области миростроительства Совет Безопасности должен рассмотреть возможность регулярного обращения к Комиссии по миростроительству за рекомендациями (и использования этих рекомендаций), что способствовало бы отражению в мандатах, контрольных показателях и обзорах миротворческих операций, какими краткосрочными они ни были бы, более широкого подхода, необходимого для сохранения мира. Совет должен также обеспечить, чтобы в мандатах миссий по миростроительству подчеркивалась настоятельная необходимость создания инте-

гированной миссии с опорой на сильные стороны всей системы Организации Объединенных Наций.

133. Когда Советом Безопасности принимается решение о создании миротворческой операции, оно должно опираться на существующие возможности Организации Объединенных Наций и прочие возможности, а также на интеграцию текущей деятельности страновых групп Организации Объединенных Наций в активизированные миростроительные усилия в течение всего периода существования миссии. Поэтому страновые группы должны быть обеспечены надлежащими ресурсами. При утверждении руководящих структур миссий Совету следует акцентировать внимание на интеграции и подотчетности.

134. Совет Безопасности, Генеральный секретарь (через посредство руководства миссий на местах) и национальные власти в странах, затронутых конфликтами, должны сообща выработать соглашения о миростроительстве, которыми будут руководствоваться при принятии решений об оптимальных сроках преобразования миссий с учетом необходимости адаптации к меняющейся динамике конфликта. В этой связи следует отметить, что Совет должен рассмотреть вопрос о систематической оценке контрольных параметров в рамках мандатов, касающихся сохранения мира, особенно применительно к срокам преобразования миссий. Если такие договоры или контрольные показатели были согласованы с правительством принимающей страны для регулирования сроков подобного преобразования миссии, следует прилагать все усилия для обеспечения того, чтобы это соглашение выполнялось, опять же с учетом необходимости адаптации к меняющейся динамике конфликта.

135. Совету Безопасности следует рассмотреть вопрос о передаче в ведение Комиссии по миростроительству функций, связанных с оказанием дальнейшей поддержки странам, находящимся в повестке дня Совета, когда укрепление мира в них достигло такой стадии, когда считается, что они более не представляют угрозу для международного мира и безопасности. Затем Комиссия должна информировать Совет о дальнейшем прогрессе в укреплении мира по крайней мере на ежегодной основе.

136. Опираясь на свой прошлый опыт работы с африканскими странами, выходящими из состояния конфликта, а также на опыт деятельности своей Специальной консультативной группы по Гаити, Экономический и Социальный Совет должен рассмотреть вопрос о разработке критериев для особой категории стран, пострадавших в результате конфликтов (возможно, на основе руководящих указаний, разработанных Группой 7 плюс для своих членов. Международному сообществу будет рекомендовано уделять этим странам особое внимание и предоставлять им специальное финансирование, причем не только на операции по поддержанию мира, но и на деятельность в области управления, прав человека и развития. Совету и Комиссии по миростроительству следует стремиться к налаживанию более тесного сотрудничества, особенно в том, что касается более широких усилий, направленных на повышение согласованности между компонентами развития, мира и безопасности.

137. Следующий и будущие четырехгодичные всеобъемлющие обзоры политики Генеральной Ассамблеи должны включать конкретно рассмотрение деятельности по поддержанию мира и анализ того, насколько успешными являются усилия системы Организации Объединенных Наций по объединению усилий в сфере развития, в гуманитарной сфере и в сфере мира и безопасности.

138. Совету по правам человека следует рассмотреть вопрос о выделении одного дня в году для рассмотрения правозащитных аспектов проблемы сохранения мира с особым акцентом на конкретных странах и с участием национальных учреждений по правам человека, соответствующих субъектов гражданского общества, включая, в надлежащих случаях, миссии Организации Объединенных Наций, страновые группы Организации Объединенных Наций, в том числе местные отделения Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, советников по гендерным вопросам Организации Объединенных Наций и другие соответствующие подразделения системы Организации Объединенных Наций.

139. Кроме того, Совету по правам человека при анализе стран, затронутых конфликтами в рамках процесса универсального периодического обзора, следует рассмотреть вопрос о включении конкретного обсуждения по вопросам сохранения мира и о роли в этом международного сообщества в усилиях по сохранению мира.

Комиссия по миростроительству

140. Главными функциями Комиссии по миростроительству должны по-прежнему являться ведение информационно-пропагандистской работы, помощь в мобилизации ресурсов, помощь в деле улучшения координации как внутри, так и за пределами Организации Объединенных Наций, стратегическая аналитическая работа и вынесение стратегических рекомендаций, а также обеспечение платформы для диалога между заинтересованными сторонами. Вместе с тем следует качественно изменить то, каким образом эти функции выполняются, с уделением особого внимания консультативному и объединяющему характеру отношений с тремя основными межправительственными органами.

141. В целях укрепления объединяющей роли Комиссии членам Комиссии, помимо представления своих национальных интересов, следует осознавать свою подотчетность перед органами, которые их избрали или назначили, и регулярно отчитываться перед такими органами о своей работе.

142. Комиссии следует как можно большую часть своей работы, включая обсуждения и взаимодействие по конкретным странам и регионам, проводить в формате ее Организационного комитета полного состава и использовать то обстоятельство, что в назначении ее членов принимают участие все ключевые органы и структуры.

143. Комиссии следует активно изыскивать возможности привлечения необходимого внимания к приоритетам в области раннего предупреждения конфликтов на региональном, субрегиональном и страновом уровнях, в том числе путем проведения обсуждений с ключевыми заинтересованными сторонами.

144. Комиссии следует диверсифицировать методы своей работы, в том числе путем отказа от ограничений, налагаемых официальной повесткой дня, с тем чтобы обеспечить гибкость, позволяющую рассматривать более широкий и разнообразный круг стран и регионов с уделением более пристального внимания предотвращению конфликтов. В частности, структуры по конкретным странам должны быть лишь одной из моделей работы Комиссии. Вновь формируемые структуры в будущем должны включать меньшее количество членов,

которые принимали бы более непосредственное участие в ее работе, по образцу модели «группы друзей», с уделением основного внимания информационно-пропагандистской роли.

145. Комиссии следует оказывать консультативную помощь и предоставлять поддержку Совету Безопасности при выработке мандатов тех миротворческих операций, в которых существенное внимание уделяется вопросам миростроительства. При выполнении этих задач Комиссии следует использовать свое право созывать совещания, чтобы собрать на одной платформе все соответствующие заинтересованные стороны, в том числе миротворческие операции, страновые группы Организации Объединенных Наций, государственные структуры, государства-члены, международные, региональные и субрегиональные организации и учреждения, гражданское общество и международные финансовые учреждения. Комиссии следует анализировать представляемые такими сторонами материалы с практической точки зрения и своевременно представлять Совету краткие, реалистичные и учитывающие конкретный контекст рекомендации. Кроме того, ей следует оказывать Совету помощь в определении показателей прогресса в укреплении мира, что в свою очередь может помочь в установлении сроков преобразований в форме оперативных договоров Организации Объединенных Наций.

146. После признания Генеральным секретарем права страны на получение финансирования из Фонда миростроительства Комиссии следует в консультации с постоянным представителем соответствующей страны рассмотреть вопрос о проведении обсуждений в формате Организационного комитета полного состава касательно целей данной страны в области сохранения мира и применяемого ею подхода.

147. Комиссии следует упорядочить и структурировать консультации с глобальными миростроительными платформами и другими миростроительными платформами гражданского общества, в том числе в формате ежегодных консультаций по вопросам сохранения мира. Ей необходимо принять дополнительные меры к повышению уровня транспарентности при составлении и публикации ее программы работы на будущее, с тем чтобы гражданскому обществу было легче с ней взаимодействовать.

Укрепление миростроительного потенциала системы Организации Объединенных Наций

148. В целях укрепления единства действий Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует наращивать потенциал Секретариата в области стратегического планирования в рамках всей системы Организации Объединенных Наций применительно к ведению деятельности в районах, где существует опасность возникновения конфликта или уже возник конфликт. Управлению по поддержке миростроительства следует оказывать Генеральному секретарю консультативную помощь по вопросам поощрения общесистемных мер для поддержки усилий по сохранению мира. Для выполнения этих задач Управление следует укрепить, чтобы оно стало центром передового опыта в том, что касается аналитической работы, вынесения стратегических рекомендаций и оказания консультативной помощи по программам, а также отслеживания развития ситуации на местах.

149. Генеральной Ассамблее следует рассмотреть вопрос о принятии необходимых мер для создания более сильного Управления по поддержке миростроительства, которое было бы обеспечено достаточным финансированием из регулярного бюджета и за которым на постоянной основе было бы закреплено большее число должностей Секретариата.

150. Генеральному секретарю следует рассмотреть возможность включения целей в области сохранения мира в аттестационные договора, подписываемые с главами всех соответствующих департаментов Секретариата и других соответствующих структур Организации Объединенных Наций.

151. Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть возможность посвятить одну из своих двух ежегодных сессий вопросам сохранения мира, в том числе способам повышения слаженности работы системы. Эти обсуждения также должны найти отражение в работе Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

152. Генеральному секретарю следует обеспечить преемственность старшего руководства и персонала на различных этапах деятельности — от превентивных действий и до установления мира, поддержания мира и постконфликтного восстановления и реконструкции, с тем чтобы свести к минимуму перебои, связанные с изменением формата операций.

153. Генеральному секретарю следует выбирать специальных представителей на основании их профессиональных навыков и лидерских качеств и возлагать на них ответственность за объединение усилий действующих в стране структур Организации Объединенных Наций вокруг общей стратегии сохранения мира. В случае когда за развертывание миротворческих операций и руководство ими отвечают специальные представители, они должны обладать всеми возможностями для того, чтобы добиваться от страновой группы Организации Объединенных Наций в процессе планирования программ включения задачи сохранения мира. Когда того требуют обстоятельства, Генеральному секретарю следует рассматривать возможность использования модели исполнительного представителя Генерального секретаря, который руководил бы миссией по миростроительству, сочетая функции представителя Генерального секретаря с функциями координатора-резидента системы Организации Объединенных Наций и представителя-резидента ПРООН.

154. В случае когда мандат миротворческой операции включает существенный миростроительный компонент, специальный представитель или глава миссии должен осуществлять руководство деятельностью системы Организации Объединенных Наций по разработке общей стратегии поддержки миростроительства, сочетающей инструменты стратегического планирования страновой группы Организации Объединенных Наций, такие как общий анализ по стране и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, с традиционными инструментами планирования миссий и инструментами финансирования. Это позволило бы сохранить основную направленность работы и обеспечить бесперебойное финансирование программ в период, когда после окончания мандата миссии работу будет продолжать страновая группа.

155. Для оказания надлежащей поддержки укреплению деятельности координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю следует рассмотреть вопрос об организации независимого обзора имеющегося потенциала учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций и возможностей укрепления этого потенциала в области содействия сохранению мира в период, предшествующий конфликту, во время конфликта и в постконфликтный период как в рамках миссий Организации Объединенных Наций, так и в других ситуациях.

156. В тех случаях, когда деятельность Организации Объединенных Наций по миростроительству осуществляется под руководством координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций, Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы координаторы-резиденты и Секретариат налаживали более действенное и эффективное двустороннее взаимодействие.

157. В случае сворачивания миротворческой операции, наделенной существенным мандатом в области миростроительства, следует ускорить осуществление проводимых сейчас реформ, направленных на усиление официальных полномочий координатора-резидента в отношении страновой группы Организации Объединенных Наций, и надлежащим образом укрепить аппарат координаторов-резидентов, с тем чтобы он мог взять на себя выполнение соответствующих политических и миростроительных функций сворачиваемой миссии. При назначении координаторов-резидентов в таких условиях Генеральному секретарю следует уделять особое внимание наличию у кандидатов стратегических, дипломатических и политических навыков и хорошей осведомленности в вопросах, связанных с конфликтами и постконфликтными ситуациями, и пониманию ими таких вопросов, а также обеспечению того, чтобы координаторам-резидентам и их страновым группам предоставлялась надлежащая политическая поддержка на местах и на уровне Центральных учреждений.

158. Соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы все канцелярии координаторов-резидентов были укреплены специалистами, обладающими необходимым набором знаний в области прав человека, обеспечения мира и анализа конфликтов, стратегического планирования и общественной информации. Необходимо обеспечить, чтобы Совместная программа ПРООН и Департамента по политическим вопросам по наращиванию национального потенциала для предотвращения конфликтов, в рамках которой осуществляется направление советников по вопросам мира и развития, финансировалась в полном объеме и на непрерывной основе и чтобы ею были охвачены все нуждающиеся в таких советниках страны.

159. В целях содействия лучшему учету гендерной проблематики в процессе миростроительства Структура Организации Объединенных Наций по вопросам расширения прав и возможностей женщин (совместно с другими соответствующими учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций) и ведущие департаменты, отвечающие за миротворческие операции — Департамент по политическим вопросам и Департамент операций по поддержанию мира, — должны активно искать более эффективные способы партнерства.

Налаживание партнерских отношений в интересах сохранения мира

160. Совету Безопасности следует рассмотреть вопрос о включении во все мандаты с миростроительным компонентом положения, конкретно указывающего на необходимость консультаций и сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями в процессе планирования и определения приоритетов на страновом уровне.

161. Применительно к странам, затронутым конфликтом, Генеральному секретарю и президенту Всемирного банка необходимо рассмотреть вопрос о принятии срочных мер по укреплению партнерства между Организацией Объединенных Наций и Группой Всемирного банка, в том числе Международной ассоциацией развития, Международной финансовой корпорацией и Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям. В странах, затронутых конфликтом, наибольшего синергического эффекта можно добиться за счет использования сравнительных преимуществ обоих многосторонних учреждений. Для активизации партнерства необходимо на систематической основе проводить консультации на начальном этапе, обеспечивать согласованность страновых стратегий и детальное техническое взаимодействие в приоритетных секторах. Необходимо обновить ориентировочные стратегические результаты, согласованные Организацией Объединенных Наций и Банком, и укрепить их роль как формального критерия для определения объема ассигнований на цели миростроительства и планирования операций по миростроительству.

162. Генеральному секретарю и президенту Всемирного банка следует, в частности, обеспечить расширение сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Международной финансовой корпорацией и Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям в целях оказания помощи странам, находящимся на постконфликтном этапе, в создании благоприятных условий для развития частного сектора. В сотрудничестве с Корпорацией и другими партнерами Организации Объединенных Наций следует уделять особое внимание усилиям по содействию занятости и обеспечению средств к существованию, в частности среди молодежи, а также усилиям по реинтеграции бывших комбатантов, в том числе посредством развития профессиональных и предпринимательских навыков и предоставления микрофинансирования.

163. Комиссии по миростроительству и Группе Всемирного банка следует на ежегодной основе проводить рабочую сессию высокого уровня для обсуждения и оценки совместных подходов Организации Объединенных Наций и Группы к сохранению мира и выдвижения новых инициатив.

164. Комиссии по миростроительству следует проводить ежегодный обмен мнениями с соответствующими региональными и субрегиональными организациями, участвующими в усилиях по обеспечению устойчивого мира. В частности, следует рассмотреть возможность проведения регулярных межучрежденческих обменов информацией и совместных инициатив с участием Управления по поддержке миростроительства, а также аналогичных структур Африканского союза и других соответствующих субрегиональных организаций. При надлежащем участии других подразделений системы Организации Объединенных Наций такие мероприятия могли бы способствовать формированию партнерства с Африканским союзом по вопросам миростроительства.

165. Управлению по поддержке миростроительства совместно с другими соответствующими органами системы Организации Объединенных Наций следует вести регулярный диалог по стратегическим вопросам с Международным валютным фондом и партнерами по бюджетно-финансовым и макроэкономическим аспектам миростроительства.

166. В соответствии с главой VIII Устава, а также в целях установления надежных и эффективных отношений с региональными партнерами для сотрудничества в ситуациях, требующих установления, укрепления и сохранения мира, государствам-членам следует рассмотреть возможность побуждения региональных и субрегиональных организаций во всем мире к постепенному включению обязанностей, связанных с поддержанием мира и предотвращением конфликтов, в их уставы и учредительные документы.

167. Генеральному секретарю следует поручить соответствующим структурам Организации Объединенных Наций развивать партнерские отношения Организации с региональными банками развития посредством укрепления конкретных рамочных механизмов стратегического сотрудничества вокруг усилий по сохранению мира. Также следует стремиться к созданию аналогичных рамочных механизмов сотрудничества с недавно созданными многосторонними учреждениями, такими как Новый банк развития и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций.

Более предсказуемое финансирование миростроительства, в том числе в рамках Фонда миростроительства

168. Для обеспечения лучшей сбалансированности глобальных приоритетов в деле оказания помощи и улучшения мобилизации ресурсов Управлению по поддержке миростроительства в сотрудничестве с соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями следует начать процесс подготовки более подробных и точных оценок общих потребностей в финансировании для поддержания мира в долгосрочной перспективе по конкретным странам. Такие оценки помогут Организации Объединенных Наций и ее партнерам лучше понять их инвестиционную деятельность, более плодотворно обсудить договоры с национальными правительствами относительно национального участия, выявить существующие пробелы и обосновать деятельность по глобальному привлечению средств. На основании этих улучшенных аналитических оценок, полученных в рамках общей оценки расходов, и в консультации со своей Консультативной группой Фонду миростроительства следует определить надлежащий уровень, до которого необходимо увеличить размер Фонда.

169. В случае когда мандат миротворческой операции предполагает центральную роль Организации Объединенных Наций в оказании помощи по программам основным миростроительным секторам с учетом ситуации в конкретной стране, Генеральной Ассамблее в тесном сотрудничестве с Советом Безопасности следует рассмотреть возможность принятия мер по обеспечению того, чтобы осуществление мандата сопровождалось надлежащими ассигнованиями из бюджетов вспомогательного обслуживания программ Организации Объединенных Наций, формируемых за счет начисленных взносов. Следует продолжать оказывать такую поддержку страновым группам Организации Объеди-

ненных Наций в течение переходного периода после сокращения численности миссии.

170. Для более эффективного выполнения миростроительных мандатов, особенно в случае развертывания специальных политических миссий, Генеральной Ассамблее следует в срочном порядке рассмотреть рекомендации, вынесенные в 2011 году Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам по анализу механизмов финансирования и поддержки специальных политических миссий (A/66/7/Add.21) в ответ на доклад Генерального секретаря по этому вопросу (A/66/340).

171. В целях максимального использования потенциала Фонда миростроительства и обеспечения его максимальной предсказуемости Генеральной Ассамблее следует рассмотреть возможность принятия мер по обеспечению того, чтобы основное финансирование в объеме, равном 100 млн. долл. США или (в зависимости от того, какая сумма является большей) приблизительно символическому 1 проценту от общего объема бюджетов операций Организации Объединенных Наций в пользу мира (включая миротворческие операции и специальные политические миссии), предоставлялось Фонду на ежегодной основе из начисленных взносов в рамках бюджета Организации Объединенных Наций. Начисленные взносы следует предоставлять таким образом, чтобы обеспечить необходимый надзор, не подрывая при этом сравнительных преимуществ Фонда в качестве быстрого, нецелевого, гибкого и заблаговременно созданного объединенного фонда, осуществляющего свою деятельность в соответствии с кругом задач, утвержденным Ассамблеей. Фонду следует затем использовать указанные средства для мобилизации дополнительных добровольных взносов.

172. Расширенный Фонд миростроительства должен уделять приоритетное внимание финансированию мероприятий, которые позволяют использовать его сравнительное преимущество как быстрого, влиятельного, не страдающего от излишнего формализма и готового брать на себя риски «инвестора первой инстанции» в рамках усилий по сохранению мира. Тем самым он будет способствовать активизации поддержки со стороны более крупных игроков, включая международные финансовые учреждения и региональные банки развития, региональные и субрегиональные организации и двусторонних доноров. Для этого необходимо, чтобы Фонд миростроительства в максимальной степени оптимизировал свои административные процедуры, сформировал кадровый потенциал быстрого реагирования для поддержки оперативной разработки программ партнерами на местах и уделял особое внимание своему Субфонду экстренного реагирования.

173. Фонду миростроительства следует рассмотреть вопрос о том, как можно использовать его влияние в целях побуждения системы Организации Объединенных Наций к расширению прав и возможностей гражданского общества, особенно местного гражданского общества в затронутых конфликтом странах, и привлечению его ко всем мероприятиям по сохранению мира, а также к оказанию гражданскому обществу существенной поддержки в наращивании потенциала. Фонду следует рассмотреть возможность оказания прямой финансовой поддержки структурам, не являющимся частью системы Организации Объединенных Наций, в качестве одного из средств достижения указанной цели.

174. Фонду миростроительства также следует рассмотреть вопрос о разработке нового направления финансирования, связанного с усилиями, направленными на укрепление миротворческого потенциала региональных и субрегиональных организаций.

175. В контексте усилий по миростроительству в конкретных странах Организации Объединенных Наций и Всемирному банку следует сотрудничать друг с другом в целях создания расширенных платформ финансирования, которые позволили бы Группе Всемирного банка, двусторонним донорам и региональным сторонам объединить ресурсы, разделить и смягчить риски и максимально повысить результативность деятельности в интересах сохранения мира. Такие платформы должны предусматривать возможность непосредственного национального осуществления в целях укрепления национального потенциала и повышения подотчетности.

176. Кроме того, руководителям Организации Объединенных Наций в контексте миростроительства следует рассмотреть вопрос о создании объединенных фондов (с возможностью «каталитической» поддержки из средств Фонда миростроительства) в целях смягчения и разделения рисков между партнерами по финансированию и содействия интеграции программ Организации Объединенных Наций на основе централизованной и учитывающей политическую ситуацию стратегии сохранения мира.

177. Ограниченные средства, выделяемые международными партнерами на цели миростроительства, не всегда надлежащим образом приоритизированы и структурированы с точки зрения сохранения мира. По мере преобразования системы Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности ее работы за счет комплексного подхода к сохранению мира и привлечения к этой деятельности всех организаций системы Организации Объединенных Наций следует также установить нормы и стандарты, которые позволили бы другим партнерам следовать тем же самым принципам.

178. Правительствам государств-членов следует взять на себя обязательства по обеспечению прозрачности и подотчетности государственных поступлений, включая поступления от природных ресурсов, в том числе путем осуществления подходов и рекомендаций Инициативы по обеспечению транспарентности в добывающих отраслях, Кимберлийского процесса и Группы высокого уровня по противодействию незаконным финансовым потокам из Африки. Системе Организации Объединенных Наций следует сотрудничать с Группой Всемирного банка, региональными банками развития и другими региональными и международными партнерами в целях борьбы с коррупцией и улучшения механизмов получения государственных доходов в постконфликтный период, уделяя особое внимание развитию частного сектора, роли денежных переводов, укреплению национальных налоговых ведомств, рациональному использованию природных ресурсов и борьбе с незаконными финансовыми потоками.

Улучшение руководства и расширение участия

179. Организации Объединенных Наций совместно с ее партнерами следует рассмотреть вопрос об уделении особого внимания укреплению национального руководства в качестве неотъемлемой части программы действий в области примирения и государственного строительства, с тем чтобы обеспечить пере-

ход от реализации личных амбиций лидеров противоборствующих сторон к участию в выработке общей концепции развития страны.

180. Посредникам и координаторам Организации Объединенных Наций следует приложить все усилия к тому, чтобы оказывать поддержку в разработке мирных соглашений, отражающих общие чаяния всех заинтересованных сторон в пострадавших от конфликтов странах и базирующихся на согласованных рамках сохранения мира. В тех случаях, когда это не представляется возможным, мирные соглашения должны обеспечивать создание механизмов диалога, которые позволяли бы осуществлять постепенный переход от ограниченных мирных договоренностей к всеохватным процессам, предусматривающим участие более широких групп национальных субъектов, общин и представителей гражданского общества, включая женские и молодежные организации. Следует содействовать тому, чтобы посреднические усилия сторон, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, также осуществлялись в соответствии с вышеуказанными принципами.

181. Системе Организации Объединенных Наций следует занять четкую позицию в борьбе с безнаказанностью в постконфликтных ситуациях, а также оказывать поддержку правительствам и гражданскому обществу в решении этой проблемы, являющейся препятствием на пути устойчивого миростроительства, на основе политического взаимодействия и с помощью национальных и международных механизмов отправления правосудия. Кроме того, Организации Объединенных Наций следует ввести строгие правила поведения для своих сотрудников и персонала связанных с ней структур, которые включали бы установленные стандарты профессиональной добросовестности и подотчетности, исключающие возможность каких-либо упущений при расследовании или наложении взысканий в связи с правонарушениями и преступными деяниями. Нельзя допускать, чтобы связанные с иммунитетом привилегии ставили под угрозу профессиональную добросовестность и глобальную миссию Организации.

182. Генеральному секретарю следует поручить системе Организации Объединенных Наций активизировать усилия по достижению и превышению установленного им целевого показателя, предусматривающего, чтобы по крайней мере 15 процентов средств находящихся под управлением Организации Объединенных Наций фондов в поддержку миростроительства предназначались для проектов, главные задачи которых заключаются в удовлетворении особых потребностей женщин, укреплении гендерного равенства и расширении прав и возможностей женщин. Достижение этого показателя должно предусматриваться в аттестационных договорах, подписываемых со старшими руководителями Организации Объединенных Наций на местах, как в контексте деятельности миссий, так и вне такого контекста, и поддерживаться за счет усовершенствованной системы мониторинга и отслеживания достижения этого показателя. В целях дальнейшего обеспечения надлежащего финансирования в этой области Фонду миростроительства следует придать своей Инициативе по содействию гендерному равенству характер постоянно действующего приоритетного инструмента.

183. Комиссия по миростроительству должна играть особую роль в проведении информационно-пропагандистской работы, направленной на то, чтобы национальные лидеры брали на себя обязательства уделять приоритетное вни-

мание вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в рамках национальных приоритетов в области миростроительства. В целях выполнения этой задачи Комиссии следует в срочном порядке разработать стратегию более полного учета гендерной проблематики в страновых программах, которая была предусмотрена ею в докладе о работе ее восьмой сессии (A/69/818-S/2015/174). В этой связи Управлению по поддержке миростроительства в его качестве секретариата Комиссии следует тесно сотрудничать с другими соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить наличие специалистов по гендерным вопросам для интегрирования гендерной проблематики в страновые и региональные программы Комиссии.

184. Кроме того, Комиссии по миростроительству следует проводить аналогичную информационно-пропагандистскую работу, направленную на то, чтобы национальные лидеры брали на себя обязательства включать связанные с молодежью вопросы в национальные приоритеты и программы в области миростроительства и расширять права и возможности молодежи в рамках таких приоритетов и программ.

185. В случае когда Комиссия по миростроительству разрабатывает стратегические рамки сохранения мира совместно со странами или регионами, затронутыми насильственным конфликтом, она должна обеспечить максимальное возможное участие широкого круга сторон, в том числе гражданского общества и женских организаций, в разработке и осуществлении таких стратегических рамок.

Переосмысление политики в области миростроительства и выполнение рекомендаций

186. Мы вновь заявляем о том, что миростроительство не должно больше пониматься как деятельность исключительно в постконфликтный период в рамках Организации Объединенных Наций или за ее пределами. Понимаемое как задача сохранения мира миростроительство должно проходить красной нитью через весь цикл осуществляемых Организацией Объединенных Наций мероприятий, включая превентивные меры, развертывание и последующее сворачивание миротворческих операций и восстановление и реконструкцию на постконфликтном этапе.

187. Для осуществления этих новых концептуальных рамок в числе прочего требуется смена менталитета государств-членов. Некоторые рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, требуют принятия нормоустанавливающих документов либо Генеральной Ассамблеей, либо Советом Безопасности, либо обоими органами. В связи с этим Ассамблее и Совету следует рассмотреть вопрос о принятии параллельных резолюций с учетом содержащихся в настоящем докладе рекомендаций и определить принципы их осуществления.

188. Как вытекает из предыдущей рекомендации, Генеральной Ассамблее следует рассмотреть вопрос о принятии последующей резолюции, устанавливающей нормы и стандарты для национальной и международной деятельности по сохранению мира на основе ключевых существующих документов и докладов и с учетом соответствующих элементов настоящего доклада, доклада Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/95-S/2015/446), предстоящего обзора на высоком уровне осуществления резолю-

ции 1325 (2000) Совета Безопасности и будущих результатов обсуждений по повестке дня в области развития на период после 2015 года, при этом особое внимание следует уделять целям и целевым показателям, связанным с формированием миролюбивых обществ.

189. Точно так же Совету Безопасности следует рассмотреть вопрос о принятии последующей резолюции по сохранению мира, которая устанавливала бы нормы и стандарты для деятельности в области миростроительства в рамках операций в пользу мира и которая отражала бы взаимные обязательства государств-членов и основывалась бы на вышеперечисленных элементах.

190. Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее следует обеспечить, чтобы все эти резолюции включали в себя существенный гендерный компонент, признавая важность гендерных подходов к защите, профилактике и обеспечению участия в целях успешного миростроительства и основываясь на ключевых документах, таких как резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности и шесть последующих резолюций по данной теме, общая рекомендация № 30 Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин, касающаяся положения женщин в условиях предотвращения конфликтов и в конфликтных и постконфликтных ситуациях, и состоящий из семи пунктов план действий Генерального секретаря в области миростроительства с учетом гендерной проблематики.

191. И наконец, государствам — членам Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы смысл предлагаемой цели 16 в области устойчивого развития («Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях») лежал в основе оценки глобального и странового прогресса в деле сохранении мира. По каждой затронутой конфликтом стране следует подготовить национальные доклады о прогрессе в достижении вышеуказанных целей и выполнении вышеуказанных задач. В этих докладах, так же как и в предшествовавших им национальных докладах о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, должен содержаться анализ коренных причин конфликта и проблем в рамках всего спектра деятельности по сохранению мира. Элементы предлагаемой цели 16 и значение задачи сохранения мира для всех целей в области устойчивого развития должны также рассматриваться в рамках национальных процессов мониторинга и отчетности всех стран, как затронутых конфликтом, так и стремящихся содействовать построению мира.