



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в
области народонаселения**

Distr.: General
20 March 2000
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2000 года
3–7 апреля 2000 года, Нью-Йорк
Пункт 6 предварительной повестки дня
Планы работы

**Ответы на вызовы: роль ПРООН в кризисных
и постконфликтных ситуациях и на этапе
восстановления, 2000–2003 годы**

Доклад Администратора

Введение

1. Настоящий документ основывается на планах работы Администратора, представленных Исполнительному совету на его первой очередной сессии 2000 года (DP/2000/8). В нем частично отражены итоги широких консультаций, проведенных с партнерами — правительственными организациями, организациями системы Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями. Он представляется в контексте проводимого ПРООН курса на взаимодействие с партнерами в целях оказания весомой и последовательной поддержки охваченным программами странам с особыми условиями развития, в том числе на постконфликтном этапе и этапе восстановления.

2. Цель настоящего доклада — информировать Исполнительный совет о достигнутом ПРООН прогрессе в осуществлении соответствующих широкомасштабных решений и заручиться поддержкой Совета в выработке стратегии, позволяющей ей более эффективно строить свою работу и отношения партнерства в нынешних требующих напряжения сил обстоятельствах.

3. В основу доклада положен ряд обязательств, принятых Администратором, в том числе обязательства:

а) выполнять и укреплять мандат ПРООН как занимающегося вопросами развития учреждения, твердо придерживающегося курса на ослабление остроты проблемы нищеты и развитие человеческого потенциала;

б) развивать стратегические отношения партнерства в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее для оказания более последовательной международной поддержки охваченным программами странам;

с) обеспечивать, чтобы основные ресурсы не отвлекались на финансирование мероприятий, осуществляемых после завершения конфликта или ликвидации последствий стихийного бедствия, в обход решения Совета об учреждении статьи ассигнований 1.1.3 по линии целевого показателя распределения ресурсов из основных фондов (ПРОФ) и чтобы любые дополнительные мероприятия в этой области финансировались исключительно из неосновных фондов.

4. В докладе отражена необходимость того, чтобы ПРООН сосредоточила свое внимание исключительно на тех направлениях деятельности, которые позволяют в максимальной степени использовать сравнительные преимущества этой организации, способствуют укреплению потенциала Организации Объединенных Наций и международного сообщества в области предотвращения конфликтов и смягчения последствий стихийных бедствий, в частности на страновом уровне, и обеспечивают учет нужд и потребностей охваченных программами стран.

I. Контекст

5. За последнее десятилетие многие страны добились прогресса, но одновременно выросло и число уязвимых стран во всем мире, пострадавших от целого ряда конфликтов и стихийных бедствий. Эти антропогенные и природные катастрофы свели на нет результаты десятилетий развития, породив множество социально-экономических проблем. В результате резко возросло число жертв среди гражданского населения, появились новые массовые потоки беженцев и вынужденных переселенцев и произошел распад государственных структур и институтов гражданского общества. Подавляющее большинство нынешних конфликтов приходится на развивающиеся страны, где от них больше всего страдают беднейшие слои населения. Кроме того, пострадавшие от насилия страны сталкиваются с реальной угрозой оказаться втянутыми в новый конфликт.

6. Как представляется, стихийные бедствия, независимо от того, являются ли они частью природного цикла или вызваны деградацией окружающей среды в результате человеческой деятельности, происходят все чаще и чаще. Они оказывают все более сильное воздействие на жизнь и имущество людей по мере дальнейшего роста численности населения. Следствием продолжающегося ухудшения состояния окружающей среды, включая обезлесение и опустынивание, чрезмерной концентрации в атмосфере парниковых газов, производства веществ, разрушающих озоновый слой, и использования неэффективных методов удаления отходов являются изменение климата и тенденция к увеличению частотности стихийных бедствий и сравнительной тяжести их последствий, а также катастрофическое ухудшение качества воды. В своей речи на втором Всемирном форуме по водным ресурсам, проходившем в марте 2000 года, Председатель Всемирной комиссии по водным ресурсам в XXI веке упомянул об одной оценке, согласно которой,

например, в результате разразившегося в 1999 году в речных бассейнах земельного и водного кризиса число экологических беженцев составило в общей сложности 25 миллионов человек, впервые превысив их численность во время войны.

7. Хроническая нищета еще более усиливает уязвимость к кризисам и стихийным бедствиям. Многие нынешние кризисы растягиваются на несколько лет и даже десятилетий и в отдельных случаях дестабилизируют положение в целых субрегионах. Аналогичным образом, во многих странах стихийные бедствия не сводятся к происходящим время от времени крупным катастрофам, «тормозящим процесс развития», а превратились в постоянную, непреодолимую проблему, глубоко пронизывающую структуры развития на общинном, национальном и субрегиональном уровнях.

8. Упущенные выгоды развития — трагическая реальность. В странах Африки к югу от Сахары, являющимся одним из регионов, испытывающих на себе наиболее сильное воздействие стихийных бедствий и комплексных чрезвычайных ситуаций, доля населения, живущего за чертой бедности, увеличилась с 38 процентов в 1987 году до 39 процентов в 1997 году (см. доклад о развитии человека за 1997 год). С 1981 года по 1998 год реальный валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения в регионе в целом сократился на 21 процент (см. доклад о развитии человека за 1999 год). Общие убытки в странах Центральной Америки, наиболее сильно пострадавших от урагана «Митч» в 1998 году, по оценкам, составили 6018 млн. долл. США, или 13 процентов от ВВП региона в 1997 году. В Мозамбике от вызванных циклоном «Элин» наводнений пострадали 1,9 миллиона человек, в том числе 300 000 человек лишились крова, и оказались сведенными на нет результаты, достигнутые за восемь лет экономического роста. В таких странах, как Гаити и Сьерра-Леоне, индекс развития человеческого потенциала с 0,209 и 0,354 в 1992 году снизился соответственно до 0,185 и 0,335 в 1998 году (см. доклад о развитии человека за 1998 год). В ответ на эти кризисы доля средств, выделенных по линии сокращающейся ОПР на оказание гуманитарной помощи в период с 1988 года по 1998 год, увеличилась с 3 процентов до 9 процентов.

9. Эти вызывающие тревогу тенденции обусловили необходимость рассмотрения так называемого разрыва между оказанием чрезвычайной помощи и развитием. Организация Объединенных Наций и международное сообщество стараются добиться последовательного перехода от оказания гуманитарной чрезвычайной помощи к развитию, направленному на обеспечение долговременного подъема. В связи с ростом расходов и неубедительными результатами усилий по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению усилился акцент на предотвращении кризисов — направлении, которое Генеральный секретарь 19 октября 1999 года в своем обращении к сотрудникам Всемирного банка назвал одним из приоритетных для Организации Объединенных Наций, отметив, что «если война является злейшим врагом развития, то эффективное и сбалансированное развитие представляет собой наиболее оптимальную форму предупреждения конфликтов». Проведение Советом Безопасности в конце ноября 1999 года открытых прений по вопросу о предупреждении конфликтов стало весомым вкладом в поддержку призыва Генерального секретаря к выработке всеобъемлющей долгосрочной превентивной стратегии Организации

Объединенных Наций с участием всех основных органов, специализированных учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций.

10. Тем не менее политика, практика и финансирование системы Организации Объединенных Наций по-прежнему недостаточно эффективны, чтобы предотвращать кризисы. Организации приходится иметь дело со все большим числом субъектов — многосторонних, правительственных и неправительственных. Система Организации Объединенных Наций и международное сообщество, как правило, реагируют на кризисы, используя для этого целый комплекс военных, политических и гуманитарных средств. Хотя такая поддержка имеет исключительно важное значение, она нередко наносит ущерб развитию в долгосрочном плане. Что касается гуманитарной помощи, то в этом случае сохраняющиеся риски и проблемы уязвимости слишком часто оказываются неучтенными, а возможности для подъема неиспользованными. Более того, она отвлекает ограниченные национальные и международные ресурсы от создания потенциала на обеспечение устойчивого развития человеческого потенциала, в котором заинтересованы в первую очередь доноры и охваченные программами страны. В такой ситуации остро ощущается необходимость в поддержке, которая позволяла бы избегать кризисов, решать неотложные гуманитарные задачи и была бы достаточно широкой, чтобы способствовать устойчивому подъему.

II. Ответные меры ПРООН

11. ПРООН и международное сообщество, которым все чаще приходится иметь дело с особыми ситуациями развития, порождаемыми все более разнообразными причинами, все острее ощущают необходимость реагировать на них с большей эффективностью и последовательностью. Большинство просьб об оказании помощи поступает в ПРООН от охваченных программами стран, пытающихся ликвидировать последствия конфликта или стихийного бедствия.

Полномочия ПРООН

12. С годами государства — члены Организации Объединенных Наций определили полномочия, четко регламентирующие деятельность ПРООН и учреждений, занимающихся вопросами развития, в особых ситуациях развития. В резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года было подчеркнуто центральное значение развития в чрезвычайных ситуациях (приложение, пункты 9–10). Эта тема получила дальнейшее развитие в докладе Генерального секретаря о координации на местах (A/49/177–E/1994/8). О центральном значении вопросов развития также имплицитно говорится в докладе Генерального секретаря, озаглавленном «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950 и Add.1-7), и в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи (резолюции 52/12 A и B). Исполнительный совет обеспечил дальнейший перевод этих полномочий на язык практических действий, согласившись с тем, что во время кризисов должны одновременно решаться превентивные и восстановительные задачи развития, и впервые (см. его решение 95/23) предусмотрел в статье 1.1.3

выделение на эти цели 5 процентов от объема основных ресурсов ПРООН. Кроме того, недавно Организация Объединенных Наций в пункте 16 резолюции 52/12 А Генеральной Ассамблеи и в резолюции 53/26 Генеральной Ассамблеи также делегировала ПРООН полномочия на использование основных ресурсов Организации Объединенных Наций для осуществления деятельности, связанной с ликвидацией последствий стихийных бедствий и разминированием. В этих областях ПРООН действует в тесном сотрудничестве с охваченными программами странами.

13. Основанная и функционирующая под руководством ПРООН система координаторов-резидентов также продолжает четко выполнять свои функции по координации оперативной деятельности в особых условиях развития. В резолюциях 32/197, 42/196, 44/211, 47/168, 48/209 и, особенно, 47/199 Генеральная Ассамблея выработала общие принципы координации оперативной деятельности, а в приложении к резолюции 46/182 вновь подтвердила, что координатор-резидент «должен, как правило, координировать гуманитарную помощь системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Он/она способствует обеспечению готовности системы Организации Объединенных Наций и содействует быстрому переходу от чрезвычайной помощи к развитию». Координирующая роль ПРООН в странах с особыми условиями развития была далее подчеркнута в программе реформы Генерального секретаря, где говорится, что Администратор теперь является членом исполнительных комитетов по гуманитарным вопросам и вопросам мира и безопасности в дополнение к его назначению председателем Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) (резолюции 52/12 А и В).

Достижения

14. В ответ на это ПРООН проделала значительную работу, реорганизовав и переориентировав свою деятельность и ресурсы на выполнение этих важных полномочий.

15. **Приверженность курсу на координацию.** Предпринимались значительные усилия для оказания поддержки координации помощи в особых ситуациях развития. Наряду с финансированием повседневной деятельности координаторов-резидентов ПРООН оказывала поддержку в подготовке и созыве совещаний «за круглым столом» и в подготовке совместных призывов (где ведущая роль принадлежит Управлению по координации гуманитарной деятельности (УКГД)). ПРООН также занималась комплектованием и осуществляла руководство работой действующих в странах групп оперативной ликвидации последствий стихийных бедствий. Во взаимодействии со своими основными партнерами ПРООН оказывала поддержку в подготовке и контроле за осуществлением стратегических рамочных и других планов развития, восстановления и реконструкции, а также в проведении секторальных и тематических исследований и отборе проектов. В целом ряде стран проекты ПРООН способствовали укреплению технического и управленческого потенциала национальных органов, занимающихся вопросами организации и координации помощи, а также потенциала национальных организаций в деле выполнения программ. Кроме того, важным новым направлением в деятельности ПРООН в интересах охваченных программами стран и

международного сообщества было обеспечение информационно-технологическим обслуживанием координационных платформ. В качестве самого свежего примера поддержки со стороны ПРООН координации восстановительных работ можно назвать ее деятельность в Мозамбике, где правительство обратилось к ПРООН с просьбой организовать координационное совещание доноров для мобилизации ресурсов на реализацию программы устойчивого подъема и снижения уязвимости. В таких случаях ПРООН действует в сотрудничестве с другими основными международными организациями.

16. В рамках расширенного состава ГООНВР принимались дополнительные меры, направленные на улучшение координации. Сюда входила разработка стандартных описаний должностных функций координаторов-резидентов, куда также входят гуманитарные функции (в настоящее время 11 координаторов-резидентов одновременно выполняют функции координаторов гуманитарной деятельности), а также вовлечение гуманитарных учреждений, в том числе УКГД, в процесс отбора координаторов-резидентов. К числу других мероприятий относились рассмотрение руководящих принципов, касающихся общей страновой оценки (ОСА)/Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), в целях укрепления связей по линии оказания чрезвычайной помощи, реконструкции и развития (например, путем внедрения компонентов оценки риска и компонентов уязвимости). В Косово и Восточном Тиморе ГООНВР также опробовала альтернативные модели координации развития, например концепцию координатора Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

17. **Реорганизация управления.** С учетом особых ситуаций развития ПРООН внесла ряд изменений в свою организационную и управленческую структуру и в свою политику, главным результатом которых стало создание Отдела оперативной ликвидации последствий стихийных бедствий (ООЛПСБ). Отдел контролирует использование средств, выделяемых по статье 1.1.3 ПРОФ, обеспечивает эффективную и последовательную деятельность на общем организационном уровне и, действуя через региональные бюро, принимает меры к укреплению отделений в странах с особыми условиями развития. ООЛПСБ также осуществляет руководство приобретающей все более важное значение работой ПРООН с Межучрежденческим постоянным комитетом и исполнительными комитетами по гуманитарным вопросам и вопросам мира и безопасности, учрежденными Генеральным секретарем.

18. В Женеве создано отделение ООЛПСБ, осуществляющее надзор за выполнением возложенных на ПРООН функций по предотвращению и смягчению последствий стихийных бедствий, а также по координации этой деятельности с деятельностью гуманитарных учреждений в Европе. Потенциал ООЛПСБ был значительно укреплен, особенно по таким направлениям, как оперативная ликвидация последствий стихийных бедствий, разминирование, реинтеграция и посткризисные институциональные преобразования и восстановление. Порядок выделения средств на оперативную ликвидацию последствий стихийных бедствий по статье 1.1.3 ПРОФ был упрощен, а сроки их выделения сокращены. Разработан также порядок использования неправительственных организаций в качестве учреждений-исполнителей. В ряде стран (например, в Гондурасе, Камбодже и Руанде) были опробованы

модели использования объединенных управленческих групп, и реорганизация отдельных страновых отделений в целях обеспечения более оперативного их реагирования на просьбы в отношении программ экономического подъема в настоящее время является обычной практикой.

19. **Ресурсы.** ПРООН финансировала свои операции в этой области, используя ресурсы, выделяемые по статье 1.1.3 ПРОФ, из целевых фондов и по линии совместного финансирования, а также в значительных объемах средства, поступающие в рамках параллельного финансирования и мобилизуемые по линии ПРООН или других программ. В тех странах, в которых кризис принял затяжной характер, ПРООН консультировала власти этих стран и использовала средства по статьям 1.1.1 и 1.1.2 ПРОФ для устранения причин, вызвавших этот кризис.

20. По состоянию на конец февраля 2000 года на финансирование 225 проектов в 89 странах по статье 1.1.3 ПРОФ было выделено в общей сложности 150 млн. долл. США. (Подробную оценку см. в документе *The United Nations Development Programme's Response to Countries in Special Circumstances: An Independent Assessment of the Use of TRAC 1.1.3*, Prepared for ERD/UNDP, July 1999.) Кроме того, велось финансирование нескольких региональных и межрегиональных программ и одной глобальной программы. Семьдесят пять процентов от всего объема средств по статье 1.1.3 ПРОФ (113 млн. долл. США) были ассигнованы на осуществление программ в 41 стране со сложной ситуацией развития (категория I), 9 процентов (13 млн. долл. США) — на оперативную ликвидацию в 68 странах последствий внезапно разразившегося кризиса (категория II) и еще 16 процентов (24 млн. долл. США) были выделены на создание потенциала и принятие превентивных мер (категория III) в 23 странах. Двадцати восьми странам средства выделялись по двум или большему числу категорий. В категории I в общей сложности 24 процента средств пришлось на проекты в области управления, 59 процентов — на реинтеграцию и реконструкцию, 8 процентов — на деятельность, связанную с разминированием, и 6,3 процента соответственно на демобилизацию и подготовку стратегических рамок.

21. Подавляющее большинство мероприятий, осуществляемых при поддержке ПРООН во время кризиса и в постконфликтный период, финансировались за счет внебюджетных ресурсов, при этом выделявшиеся по статье 1.1.3 ПРОФ средства нередко играли ключевую стимулирующую роль. В Боснии и Герцеговине к выделенным ПРООН 7,1 млн. долл. США добавились еще 70 млн. долл. США, поступившие от других доноров. В Гватемале на финансирование двух программ по выполнению мирного соглашения, на что по статье 1.1.3 ПРОФ из основных фондов было ассигновано 6,1 млн. долл. США, было мобилизовано 150 млн. долл. США. Ожидается, что на финансирование программы ПРООН по оказанию помощи палестинскому народу (ПППН), для реализации которой по статье 1.1.3 ПРОФ выделяется в общей сложности 12,5 млн. долл. США, от целого ряда доноров поступят средства на общую сумму 133,5 млн. долл. США. В Косово после выделения 2 млн. долл. США по статье 1.1.3 ПРОФ ПРООН в течение года мобилизовала еще 43 млн. долл. США. В Руанде в дополнение к ассигнованиям по статье 1.1.3 ПРОФ 8 млн. долл. США было мобилизовано 112 млн. долл. США. Помимо ассигнований для Гондураса в размере 700 000 долл. США было мобилизовано 27,3 млн. долл. США, а в дополнение к выделенным для

Восточного Тимора 1,3 млн. долл. США уже имеются гарантированные обязательства доноров о совместном финансировании на сумму более 15 млн. долл. США.

22. В целях привлечения неосновных ресурсов на финансирование таких операций ПРООН также учредила ряд специальных целевых фондов. В 1997 и 1998 годах по линии этих фондов поступило более 250 млн. долл. США, как об этом говорится в промежуточных финансовых ведомостях за 12 месяцев, закончившихся 31 декабря 1998 года. С другой стороны, на статью 1.1.3 ПРОФ перечисляются средства, выделяемые третьей стороной в рамках совместного финансирования — объем которых на сегодня превышает 46 млн. долл. США — и по линии соглашений об управленческих услугах. В целом же ПРООН ежегодно в среднем мобилизует в рамках неосновного финансирования проектов в странах с особыми условиями развития 175 млн. долл. США, как об этом говорится на стр. 30 документа «*Sharing New Ground in Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes*» («Совместное использование новых возможностей в постконфликтных ситуациях: роль ПРООН в деле оказания поддержки программам реинтеграции»). Несмотря на успехи, достигнутые в области мобилизации таких ресурсов, ПРООН из-за отсутствия достаточных средств по-прежнему не имеет возможности удовлетворять все просьбы об оказании помощи.

Основные мероприятия

23. **Реинтеграция.** Одним из центральных направлений деятельности ПРООН в странах в постконфликтный период было осуществление районных программ реинтеграции, которые во взаимодействии с Управлением Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ), Всемирным банком, Международной организацией труда (МОТ), Мировой продовольственной программой (МПП), Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и неправительственными организациями реализовывались примерно в 25 странах (в частности, в Афганистане, Гватемале, Гондурасе, Камбодже, Колумбии, Мозамбике, Никарагуа, Сомали). Результаты недавно проведенной оценки программ реинтеграции говорят о том, что наиболее успешные формы помощи, оказываемой ПРООН в деле интеграции, позволяют обеспечить поддержку перемещенному населению, а также общинам, в которых это население расселяется (см. *Sharing New Ground in Post-Conflict Situations: The Role of UNDP in Support of Reintegration Programmes*). Помимо оказания услуг и содействия в обеспечении средств к существованию ПРООН создавала в общинах организационные структуры для управления процессом развития и расширения участия населения в принятии решений, что способствовало снижению социальной напряженности и урегулированию конфликтных ситуаций. Поддерживаемые ПРООН районные программы развития также составляли основу для согласованных действий доноров. Накопленный ПРООН опыт работы с общинами также помогал ей решать вопросы развития в «анклавах мира» еще до того, как в стране окончательно установится мир и/или будет сформировано всеми признанное правительство (например, в Афганистане и Сомали). Кроме того, общинные организации активно занимались вопросами выделения микрокредитов и

налаживанию деятельности мелких предприятий, а также создания устойчивых источников доходов (например, в Камбодже).

24. Успешной реализации программ реинтеграции также способствовали координация и разработка совместных программ с УВКБ, в частности в отношении проектов, требующих быстрой реализации для решения задач расселения и реинтеграции.

25. Центральное место в районных программах развития отводилось использованию национальных и международных добровольцев Организации Объединенных Наций для укрепления потенциала общин и возобновления деятельности социальных служб, а также оказанию поддержки в налаживании деятельности национальных неправительственных организаций в тех странах, где такая деятельность не велась.

26. **Разработка политики и организационное строительство.** Вопросы разработки политики и организационного строительства занимали важное место в программах, осуществляемых ПРООН в постконфликтных ситуациях. Эта деятельность была частью усилий, предпринимавшихся ПРООН в ответ на выражаемое охваченными программами странами стремление активизировать национальный процесс выработки политики, ориентированной на защиту беднейших слоев населения. В течение пятого программного цикла (1992–1996 годы) ассигнования из бюджетов программ на эти цели в странах с особыми условиями развития увеличились примерно на 50 млн. долл. США и составили 192 млн. долл. США. К числу мероприятий ПРООН в этой области относятся создание потенциала для разработки и проведения политики в финансовой, налоговой и валютно-кредитной областях, направленной на восстановление устойчивого управления процессом развития и создание условий для экономического роста, необходимых для достижения политической и социальной стабильности. Нередко эти усилия сопровождалась разработкой нормативно-законодательной базы, регулирующей коммерческую и инвестиционную деятельность и обеспечивающей, чтобы рост частного сектора отвечал интересам страны. В целях достижения стабильности принимались также меры к укреплению потенциала для эффективной подготовки бюджета и контроля за расходами. Эта работа нередко проводилась в тесном официальном и неофициальном сотрудничестве со Всемирным банком, региональными банками и/или Международным валютным фондом (МВФ) (например, в Камбодже и Руанде), являющимися основными партнерами ПРООН в данной области.

27. ПРООН также придерживалась комплексного подхода к развитию потенциала полицейских, судебных и пенитенциарных органов (например, в Гаити и Руанде). Благодаря активизации мер по сокращению количества стрелкового оружия в комплексе с решением более широких задач развития были достигнуты весомые результаты в таких странах, как Албания и Мали. Кроме того, ПРООН оказывала поддержку в создании нормативно-правовой базы, включая разработку стандартов в области прав человека и обеспечение их соблюдения, а также в проведении конституционных реформ (например, в Грузии).

28. Среди других мероприятий ПРООН в этой области можно назвать укрепление основных правительственных органов (например, в Камбодже),

децентрализацию, когда необходимо, правительственных функций и укрепление парламентской и избирательной систем (например, в Центральной Америке). Предпринимались также усилия по внедрению и развитию систем подотчетности правительства.

29. Стихийные бедствия. В соответствии с резолюцией 52/12 В Генеральной Ассамблеи и в целях усиления акцента ПРООН на общей стратегии и деятельности в области борьбы со стихийными бедствиями в марте 1998 года в рамках ООЛПСБ была учреждена программа по уменьшению опасности стихийных бедствий и организации восстановительных работ. Одновременно с этим в полное ведение ПРООН перешла программа подготовки кадров в области ликвидации последствий стихийных бедствий, руководство которой до этого осуществлялось совместно с бывшим Департаментом по гуманитарным вопросам. До конца 1999 года 29 странам на цели укрепления деятельности и подготовки кадров национальных учреждений, ведающих вопросами ликвидации последствий стихийных бедствий, а также на цели выработки политики, укрепления регионального сотрудничества, восстановления и реабилитации в период после стихийных бедствий, совершенствования механизмов раннего предупреждения и национальных планов ликвидации последствий стихийных бедствий, а также на проведение оценки уязвимости и повышение уровня информированности общин по статье 1.1.3 ПРОФ было выделено примерно 12,8 млн. долл. США. ПРООН также оказала весомую поддержку в координации разработки планов ликвидации последствий крупных стихийных бедствий в Центральной Америке, Турции, Венесуэле и ряде других стран. Например, в Бангладеш в рамках проведенной по инициативе ПРООН кампании по сбору средств на устранение последствий сильных наводнений в 1998 году было мобилизовано 223 млн. долл. США. В связи с увеличением числа антропогенных катастроф ПРООН также оказывала поддержку усилиям по сбору оружия и удалению отходов (в Казахстане), ликвидации последствий разлива нефти (в Аргентине и Уругвае) и устранению экологического ущерба, нанесенного сопровождавшимся насилием конфликтом (в Юго-Восточной Европе).

30. Разминирование. В рамках системы Организации Объединенных Наций на ПРООН возложена задача осуществлять руководство деятельностью, касающейся социально-экономических последствий наличия необезвреженных мин, и оказанием поддержки местным органам в устранении той угрозы, которую они представляют для возобновления нормальной экономической деятельности, восстановления и развития. В целях наращивания соответствующего потенциала ПРООН поддерживает создание управленческих инфраструктур и институциональных механизмов, разрабатывает программы по разминированию и координирует подготовку руководителей, технических групп и вспомогательного персонала. Многосекторальный подход ПРООН позволил ей объединить свои программы разминирования с другими видами помощи, такими, как восстановление инфраструктуры, развитие сельских районов и реинтеграция беженцев, в 15 странах, получающих в настоящее время помощь ПРООН в этой области (из 20 операций, осуществляемых при поддержке Организации Объединенных Наций). В рамках этих программ, в основе которых лежали 12 млн. долл. США, ассигнованные по статье 1.1.3 ПРОФ, через целевые фонды или совместное участие в расходах удалось привлечь свыше 70 млн. долл. США (по состоянию на 31 декабря 1998 года).

ПРООН на повседневной основе взаимодействует в этой области со Службой Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

31. Путем осуществления этих многочисленных мер ПРООН приступила к решению проблемы коренных причин возникновения особых ситуаций, связанных с развитием. Сделать предстоит еще многое: ПРООН необходимо укрепить и усилить свое управление этими ситуациями, повысить свой собственный основной потенциал в ключевых областях, в том числе посредством повышения уровня профессиональной подготовки сотрудников. Необходимы более эффективные корпоративные системы и сети мобилизации ресурсов и налаживания эффективного партнерства для устранения разрыва между помощью и развитием. Разработан ряд эффективных схем вмешательства в целях устранения основных коренных причин. Следует продолжить работу по достижению на базе этого конкретных результатов и обеспечению организации всем необходимым для решения новой совокупности проблем. Необходимо также сохранить импульс в деле усиления поддержки со стороны ПРООН деятельности по координации, особенно в более широком контексте ГООНВР.

III. Продвижение вперед

A. Руководящие принципы

32. Необходимость совершенствования деятельности ПРООН в особых ситуациях, связанных с развитием, и превращения ее в более предсказуемого партнера в рамках все более устойчивой межучрежденческой структуры очевидна. Специальные операции ПРООН в области развития должны согласовываться с ее общими корпоративными целями и оставаться совместимыми с ее политикой стратегического участия в охваченных программами странах. Очевидно также, что для укрепления и расширения этих программ требуются дополнительные внебюджетные ресурсы.

33. При условии эффективного руководства сравнительные преимущества организации могут быть переведены в плоскость жизненно важной помощи странам с особыми проблемами в плане развития путем обеспечения в отношении усилий на местном и международном уровнях:

- *непрерывности* долговременного процесса миростроительства и/или восстановления, который будет связан с частой сменой субъектов в период от его начала до достижения целей, в то время как ПРООН может использовать свое постоянное присутствие в стране;
- *взаимодополнения и координации* посредством поддержки многодисциплинарных и предусматривающих участие большого числа доноров программ, обеспечивающих охват всех аспектов;
- *наличия аналогичных структур* в местных и национальных органах власти, от которых зависит долговременный успех и возможностям которых уделяется особое внимание в деятельности ПРООН;

- *общесистемного подхода*, позволяющего более широко охватить принимающую общину, которая естественным образом дополняет целевую помощь учреждений-партнеров (например, УВКБ — в отношении беженцев, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) — в отношении матерей и детей); и прежде всего:
- *оперативности и своевременности ответных мер*, учитывая беспрецедентную передачу ПРООН функций по принятию решений своим местным руководителям.

В. Путь вперед

34. ПРООН в будущем сосредоточит свое внимание на: а) укреплении своей поддержки системы координаторов гуманитарной помощи/резидентов; б) расширении своих партнерских связей с основными организациями и учреждениями; с) совершенствовании превентивной деятельности; d) укреплении деятельности в ситуациях после конфликтов и после стихийных бедствий в соответствии с программами устойчивого восстановления; и е) усилении своего собственного потенциала осуществления ответных мер.

1. Укрепление поддержки ПРООН в отношении координаторов гуманитарной помощи/резидентов

35. Применительно к международным ответным мерам в связи с кризисами главным в переходе от серии фрагментарных действий, предпринимаемых в порядке реагирования, к стимулирующему активному началу деятельности по устойчивому восстановлению является выработка всеобъемлющего подхода, объединяющего инициативы в области предупреждения, миростроительства, помощи, реконструкции и восстановления. ПРООН рассматривает поддержку этих усилий в качестве самой важной из своих основных функций в особых ситуациях, связанных с развитием.

36. Во всех странах ПРООН будет действовать через систему координаторов-резидентов, уделяя особое внимание: а) своевременному совместному планированию и установлению приоритетов; б) определяемым спросом, а не учреждениями оценкам потребностей и местного потенциала; с) важности четко согласованного разделения функций в рамках межучрежденческого сотрудничества; и d) необходимости использования более гибких систем финансирования переходного программирования. Будет делаться все возможное для поддержки ведущей роли национальных органов власти в управлении этими процессами и объединении всех международных субъектов в рамках единого, всеобъемлющего, поощряющего к участию подхода.

37. Успешное сотрудничество с системой координаторов-резидентов зависит от ряда ключевых факторов:

а) степени, в которой за деятельность системы координаторов-резидентов несут ответственность все специализированные учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций. Фактически речь идет о тенденции увеличения количества стран, где основное внимание в настоящее время уделяется обеспечению совместной деятельности, которую может стимулировать эффективно функционирующая система координаторов-

резидентов. В этих случаях определяются конкретные потребности и услуги, позволяющие путем совместного анализа или действий увеличить ценность индивидуальных усилий, т.е. те области, где целое больше, чем сумма частей;

b) соответствия между стилем руководства координатора-резидента и потребностями и услугами, определенными страновой группой. В принципе, руководство со стороны страновых групп Организации Объединенных Наций должно восприниматься в качестве меры эффективного содействия, т.е. содействия процессам ускорения совместной деятельности;

c) в ситуациях, когда Генеральный секретарь назначает специального представителя или представителя, необходимым условием обеспечения эффективного разделения функций и согласования усилий при оказании Организацией Объединенных Наций помощи в период кризисов и посткризисного восстановления являются четкое определение функций и наличие надлежащих вспомогательных механизмов;

d) наличия у координаторов-резидентов ресурсов, позволяющих им осуществлять согласованные меры, нередко в короткий срок, например, срочную оценку и анализ потребностей, информационно-пропагандистскую работу или программные инициативы в ответ на быстро меняющуюся ситуацию.

38. ПРООН будет действовать на межучрежденческом уровне в целях развития прогресса, достигнутого в выработке совместных инструментов и механизмов в этом отношении, включая ОСС, РПООНПР, Стратегические рамки Организации Объединенных Наций и Всеобъемлющую программу развития (ВПР) Всемирного банка. Страновые группы будут поощряться к использованию этих инструментов в качестве отправного пункта, а также к принятию новаторских мер в целях удовлетворения потребностей, связанных с их особыми ситуациями.

2. Партнерство

39. В плане работы Администратора на 2000–2003 годы (DP/2000/8) необходимость стратегического партнерства рассматривается в качестве не только одного из аспектов внешних отношений, но и предварительного условия обеспечения эффективности деятельности в области развития. В настоящее время стратегическое партнерство имеет более важное — или более принципиальное — значение, чем в кризисных, постконфликтных ситуациях или в ситуациях, связанных с восстановлением. Оно имеет важное значение, поскольку результаты, которых необходимо достичь в таких ситуациях, связаны с конкретными сроками, носят разнообразный характер и нередко являются огромными по своим масштабам, требующими действий по разным направлениям одновременно в тот момент, когда опасность может угрожать жизни тысяч людей. Эти ситуации требуют напряжения сил еще и вследствие того, что нередко в них вовлечено слишком большое или слишком малое число субъектов, имеющих различные программы и к тому же циклы программирования. Администратор, учитывая общую направленность реформы Организации Объединенных Наций, привержен установлению более тесных, более прочных партнерских отношений с основными международными и многосторонними субъектами, такими, как Всемирный банк и Европейский союз, а также с негосударственными субъектами и организациями

гражданского общества в ситуациях, когда их роль имеет жизненно важное значение.

40. ПРООН будет наращивать предпринимаемые в настоящее время усилия по решению этой задачи, в контексте как своих собственных отношений с охваченными программами странами, так и деятельности своих координаторов-резидентов в рамках системы Организации Объединенных Наций. В особых ситуациях, связанных с развитием, ПРООН будет стремиться к созданию широкой сети стратегических партнерских отношений, в том числе с Департаментом по политическим вопросам (ДПВ), Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ), УКГД Секретариата Организации Объединенных Наций и с такими организациями, как ЮНИСЕФ, УВКБ, МПП и Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). Все более важную роль играют также МОТ, Международная организация по миграции (МОМ) и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), а бреттон-вудские учреждения принимают все более активное участие в урегулировании кризисных, и особенно посткризисных ситуаций. ПРООН будет стремиться к тому, чтобы стать эффективным партнером этих организаций и учреждений в целях содействия совместной работе, основанной на использовании соответствующих сильных сторон, продолжая при этом долгосрочное сотрудничество в таких областях, как стабилизация на макроэкономическом уровне. Деятельность по проведению совместных оценок, планированию и сотрудничеству при подготовке кадров (например, практикумы по вопросам раннего предупреждения и превентивных мер, проводимые Колледжем персонала Организации Объединенных Наций в Турине) будут расширяться. Международные и местные неправительственные организации, которые нередко являются партнерами в деятельности в интересах Организации Объединенных Наций, а также группы гражданского общества, академические круги и частный сектор должны играть свою роль в предупреждении и в посткризисном восстановлении. ПРООН будет стремиться к работе с этими субъектами в целях максимального увеличения их вклада и сравнительных преимуществ в контексте общего восстановления или превентивной стратегии. Это же относится к региональным и субрегиональным организациям, роль которых все в большей степени признается Организацией Объединенных Наций. Наконец, местные и международные средства массовой информации также могут вносить конструктивный вклад в деятельность по предупреждению или стабилизации.

3. Предупреждение

41. Хотя перечень программ смягчения последствий стихийных бедствий и обеспечения готовности к стихийным бедствиям, находящихся в арсенале ПРООН, расширяется, ее деятельность в условиях кризиса и конфликта, как правило, связана с периодом потрясений и их последствиями. Однако все в большей мере признается, что своевременные действия могут способствовать предотвращению или смягчению таких кризисов. Осуществляемые в тесной координации с местными и национальными властями меры по содействию достижению социального и институционального прогресса могут способствовать недопущению перерастания существующей напряженности в конфликт, связанный с насилием. Такие превентивные меры являются одной из

тех областей, в которой охваченные программами страны и страны-доноры в настоящее время добиваются укрепления деятельности ПРООН. Это требует включения превентивных стратегий в более широкую деятельность в области развития.

42. Будучи неполитическим учреждением, которое занимается экономическими причинами конфликта, ПРООН будет стремиться главным образом к содействию налаживанию институциональных и консультативных процессов по просьбе местных и национальных властей, используя долговременные отношения доверия, которым пользуется ПРООН, и знание ею местных условий. В рамках таких процессов главное внимание, как правило, уделяется достижению консенсуса по главным экономическим, социальным, политическим, правовым и конституционным вопросам при поддержке гражданского общества, деятельности по урегулированию конфликтов и примирению на уровне общин. Меры, принимаемые в партнерстве с местными и национальными властями, могут способствовать миростроительству, институциональному укреплению и совершенствованию государственной политики. Опыт свидетельствует о том, что постконфликтное восстановление нередко должно быть направлено на оказание помощи обществу в устранении давних причин насилия. Охваченные программами страны все чаще просят ПРООН обеспечить, чтобы в рамках постконфликтного восстановления укреплялся правопорядок, создавались эффективные, подотчетные и транспарентные государственные институты, а также формировалась административная и экономическая практика.

43. В настоящее время ПРООН сталкивается с необходимостью выработки новой методологии и механизмов включения деятельности по предотвращению конфликтов в свой процесс программирования, а также оценки воздействия стратегий и проектов в области развития на уменьшение опасности возникновения конфликтов. Эта работа будет вестись главным образом в интересах тех стран, которые уже страдают от конфликтов или которым явно угрожает насилие и в которых социально-экономические преобразования могут оказать дестабилизирующее воздействие. В стратегиях развития и предупреждения конфликтов должны учитываться такие аспекты, как справедливое распределение ресурсов, обособление, разделение бремени, перемещение и расселение и их воздействие на конфликт. ПРООН будет стремиться к тому, чтобы в ее программах указывалось, каким образом такие условия могут привести к проявлению насилия. В этой сфере существует потребность в руководящих принципах, методологиях и профессиональной подготовке.

44. ПРООН будет также продолжать уделять в своей работе особое внимание предупреждению стихийных бедствий. Такие бедствия приносят несоразмерно большой ущерб наиболее уязвимым социальным группам, и без того проживающим в тяжелых условиях вследствие хронической нищеты, социального и экономического обособления, внеплановой урбанизации, неадекватного планирования и роста численности населения. Долгосрочное улучшение будет зависеть от включения мер по предупреждению стихийных бедствий в регулярную стратегию развития ПРООН.

4. Программирование в целях устойчивого восстановления

45. После какого-либо стихийного бедствия или в какой-либо постконфликтной ситуации будут использоваться многосекторальный подход ПРООН, деятельность по наращиванию потенциала и повышению оперативности ответных мер в целях создания рассчитанной на конкретные страны программы восстановления во взаимодействии с другими основными партнерами. Эти программы, использующие поддержку ПРООН процесса межучрежденческой координации, будут представлять собой платформу для согласованных ответных мер. Содействие наращиванию национального потенциала будет и впредь руководящим принципом деятельности ПРООН в этих ситуациях. Сама ПРООН, когда это уместно, будет продолжать осуществлять отдельные программы как часть более широких согласованных рамок, в основу которых положены программы, успешно осуществлявшиеся в прошлом.

46. Помощь ПРООН в деятельности по восстановлению по-прежнему будет направлена на совместную с партнерами работу по устранению разрывов, которые возникают в процессе перехода: обеспечение институциональной непрерывности; установление на уровне циклов финансирования связи между этапами помощи и долговременного восстановления; активное начало деятельности по созданию национального потенциала и процесса создания местной собственности. Вследствие своего почти универсального присутствия и способности быстро осуществлять выплаты ПРООН имеет все возможности оказывать важную кратко- среднесрочную помощь в области развития после негативного воздействия кризиса. Затем она перейдет к выполнению более традиционной роли, касающейся создания потенциала в случаях, когда более долговременная помощь может быть предоставлена такими партнерами, как Всемирный банк и региональные многосторонние банки.

47. В рамках более широкой программы восстановления и с учетом просьб охваченных программами стран работа ПРООН может включать нижеследующие компоненты, финансируемые главным образом за счет внебюджетных ресурсов, как это имело место до настоящего времени:

а) **реинтеграция населения, пострадавшего от войны и стихийных бедствий.** При оказании помощи главное внимание будет уделяться восстановлению социального и «человеческого» потенциала населения, пострадавшего от войны и стихийных бедствий (например, перемещенные внутри страны лица и бывшие комбатанты), в рамках подходов на уровне районов и общин. Цель этой деятельности будет заключаться в содействии достижению политической и экономической стабильности путем оказания общинам помощи в восстановлении систем, связей и структур управления, которые делают возможным устойчивое восстановление. В сотрудничестве с Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) ПРООН будет также уделять приоритетное внимание улучшению условий и перспектив женщин в целях расширения их доступа к политической и экономической власти на всех уровнях. ФКРООН и другие структуры будут продолжать играть ключевую роль в поддержке реализации в высшей степени успешного программного подхода к развитию районов;

б) **восстановление инфраструктуры.** Сразу же после урегулирования кризисной ситуации ПРООН будет способствовать укреплению мира и безопасности посредством восстановления основной социальной и

экономической инфраструктуры. Это может также включать оказание содействия в восстановлении таких объектов физической инфраструктуры, как школы, центры здравоохранения и общинные центры, в поддержку общего возобновления социально-экономической жизнедеятельности;

с) **стихийные бедствия.** После стихийных, технологических и экологических катастроф ПРООН будет стремиться к укреплению потенциала национальных и общинных учреждений в плане ликвидации последствий стихийных бедствий и принятия мер по уменьшению их масштабов в рамках программ восстановления. Цель заключается в том, чтобы обеспечить устойчивое уменьшение опасностей, связанных со стихийными бедствиями, и уязвимости к ним;

d) **наращивание потенциала в области разминирования.** ПРООН будет продолжать наращивать национальный потенциал осуществления комплексных, устойчивых национальных и местных программ разминирования;

е) **правопорядок.** Многие конфликты возникают в тех случаях, когда подрывается уважение к правопорядку. Нередко это обусловлено наличием непродуманных правовых, конституционных или институциональных основ или тем, что не принимаются меры по претворению в жизнь более приемлемых основ. Работая с национальными властями, ПРООН будет стремиться к тому, чтобы оказать им содействие в выработке нормативно-правовой базы, соответствующей международным стандартам, поддержать общественные институты, способные мирным путем урегулировать конфликты, и укрепить местные механизмы разрешения конфликтов. Другие шаги могут включать создание институционального и кадрового потенциала осуществления правовых реформ с уделением внимания обычному праву и традиционным институтам. Дополнительные сферы деятельности, осуществляемой в координации с национальными властями, могут также включать реформу сектора безопасности, национальные институты в области прав человека, примирение и участие в процессе законодательной и институциональной реформы;

f) **наращивание потенциала государственного сектора.** Макроэкономическая стабильность и восстановление должны занимать центральное место в программе постконфликтного восстановления и развития. В руководящих принципах ОЭСР/КСР, касающихся конфликтов, мира и сотрудничества в области развития, подчеркивается необходимость использования на раннем этапе специальных знаний экспертов и консультантов в целях оказания содействия в этом направлении в постконфликтных ситуациях. Целесообразность этого подтверждается опытом. В партнерстве со Всемирным банком, МВФ и другими основными многосторонними финансовыми учреждениями ПРООН будет поддерживать национальные усилия в области экономической стабилизации в качестве части программы реконструкции.

5. Совершенствование потенциала реагирования ПРООН

48. Для оказания этих крайне необходимых услуг странам, находящимся в особых ситуациях в плане развития, и выполнения своих функций в качестве

надежного партнера на межучрежденческом уровне ПРООН должна продолжать работу по совершенствованию своей деятельности и потенциала.

49. Во-первых, ПРООН необходимо повысить оперативность своих ответных мер. Оперативность реагирования является не только требованием учреждений по оказанию помощи. В контексте оказания содействия в преодолении разрыва между помощью и развитием и процессами активного начала восстановления ПРООН должна быстро реагировать в момент возникновения кризиса, предпринимая с этой целью главным образом меры по укреплению своего странового отделения и структуры координатора-резидента на месте — или создания отделения в случаях Косово или Восточного Тимора, где ранее таких отделений не было. Когда возникает кризис, ПРООН должна иметь более широкие возможности использования преимущества своего постоянного присутствия и быстрого перехода к поддержке систем координации, программных основ и партнерских связей, необходимых для перехода в течение максимально короткого срока от помощи к восстановлению. При осуществлении этой работы ПРООН уделяет основное внимание усилиям в области развития, в то время как гуманитарные организации занимаются непосредственными последствиями кризиса. ПРООН будет совершенствовать процесс принятия решений в штаб-квартире в целях ускорения процесса реагирования, включая меры по оперативному развертыванию и специальные (временные) режимы программирования для поддержки координаторов-резидентов на местах. Частью этой деятельности является увеличение количества постоянных соглашений с организациями-партнерами в Дании, Норвегии и в других странах. Предполагается, что важным вкладом будет также специальная инициатива, предпринятая с Программой Добровольцев Организации Объединенных Наций.

50. Во-вторых, исключительно важно, чтобы ресурсы, которые задействуются, были «правильными». Более широкие усилия ПРООН по управлению процессом овладения знаниями частично нацелены на определение наиболее эффективной практики в особых ситуациях, связанных с развитием, с тем чтобы страновые отделения имели оперативный доступ к самым последним концепциям и наиболее эффективным методологиям и стратегиям. Принимаются меры по накоплению реальных дополнительных знаний и опыта по таким направлениям, как реинтеграция, разминирование, смягчение последствий стихийных бедствий и правопорядок, в целях обеспечения необходимой поддержки при проведении соответствующих операций.

51. В последующие три года ПРООН будет также осуществлять значительные инвестиции в развитие потенциала своих сотрудников, включая интенсивную профессиональную подготовку, программы набора сотрудников на должности низших классов и консультирование по вопросам профессионального роста для работы в особых ситуациях, связанных с развитием. Администратор налаживает новые отношения между персоналом и руководством, предоставляя более широкие возможности роста в целях обеспечения более эффективной деятельности. Одна из основных мер предусматривает ускорение процедур, касающихся персонала, и выдвижение в них на первый план цели удовлетворения потребностей, обусловленных особыми ситуациями в плане развития. Однако общая задача заключается в обеспечении того, чтобы

компетентность, необходимая для успешной работы в таких обстоятельствах, учитывалась в рамках всей организации.

IV. Решение Исполнительного совета

52. Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть вопросы, изложенные в настоящем докладе, и принять к сведению его содержание.
