



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General

16 November 2015

Russian

Original: English

Первая очередная сессия 2016 года
25–29 января 2016 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка вклада ПРООН в деятельность, связанную
с разминированием**

Резюме

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Справочная информация	3
III. Выводы	6
IV. Заключение	19
V. Рекомендации	22



I. Введение

1. Независимым управлением оценки ПРООН (НУО) проведена оценка вклада ПРООН в деятельность, связанную с разминированием, как это предусмотрено в среднесрочном плане оценок НУО на 2014–2017 годы (DP/2014/5), утвержденном Исполнительным советом.
2. Цель настоящей оценки заключалась в том, чтобы как можно полнее определить вклад ПРООН в деятельность, связанную с разминированием, принимая во внимание ее глобальную программу и изучая информацию на страновом и общинном уровнях. В ходе оценки был проведен анализ глобального портфеля проектов с охватом всех глобальных, региональных и страновых программ и проектов в области деятельности, связанной с разминированием, с самого начала участия ПРООН в противоминной деятельности в середине 1990-х годов. Кроме того, в ходе оценки была рассмотрена небольшая выборка мероприятий ПРООН на страновом и общинном уровне, на основе которой было проведено более подробное изучение вклада ПРООН в деятельность, связанную с разминированием, в том числе некоторое рассмотрение последствий.
3. С учетом того, что большая часть усилий ПРООН в поддержку деятельности, связанной с разминированием, в основном нацелена на создание благоприятных условий и потенциала в области управления, а не на физический процесс обезвреживания наземных мин, оценка была призвана помочь понять, в какой степени вклад ПРООН в деятельность, связанную с разминированием, способствовал укреплению национальных институциональных потенциалов, необходимых для осуществления связанных с разминированием услуг, которые снижают уровень уязвимости, создают возможности для справедливого развития, расширяют права лиц с ограниченными физическими возможностями и содействуют соблюдению соответствующих международных договоров.
4. Для оценки вклада ПРООН в деятельность, связанную с разминированием, группа по оценке создала теоретически обоснованный подход, который опирается на данные, собираемые на основе анализа глобального портфеля проектов, аналитических исследований и подробных страновых тематических исследований. Основными видами сбора данных для страновых тематических исследований были проводимые на базе общин наблюдения, собеседования, обсуждения в фокус-группах и другие методы оперативной оценки. В общей сложности в целях изучения того, способствовала ли поддержка ПРООН позитивным результатам на местном уровне, группа по оценке посетила 24 пострадавшие от мин общины. В ходе посещений эксперты, проводившие оценку, собирали информацию с целью определить: а) каким образом возвращение земель в хозяйственный оборот затронуло местные общины, в том числе маргинализированные группы населения; и б) изменилось ли положение оставшихся в живых пострадавших от наземных мин и их семей, и сказались ли какие-либо из этих изменений в более широком плане на лицах с ограниченными физическими возможностями.
5. В целях обеспечения достоверной оценки вклада ПРООН в поддержку деятельности, связанной с разминированием, группа по оценке провела сбор и анализ четырех уровней данных, включая: а) международный обзор национальных программ и заинтересованных сторон; б) обзор портфеля проектов ПРООН в области деятельности, связанной с разминированием; в) аналитиче-

ский обзор тематических исследований о поддержке ПРООН национальных органов власти; и d) три страновых тематических исследования о поддержке ПРООН деятельности, связанной с разминированием, в том числе о воздействии деятельности, связанной с разминированием, на общины и отдельных лиц.

6. Для углубленного исследования на местах были выбраны три страны: Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мозамбик и Таджикистан. Эти страны были отобраны из-за их потенциала в плане выявления особенного понимания вопросов оценки и обеспечения информации о воздействии на общинном уровне. Выбор был основан на критериях, которые включали в себя: а) масштаб и продолжительность усилий ПРООН по поддержке деятельности, связанной с разминированием; б) продолжающееся участие ПРООН в деятельности, связанной с разминированием, и/или недавнее прекращение такого участия; в) наличие справочной документации; г) возможности для проведения наблюдений на местах с учетом соображений, касающихся безопасности и согласия правительства; д) региональное разнообразие; и е) различные виды участия ПРООН в деятельности, связанной с разминированием.

II. Справочная информация

7. Наземные мины представляют собой взрывные устройства, устанавливаемые на поверхности или под поверхностью земли и предназначенные для взрыва от нажатия, обычно осуществляемого человеком, домашним животным или транспортным средством. Наземные мины, установленные во время войны или конфликта, на протяжении нескольких десятилетий после окончания конфликта по-прежнему способны убивать и калечить свои жертвы. Наземные мины включают в себя противопехотные мины и противотранспортные мины. Противопехотные мины обычно имеют малый размер, приводятся в действие в результате давления всего лишь в несколько килограммов и предназначены скорее для нанесения увечий, чем для убийства. Противотранспортные мины являются боеприпасами, сконструированными таким образом, чтобы взрываться в результате нажатия более тяжелых предметов, таких как танки, автомобили, грузовые автомобили, тракторы и вагоны.

8. Взрывоопасные пережитки войны (ВПВ) являются боеприпасами, оставшимися после окончания конфликта. К их числу относятся неразорвавшиеся артиллерийские снаряды, гранаты, минометные мины, реактивные снаряды, сброшенные с воздуха бомбы и кассетные боеприпасы. Международное право считает, что в состав ВПВ входят неразорвавшиеся боеприпасы (НРБ) и оставленные взрывоопасные боеприпасы (ОВБ), но не наземные мины. Взрывные устройства, которые были применены, но не взорвались как планировалось, превращаются в НРБ. ОВБ представляют собой взрывоопасные боеприпасы, которые не применялись в ходе вооруженного конфликта, но были оставлены и не имеют эффективного контроля. Как и наземные мины, ВПВ часто имеют бессрочный технический ресурс и, как правило, приводятся в действие в результате нарушения покоя, применения силы или движения.

9. Наземные мины и ВПВ продолжают представлять собой угрозу для гражданского населения во многих странах. Их по-прежнему можно найти на автомобильных дорогах, пешеходных дорожках, полях, а также в лесах, пустынях и

окружающей инфраструктуре. Эта угроза проявляется в виде ограничения свободы передвижения, ограниченного доступа к насущным потребностям, охотничьим угодьям и местам заготовки дров, ограниченных возможностей для переселения и препятствий для доставки гуманитарной помощи.

10. Деятельность, связанная с разминированием, является коллективным термином, который используется на международном уровне и охватывает разминирование наземных мин и ВПВ; уничтожение запасов наземных мин и ВПВ; информирование об опасности наземных мин и ВПВ; помощь пострадавшим от мин; и информационно-пропагандистскую деятельность против применения наземных мин и кассетных боеприпасов. Цель деятельности, связанной с разминированием, состоит в том, чтобы уменьшить опасность наземных мин и ВПВ до уровня, при котором люди могут жить в безопасных условиях и при котором развитие может осуществляться свободно от ограничений, связанных с наличием мин.

11. Со времени вступления в силу (1999 год) Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении (также известной в качестве Оттавской конвенции) в области деятельности, связанной с разминированием, был достигнут значительный прогресс. Так, например, число сообщений о жертвах в результате взрыва наземных мин и других ВПВ находится на самом низком уровне. В 2013 году во всем мире было зарегистрировано в общей сложности 3,308 сообщений о жертвах; показатель числа сообщений о жертвах в результате взрыва мин в день за 2013 год составляет лишь одну треть показателя, зарегистрированного в 1999 году, когда ежедневно сообщалось примерно о 25 жертвах.

12. По данным издания "Лэндмайн монитор" (2014 год), реальная угроза в связи с присутствием противопехотных мин по-прежнему отмечается в 56 странах и четырех других районах. Еще шесть государств (Джибути, Намибия, Оман, Палау, Филиппины и Республика Молдова) имеют предполагаемую остаточную минную опасность. По оценкам "Монитора", все страны, за исключением 15 (Азербайджан, Ангола, Афганистан, Босния и Герцеговина, Камбоджа, Чад, Корейская Народно-Демократическая Республика, Израиль, Ирак, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Ливан, Мьянма, Сирийская Арабская Республика, Таиланд и Вьетнам), имеют все возможности окончательно завершить разминирование к концу 2019 года, если ресурсы и усилия сохранятся на том же уровне.

13. Степень сохраняющейся опасности в связи с присутствием противопехотных мин в разных странах и районах не одинакова. В соответствии с классификациями минной опасности, используемыми изданием "Лэндмайн монитор", масштабная опасность, как предполагается, по-прежнему сохраняется в Афганистане, Боснии и Герцеговине, Камбодже, Ираке и Турции. Считается, что в Анголе, Азербайджане, Хорватии, Таиланде и Зимбабве существует высокая опасность. Уровни опасности в Лаосской Народно-Демократической Республике, Мьянме и Вьетнаме неизвестны, но также могут быть высокими.

14. Поддержку ПРООН лучше всего рассматривать в более широком контексте глобального развития деятельности, связанной с разминированием, включая нормы международного права, которые поддерживают глобальные и национальные усилия по ограничению применения наземных мин и НРБ. На начальном этапе деятельность, связанная с разминированием, формировалась

под влиянием постконфликтных миротворческих операций и чрезвычайных гуманитарных ситуаций, в которых Организация Объединенных Наций приняла на себя прямую оперативную обязанность реагировать на вопросы, касающиеся наземных мин. Первоначально в качестве ключевых направлений деятельности, связанной с разминированием, были определены такие области, как разминирование, снижение риска для гражданских лиц и оказание помощи пострадавшим от мин. Впоследствии к этому добавились такие направления, как уничтожение запасов запрещенных боеприпасов в государствах-участниках соответствующих конвенций и информационно-пропагандистская деятельность в поддержку всеобщего запрета наземных мин.

15. ПРООН через посредство своих программ и проектов в области деятельности, связанной с разминированием, закрепила свою роль и легитимность в контексте, в котором функционируют другие субъекты (в том числе операции по поддержанию мира Организации Объединенных Наций). В этой области действует широкий круг подразделений системы Организации Объединенных Наций (в частности, Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием (ЮНМАС), Детский фонд Организации Объединенных Наций и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)); большое число международных неправительственных организаций (НПО), которые, как правило, выступают в качестве операторов по вопросам деятельности, связанной с разминированием (в частности, датская организация «Чёрч эйд», Датская группа по разминированию, Швейцарский фонд для противоминной деятельности, "Хало-траст", "Хандикап интернешнл", Консультативная группа по минам и организация «Помощь норвежского народа»); правительства стран, пострадавших от мин; и доноры.

16. В 2013 году Генеральный секретарь объявил о начале осуществления новой Стратегии Организации Объединенных Наций в отношении деятельности, связанной с разминированием, на 2013–2018 годы, в которой через посредство Межучрежденческой группы по координации деятельности, связанной с разминированием, задействованы 14 подразделений Организации Объединенных Наций. В Стратегии вновь подтверждается, что пострадавшие государства несут главную ответственность за деятельность, связанную с разминированием, в пределах их собственных территорий. Ожидается, что в зависимости от конкретных условий сроки, а также характер и интенсивность помощи Организации Объединенных Наций будут изменяться с учетом просьб об оказании помощи и сравнительных преимуществ других субъектов. В Стратегии подчеркивается, что для обеспечения процесса разработки политики на основе фактических данных и управления, ориентированного на конкретные результаты, существенно важное значение имеет определение результатов работы в области деятельности, связанной с разминированием.

17. В течение последних десяти лет работа ПРООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, была главным образом сосредоточена на 14 странах, в каждой из которых расходы на деятельность, связанную с разминированием, превышали 10 млн. долл. США: Афганистан; Азербайджан; Босния и Герцеговина; Кипр; Эфиопия; Ирак; Иордания; Лаосская Народно-Демократическая Республика; Мозамбик; Шри-Ланка; Судан; Таджикистан; Йемен; и Государство Палестина. Кроме того, в период до 2004 года по меньшей мере такой же уровень поддержки ПРООН получали Ангола, Камбоджа и

Хорватия. После 2004 года наибольший объем финансирования ПРООН на деятельность, связанную с разминированием, получили Афганистан (47,6 млн. долл. США), Лаосская Народно-Демократическая Республика (65,7 млн. долл. США) и Мозамбик (38,8 млн. долл. США).

18. Как указано в политике Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и эффективной координации (2005 год) и Стратегии Организации Объединенных Наций в отношении деятельности, связанной с разминированием, на 2013–2018 годы, роль ПРООН в области противоминной деятельности, как ожидается, будет нацелена на оказание помощи странам, затронутым проблемой мин, в создании и укреплении их программ деятельности, связанной с разминированием. Обзор портфеля проектов ПРООН позволяет предположить, что от страны к стране поддержка ПРООН развивалась и в настоящее время охватывает практически все аспекты деятельности, связанной с разминированием, включая операции по разминированию и проекты по оказанию помощи пострадавшим. В тех случаях, когда поддержка ПРООН включала в себя предоставление и/или содействие в предоставлении местных услуг, это, как правило, были экспериментальные новые процедуры и технологии для тиражирования и распространения правительством и другими организациями, предоставляющими услуги по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

III. Выводы

Вывод 1. Среди заинтересованных сторон, опрошенных в ходе настоящей оценки, существует общий консенсус о том, что ПРООН является важным участником глобальных усилий по вопросам деятельности, связанной с разминированием, помогающим национальным правительствам в создании их программ деятельности, связанной с разминированием, и управлении ими.

19. О ценности ПРООН в области деятельности, связанной с разминированием, можно судить по объему ее глобального портфеля программ и проектов и по ее позиции в поддержку конвенций, стратегий и механизмов межучрежденческой координации Организации Объединенных Наций, посвященных наземным минам и НРБ. Считается, что ПРООН вносит значительный вклад в осуществление Стратегии Организации Объединенных Наций в отношении деятельности, связанной с разминированием, в том числе оказывая поддержку национальным программам деятельности, связанной с разминированием, и инициативам по наращиванию потенциала.

20. По мнению заинтересованных сторон, ПРООН имеет особенно хорошие возможности для поощрения передачи ответственности правительствам и сотрудничества с центральными правительствами и директивными органами в разработке нормативно-правовых и институциональных основ для деятельности, связанной с разминированием, включая стратегии по выполнению правовых обязательств, вытекающих из Оттавской конвенции и Конвенции по касетным боеприпасам. Некоторые заинтересованные стороны, особенно доноры, выразили пожелание, чтобы ПРООН играла более активную роль в информационно-пропагандистской деятельности в поддержку изменений в правительственных стратегиях, которые препятствуют достижению цели обезврежи-

вания наземных мин. Другие хотели бы, чтобы было больше транспарентности, чтобы информирование о результатах было более своевременным и полным и чтобы база для оценки результатов ее работы по поддержке деятельности, связанной с разминированием, была более совершенной.

21. В ходе рассмотрения мероприятий на страновом уровне глобальные партнеры отметили важное значение ПРООН в качестве канала для финансирования национальных программ по линии доноров. Ей не обязательно отводится роль мобилизации средств в глобальном масштабе, ради чего доноры, скорее всего, будут обращаться в Фонд добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием, руководимый ЮНМАС. Ряд доноров, которые предпочитают направлять финансовые ресурсы на двусторонней основе, пояснили, что наличие поддержки ПРООН правительствам повышает их готовность оказывать поддержку.

22. Что касается качества и результатов поддержки ПРООН по странам, то глобальные партнеры выразили мнение, что достигнутые итоги в значительной степени зависят от качества и компетентности отдельных технических консультантов. Хотя это характерно не только для ПРООН, некоторые высказали мнение о том, что из-за отсутствия глобальной стратегии и руководящих указаний по программам для ориентации ее советников, занимающихся деятельностью, связанной с разминированием, ПРООН усугубила проблемы в этом отношении. На национальном уровне, присутствие глобальной сети специалистов ПРООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, было названо одним из конкурентных преимуществ этой организации в области деятельности, связанной с разминированием.

Вывод 2. Начиная с 2008 года значение деятельности, связанной с разминированием, в стратегических рамках деятельности ПРООН уменьшилось, и временное закрытие глобальной программы деятельности, связанной с разминированием, посеяло среди заинтересованных сторон неуверенность в отношении долгосрочного стратегического участия ПРООН в этой области.

23. Стратегический план ПРООН на 2014–2017 годы не содержит никакого конкретного упоминания о деятельности, связанной с разминированием, и в конце 2014 года ПРООН объявила о том, что она прекращает осуществление своих глобальных программ деятельности, связанной с разминированием, но при этом будет по-прежнему обеспечивать осуществление текущих программ на страновом уровне. Решение ПРООН прекратить осуществление глобальной программы деятельности, связанной с разминированием, было встречено с озабоченностью Организацией Объединенных Наций, донорами и партнерами из числа НПО. Отказ от этой деятельности разрушил планы, намеченные в Стратегии Организации Объединенных Наций в отношении деятельности, связанной с разминированием, и поставил под вопрос продолжение работы ПРООН по вопросам противоминной деятельности. В ходе анализа, проведенного техническими специалистами в 2013 году, было установлено, что 27 страновых отделений, осуществляющих 40 программ на общую сумму 45 млн. долл. США, будут по-прежнему нуждаться в стратегической и технической поддержке из штаб-квартиры и, следовательно, ПРООН должна предоставлять, по крайней мере, минимальные экспертные знания по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

24. После объявленного в 2014 году решения о закрытии программ ПРООН поручила провести внутреннее исследование для подготовки плана завершения деятельности. Результаты этого исследования, осложненные признанием необходимости продолжать осуществлять значительный объем работы, стали причиной того, что было принято решение полностью изменить курс и восстановить глобальную программу, в том числе увеличить число экспертов в штаб-квартире ПРООН и двух региональных центрах обслуживания. Решение о продолжении этой программы было озвучено на восемнадцатом международном совещании руководителей национальных программ деятельности, связанной с разминированием, и консультантов Организации Объединенных Наций, проходившем в январе-феврале 2015 года в Женеве, хотя официального объявления для внешних заинтересованных сторон сделано не было.

Вывод 3. ПРООН рассматривается в качестве нейтрального и надежного партнера, обладающего значительным объемом знаний на страновом уровне, подтвержденным опытом и сравнительными преимуществами в деле оказания институциональной поддержки. Более чем в двух десятках стран она внесла значительный вклад в создание институционального потенциала в области деятельности, связанной с разминированием.

25. Работа ПРООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, главным образом представляет собой работу по наращиванию потенциала, в том числе в области управления информацией, стратегического планирования и координации, эффективного управления качеством операций и мобилизации ресурсов. Усилия ПРООН направлены на укрепление потенциала в области административного и финансового управления и оказание помощи правительствам в их усилиях по созданию политики, стратегий и нормативно-правовой базы для деятельности, связанной с разминированием. Хотя институциональная поддержка и укрепление потенциала являются наиболее характерными аспектами поддержки деятельности, связанной с разминированием, которую оказывают различные заинтересованные стороны, отличительной особенностью работы ПРООН является развитие потенциала для управления национальной программой деятельности, связанной с разминированием. Из стран, которые были рассмотрены в рамках настоящей оценки, Албания, Камбоджа, Ливан и Шри-Ланка являются позитивными примерами стран, создавших высокий уровень национального потенциала в сфере деятельности, связанной с разминированием, чему в большой степени содействовала ПРООН.

26. Значительная часть конкретной технической поддержки, предоставленной под эгидой ПРООН, была оказана через посредство партнеров, имеющих с ПРООН тесные рабочие отношения. В первые годы работы ПРООН по оказанию поддержки деятельности, связанной с разминированием, осуществление услуг, разработку реестра экспертов и поставщиков и т.д. обеспечивало ЮНОПС. В то время оперативную поддержку в разминировании предоставляла одна или несколько НПО или специализированных фирм. При разработке оперативной политики многие страны получали поддержку со стороны Женевского международного центра по гуманитарному разминированию (ЖМЦГР), и его консультанты по-прежнему делятся с правительствами, получающими поддержку ПРООН, знаниями и опытом по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Особую ценность представляли собой специальные связи с ЖМЦГР, причем ЖМЦГР обеспечивал технические знания и опыт, одновре-

менно полагаясь на ПРООН в отношении обеспечения доступа, поддержки и скоординированной последующей деятельности на страновом уровне.

Вывод 4. Поддержка ПРООН была, как правило, успешной в деле стимулирования правительств в целях институционализации деятельности, связанной с разминированием, в том числе с помощью официального создания национальных учреждений по вопросам управления деятельностью, связанной с разминированием.

27. ПРООН стремилась обеспечить, чтобы программы деятельности, связанной с разминированием, были должным образом институционально закреплены. Это включало в себя: а) официальное создание учреждений по вопросам управления деятельностью, связанной с разминированием (национальные учреждения по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и центры по вопросам деятельности, связанной с разминированием), которые в качестве организаций государственного сектора включались в государственную структуру и получали финансирование; б) национальный взнос в бюджет программы по вопросам деятельности, связанной с разминированием; в) оформление деятельности по разминированию в виде нормативно-правового документа; и д) правовое признание прав пострадавших от мин и, как правило, расширению других лиц с инвалидностью.

28. В большинстве стран с серьезными проблемами, связанными с наземными минами, правительства включали вопросы наземных мин в национальные планы развития и юридические механизмы, часто в качестве одного из условий донорской поддержки. В странах, находящихся в условиях постконфликтного восстановления, включение деятельности, связанной с разминированием, в национальные стратегии, как правило, происходит медленными темпами и во многих случаях уступает место другим национальным приоритетам в области развития и инвестиций. В то время как правительства некоторых стран принимали специальные законы по разминированию, правительства других стран имеют правовые традиции, которые обеспечивают автоматическое включение международных договоров в национальную нормативно-правовую базу (например, Мозамбик).

Вывод 5. Регулярным элементом поддержки ПРООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, являлось сотрудничество по линии Юг-Юг в целях укрепления институционального потенциала, особенно на более раннем этапе, когда начинали функционировать новые страновые программы и в Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению ПРООН существовала централизованная группа по вопросам деятельности, связанной с разминированием. В течение последних десяти лет сотрудничество по линии Юг – Юг по вопросам деятельности, связанной с разминированием, носило специальный характер и осуществлялось по инициативе страновых программ ПРООН и партнеров из национальных правительств.

29. Наиболее активным периодом в усилиях штаб-квартиры ПРООН по расширению сотрудничества по линии Юг-Юг был период 2000–2002 годов, когда действовавшая в централизованном порядке программа обмена информацией по вопросам деятельности, связанной с разминированием, оказывала помощь в покрытии расходов на поездки и обмен информацией между программами деятельности, связанной с разминированием. Затем ПРООН в целях продолжения

такого обмена информацией до 2008 года включительно использовала свои собственные бюджетные средства. Такой механизм, например, широко использовался в Мозамбике, который установил постоянные связи с другими национальными программами (в частности, Камбоджа), чему частично способствовала поддержка со стороны ПРООН. Еще одним позитивным примером является непосредственная поддержка, оказанная Азербайджанским национальным агентством по оказанию поддержки деятельности, связанной с разминированием, противоминной деятельности в других странах, в том числе в Грузии, Иордании, Таджикистане, Турции и Вьетнаме. ПРООН продолжала содействовать обмену информацией, налаженному непосредственно между программами. Все три страны, где были проведены исследования на местах, продемонстрировали участие в формальном и неформальном обмене информацией.

Вывод 6. Одна из наиболее важных ролей, которую играет ПРООН в деятельности, связанной с разминированием, состоит в стимулировании и направлении международных финансовых ресурсов.

30. В связи с тем, что деятельность, связанная с разминированием, может продолжаться много десятилетий, постоянной проблемой является "усталость" доноров, особенно с учетом того, что число происшествий в связи с наземными минами и НРБ уменьшается и донорская помощь перенаправляется на решение новых приоритетных задач в гуманитарной области и в области развития. Благодаря своему присутствию на страновом уровне и тесному сотрудничеству с донорами ПРООН располагает хорошими возможностями для оказания помощи национальным правительствам в сохранении в повестке дня вопросов финансирования деятельности, связанной с разминированием, и некоторые доноры заявили о том, что они в большей степени восприимчивы к рассмотрению вопросов финансирования деятельности по разминированию, когда средствами управляют ПРООН и другие международные организации.

31. В 2002 году Лаосская Народно-Демократическая Республика столкнулась с серьезным сокращением объема финансирования отчасти из-за обеспокоенности доноров отсутствием надежной оценки масштабов опасности в связи с НРБ и подотчетности. В ответ на это ПРООН и Лаосская национальная программа по неразорвавшимся боеприпасам (НРБ-Лаос) организовали проведение оценки, по итогам которой было рекомендовано передать функции планирования, координации и регулирования от НРБ-Лаос другому субъекту и настоятельно рекомендовано открыть этот сектор для более широкого круга частных и коммерческих организаций, тем самым создав своего рода рынок. ПРООН и другие учреждения системы Организации Объединенных Наций поощряли такое разделение труда, что привело к созданию в 2004 году Национального регулирующего органа, отвечающего за координацию и регулирование в секторе, причем НРБ-Лаос выступала в качестве поставщика услуг.

Вывод 7. ПРООН активно поддерживала правительства в процессе передачи всей ответственности за управление их программами деятельности, связанной с разминированием, на национальный уровень. Результаты этой работы были в целом положительными, хотя и медленными, и в целом ряде случаев передачи ответственности на национальный уровень возникли вопросы в отношении того, достаточно ли устойчивыми являются эти потенциалы для того, чтобы продолжать функционировать без постоянной поддержки со стороны международного сообщества.

32. Переход от поддержки со стороны ПРООН к полной ответственности на национальном уровне осложнялся трудностями, с которыми сталкивались правительства, когда пытались официально установить статус национальных учреждений по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Такова была ситуация на раннем этапе в Камбодже и Мозамбике и позднее в Анголе, Лаосской Народно-Демократической Республике и Таджикистане, где главный орган по вопросам деятельности, связанной с разминированием, был первоначально создан в качестве временного органа, в некоторых случаях в качестве проекта ПРООН, которая обеспечивала финансирование всего штатного состава национальных сотрудников (например, Гвинея-Бисау, Чад, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Таджикистан). Все эти структуры впоследствии были включены в число учреждений государственного сектора и получили бюджетное финансирование. В некоторых случаях этот процесс затянулся. Центр по вопросам деятельности, связанной с разминированием, Таджикистана действовал в качестве проекта ПРООН в течение 11 лет, прежде чем в 2014 году началась передача ответственности на национальный уровень. В Лаосской Народно-Демократической Республике данные органы до сих пор являются временными и укомплектованы персоналом, работающим по контрактам проекта ПРООН. В Боснии и Герцеговине ПРООН прекратила свою помощь в области деятельности, связанной с разминированием, когда была создана национальная стратегия по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и эффективный национальный орган. Вместе с тем, после прекращения помощи ПРООН результаты работы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, начали ухудшаться, что потребовало возобновления поддержки ПРООН.

Вывод 8. Хотя в программах деятельности, связанной с разминированием, часто говорится об их вспомогательной роли в области развития, ПРООН прилагала усилия по эффективному включению своих программ деятельности, связанной с разминированием, в свои другие направления работы в области развития во многих странах.

33. С самого начала своей работы в области деятельности, связанной с разминированием, ПРООН подчеркивала, что эта работа является логическим продолжением ее усилий по обеспечению развития в посткризисный период, и ее ценность отчасти состоит в обеспечении учета деятельности, связанной с разминированием, в рамках более широкой поддержки в целях развития. Доноры и другие заинтересованные стороны подчеркивали, что считают это одним из ключевых элементов вклада ПРООН в деятельность, связанную с разминированием.

34. Хотя национальные программы деятельности, связанной с разминированием, взаимодействуют с другими секторами и экономическими субъектами в отношении потенциальных угроз для их деятельности, связанных с наземными минами, это, как правило, происходит через межправительственные каналы при минимальном участии ПРООН. Помимо нескольких учебных мероприятий для персонала ПРООН, занимающегося деятельностью, связанной с разминированием, есть мало фактов, указывающих на то, что ПРООН уделяла первоочередное внимание увязыванию поддержки по вопросам деятельности, связанной с разминированием, с поддержкой другой деятельности в целях развития, и она не переориентировала программы в области управления и сокращения масштабов нищеты на более эффективное удовлетворение потребностей

общин и отдельных лиц, пострадавших от мин. Во всех трех странах, которые посетила группа по оценке, в соответствующей национальной стратегии деятельности, связанной с разминированием, подчеркивается важность этой противоминной деятельности для целей развития, и в национальных стратегиях развития и сокращения масштабов нищеты, как правило, содержатся ссылки на деятельность, связанную с разминированием. В общинах, которые посетила группа по оценке, тем не менее, почти не было найдено доказательств того, что расчистка и возвращение земель в хозяйственный оборот стимулировали помощь ПРООН для деятельности в целях развития, не связанной с разминированием. Там, где такие связи имели место, успехи являются отражением инициативы конкретных технических консультантов по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и руководства странового отделения, а не результатом инициатив штаб-квартиры и региональных бюро.

Вывод 9. В рамках работы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, ПРООН содействовала обеспечению равенства между мужчинами и женщинами и подчеркивала необходимость разбивки данных по признаку пола. Многие страны-партнеры продемонстрировали общую приверженность обеспечению равенства между мужчинами и женщинами.

35. ПРООН в целом содействовала повышению уровня осведомленности о руководящих принципах Организации Объединенных Наций по гендерным вопросам для программ деятельности, связанной с разминированием, и запрашивала и предлагала специализированные материалы по гендерным аспектам деятельности, связанной с разминированием, в рамках Программы по разминированию и гендерной проблематике, организованной ЖМЦГР. Кроме того, через свою поддержку центров деятельности, связанной с разминированием, ПРООН подчеркивала необходимость разбивки данных по признаку пола и обращала внимание на то, что при проведении опросов пострадавших и разъяснении минной опасности следует принимать во внимание различные обстоятельства, с которыми сталкиваются женщины, мужчины, девочки и мальчики. В некоторых случаях (например, в Шри-Ланке) ПРООН были инициированы более согласованные усилия по разработке конкретных страновых гендерных стратегий по вопросам деятельности, связанной с разминированием, однако они не получили дальнейшего развития.

36. В странах, где были проведены исследования для целей настоящего обзора, можно было заметить общую приверженность тому, чтобы мероприятия по вопросам деятельности, связанной с разминированием, приносили пользу всем членам общества — женщинам и мужчинам, мальчикам и девочкам. Во многих странах существуют собственные законы и давно устоявшаяся государственная политика содействия обеспечению гендерного равенства. В большинстве стран считается, что для решения данной проблемы достаточно обеспечить, чтобы обследования общин включали в себя обсуждения в фокус-группах женщин, чтобы имелись женщины-специалисты по разминированию и чтобы осуществлялся сбор данных, дезаггегированных по признаку пола, для докладов о положении в общинах и статистических данных о пострадавших. Имеющиеся данные по оценке позволяют предположить, что усилия ПРООН не привели к значительным изменениям в стремлении стран-партнеров учитывать гендерные аспекты в своих программах деятельности, связанной с разминированием.

Вывод 10. ПРООН играла ограниченную роль в поддержке оперативной деятельности по разминированию, подготовке национальных стандартов противоминной деятельности и уничтожении запасов наземных мин и НРБ.

37. Нет признаков того, что сравнительные преимущества ПРООН сохраняются и в отношении технической стороны разминирования, где некоторые международные НПО, ЮНМАС и ЮНОПС имеют особые навыки и более весомый мандат. Кроме того, считается, что другие организации, в отличие от ПРООН, предоставляют более солидную профессионально-техническую подготовку по оперативным аспектам деятельности, связанной с разминированием. Очистка от мин и НРБ является прямым результатом работы операторов по разминированию, а ПРООН не является оператором по разминированию. В некоторых случаях ПРООН нанимала по контракту операторов для проведения разминирования и обучения местных саперов. Кроме того, она выступала в качестве канала для перевода финансовых средств от доноров операторам.

38. В тех странах, где она помогала в создании программ по вопросам деятельности, связанной с разминированием, ПРООН оказывала содействие в публикации национальных стандартов деятельности, связанной с разминированием, в качестве руководства для управления проектами противоминной деятельности и их осуществления. Национальные стандарты деятельности, связанной с разминированием, издаются национальными органами по противоминной деятельности для руководства осуществлением проектов в области деятельности, связанной с разминированием, на безопасной, скоординированной и эффективной основе.

39. Уничтожение запасов является относительно незначительным аспектом поддержки ПРООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, причем проекты осуществлялись в Анголе, Албании, Боснии и Герцеговине и Грузии. В Боснии и Герцеговине работа ПРООН включала в себя поддержку уничтожения запасов в рамках более широких усилий, направленных на оказание помощи правительству в разработке его стратегии и программы контроля за стрелковым оружием. В настоящее время ПРООН является единственной международной организацией в Боснии и Герцеговине, работающей над уничтожением запасов, и достигла в этой области значительных результатов.

Вывод 11. Нарращивание потенциала национальных партнеров в области управления информацией в отношении деятельности, связанной с разминированием, по-прежнему является серьезной проблемой.

40. Почти во всех пострадавших от мин странах, которым ПРООН оказывала поддержку, она прежде всего стремилась создать или укрепить отдел обработки данных для управления информацией о предположительно заминированных и разминированных районах, а также провести обследование на национальном уровне. После 1999 года наиболее широко применяемой системой базы данных была Система управления информацией по вопросам деятельности, связанной с разминированием (ИМСМА), разработанная в ЖМЦГР для ЮНМАС, хотя некоторые существующие программы не спешили отказываться от своих собственных баз данных в пользу ИМСМА. Разработка информационных систем в рамках государственных структур и управление ими были особенно сложной задачей в области укрепления потенциала во многих странах из-за трудностей, связанных с удержанием квалифицированного персонала.

Вывод 12. Со временем процесс установления очередности разминирования претерпел изменения и стал более систематизированным, и ПРООН являлась решительным сторонником стратегического планирования и научно обоснованных методов разминирования. Более поздние национальные стратегии деятельности, связанной с разминированием, разрабатывались на основе усиления национальной ответственности, более качественной информации и более разумных ожиданий.

41. С начала нынешнего тысячелетия глобальное сообщество по вопросам деятельности, связанной с разминированием, пришло к пониманию важного значения стратегического планирования в качестве одного из основных элементов эффективных национальных программ деятельности, связанной с разминированием. Тогда как ранее страны составляли ежегодные оперативные планы, сейчас они начали разрабатывать стратегии, в которых содержится оценка масштабов этой проблемы, рассматривается уровень оперативной деятельности, необходимый для ее решения, и прогнозируются финансовые ресурсы, необходимые для завершения задачи в установленный срок. Такие планы далеко не всегда оказывались реалистичными. Первые планы часто составлялись при широком участии международных консультантов и во многих случаях финансировались по линии ПРООН. Прошло время, и благодаря накопленному опыту и повышению качества информации более поздние стратегические планы разрабатывались при более широком участии национальных и общинных представителей, основывались на более качественной информации и являются более реалистичными, хотя нередко ориентируются на нереалистичные временные обязательства Оттавской конвенции, например, завершить разминирование в течение 10 лет.

42. Одним из важнейших компонентов стратегического планирования является определение очередности разминирования земель. Довольно часто решение о начале в странах деятельности по разминированию сразу же после кризиса принимается ситуативно и в порядке реагирования. При этом основной целью является быстрое удаление мин в густонаселенных районах и районах с интенсивным движением, с тем чтобы обеспечить безопасный доступ и уменьшить число жертв. В ходе начальных периодов деятельности по поддержанию мира и программ по оказанию гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях определить первоочередные задачи было просто, и оценке относительной важности участков для разминирования второго уровня уделялось меньше внимания. После того как чрезвычайные задачи были решены, предпринимались усилия по определению очередности большого числа конкурирующих между собой приоритетов.

43. Изначально ПРООН признавала необходимость эффективных национальных обследований по проблемам, связанным с наземными минами, и поощряла участие местных общин в установлении приоритетов. ПРООН, совместно с ЮНМАС и ЮНОПС, была одним из первых сторонников проведения обследований воздействия наземных мин (ОВНМ) в качестве одного из средств получения более полной информации о предположительных заминированных районах и их воздействии на затронутые общины. В период с 1999 по 2006 годы ОВНМ были проведены в большинстве стран, подверженных минной опасности в большей степени. ОВНМ и другие инструменты для оценки воздействия были внедрены для обеспечения того, чтобы используемые средства имели наибольший позитивный результат для общин, затронутых минами. В частно-

сти, ОВНМ должны помочь принять решение и отложить использование средств для разминирования в районах, где нет достаточных данных о наличии минной опасности.

Вывод 13. ПРООН стремилась оформить свою поддержку деятельности, связанной с разминированием, в виде вклада в сокращение масштабов нищеты. В большинстве посещенных деревень имеются признаки улучшения условий жизни населения за время проведения программы деятельности, связанной с разминированием, хотя то, в какой степени это является прямым результатом усилий по разминированию, с трудом поддается количественной оценке.

44. В восстановительный период сразу же после окончания конфликта разминирование городских районов и основной инфраструктуры, например, дорог, в значительной степени способствует экономическому развитию. После того, как эти более эффективные работы выполнены, большинство остающихся районов, как правило, находятся в отдаленных общинах. Расширение зон жизнедеятельности в таких общинах требует доступа к дополнительным ресурсам, которые не всегда имеются в наличии.

45. Практически во всех общинах, которые посетила группа по оценке для проведения страновых тематических исследований, в результате деятельности по разминированию и возвращению земель в хозяйственный оборот условия жизни и обеспечение средств к существованию общин и граждан в пострадавших районах улучшились. Положение людей в экономическом отношении улучшилось, поскольку они получили возможность обрабатывать более значительные участки земли или более эффективно использовать существующие земельные участки, с большей легкостью распоряжаться водой и другими ресурсами, более эффективно использовать свое время и пользоваться расширенным доступом к рынкам и торговле.

Вывод 14. Ориентация ПРООН на бедные слои населения в повседневной работе по поддержке деятельности, связанной с разминированием, не является очевидной. Тем не менее, постоянная поддержка ПРООН деятельности, связанной с разминированием, обязательно учитывает интересы бедных слоев населения, так как остающиеся проблемы, связанные с наземными минами, в программах на зрелом этапе, как правило, сосредоточены в бедных сельских районах.

46. В целом, ПРООН поощряет повестку дня в интересах бедных слоев населения и указывает, что стратегически она главным образом нацелена на маргинализированные группы населения. Что касается деятельности, связанной с разминированием, то эта ориентация должна проявляться в процессах, используемых для определения приоритетных задач для установления последовательности удаления мин, но в большинстве случаев это не выявлено. ПРООН поддерживала проведение ОВНМ и особо подчеркивала, что при определении стратегий в области разминирования должны учитываться социально-экономические факторы, и вместе с тем признавала также, что первоочередное внимание должно быть уделено обеспечению доступа к объектам общественной инфраструктуры и снижению риска новых жертв в густонаселенных районах.

47. Женщины и малоимущие часто объединяются в одну группу и считаются маргинализированными, однако этот термин учитывает также общины меньшинств, которые во многих странах страдают от угнетения и остракизма. Представители групп меньшинств часто вынуждены селиться на малоценных, незанятых земельных участках, в том числе в районах с наземными минами. Содержание настоящей оценки почти не освещает успехи ПРООН в отстаивании прав общин меньшинств на разминированные участки земли.

Вывод 15. В ходе оценки не удалось обнаружить доказательств того, что возвращение в хозяйственный оборот ранее заминированных земель являлось значительным источником конфликтов.

48. В отличие от процесса земельной реформы, удаление мин не создает нового актива, подлежащего разделу по усмотрению правительства (или какого-либо международного субъекта). Таким образом, нет ничего удивительного в том, что во всех трех странах, где проводились тематические исследования, хотя и были общины, где разминированная земля становилась предметом спора об имущественных правах на землю, спор возникал не по причине того, что разминированные участки возвращались в хозяйственный оборот.

49. В Таджикистане большинство опрошенных заявили, что из-за возвращенных в хозяйственный оборот земель не было никаких конфликтов, потому что за выделение земельных участков несет ответственность Земельный комитет, и каждый человек имеет право на определенный участок земли. Использование земельных ресурсов и доступ к ним не претерпели значительных изменений за то время, которое прошло со времени обнаружения на этой земле наземных мин и до ее возвращения в хозяйственный оборот, и все члены общин, ранее пострадавшие от мин, в равной степени выиграли от возвращения этой земли в хозяйственный оборот. Использование общих земель для выпаса скота регулируется лидерами общин, и доступ предоставляется на основе давно согласованной очередности домашних хозяйств; порядок предоставления доступа может обсуждаться путем переговоров, и респонденты заявили, что система работает хорошо и что не существует никаких конфликтов.

Вывод 16. ПРООН способствовала укреплению чувства безопасности в разминированных районах, о чем члены общин сообщают как о важном воздействии деятельности, связанной с разминированием, на общинном уровне.

50. На основе информации, полученной в 24 общинах в трех странах, которые посетила группа по оценке, совершенно очевидно, что с точки зрения членов общин и местных должностных лиц к числу основных проблем, вызванных присутствием наземных мин и ВПВ, относятся: а) повышение уровня страха; б) ограничение свободы передвижения; и с) ограничение доступа, в частности, к природным ресурсам.

51. Во всех, кроме одной, общинах, которые посетила группа по оценке для настоящей оценки, проживавшие в районах с минной опасностью мужчины и женщины сообщили о значительных улучшениях в плане безопасности и ограниченных социально-экономических улучшениях после разминирования. Почти все общины сообщили об уменьшении страха и улучшении доступа к сельскому хозяйству и продовольствию, а также к доходам и вариантам получения средств к существованию. Примерно две трети общин указали на укрепление

свободы и доступ к воде и природным ресурсам. Чаще всего сообщалось об изменениях, связанных с безопасностью — уменьшении страха, более свободном передвижении и повышении безопасности животноводства, — затем следовали изменения, связанные с доступом к обеспечению средств к существованию и ростом.

52. В Лаосской Народно-Демократической Республике деятельность, связанная с неразорвавшимися боеприпасами, имела весьма ограниченное воздействие на показатели о числе пострадавших. В общинах, которые посетила группа по оценке, респонденты, тем не менее, заявляли, что они очень счастливы, что в их деревнях удалены неразорвавшиеся боеприпасы, и с уважением относились к "НРБ-Лаос". В подавляющем большинстве случаев наиболее важным для мужчин и женщин было чувство безопасности и душевное спокойствие, а также способность жить и работать без постоянного подспудного беспокойства о своей безопасности и безопасности своих детей по причине увечья из-за неразорвавшихся боеприпасов.

53. Эти выводы вытекают и из проанализированных тематических исследований. Так, например, в Шри-Ланке ограниченная оценка воздействия разминирования, проведенная после разминирования местности в рамках национальной программы деятельности, связанной с разминированием, свидетельствует о высокой степени уверенности членов общин в безопасности разминированных земель. Несмотря на то, что данные оценок воздействия свидетельствуют о том, что в результате увеличения масштабов культивирования земли, расчищенной благодаря деятельности, связанной с разминированием, уровень жизни повысился и удовлетворяется больше насущных потребностей домашних хозяйств, в сообщениях указывается на то, что трудно утверждать, что полученный эффект является следствием деятельности, связанной с разминированием, но что можно предположить, что она действительно способствовала обеспечению возможности проведения целого ряда мероприятий в области развития.

Вывод 17. ПРООН не в полной мере участвовала в оказании поддержки жертвам мин и оставшимся в живых пострадавшим от мин. В тех случаях, когда она предоставляла помощь в этой области, она, как правило, уделяла основное внимание институциональным аспектам, и ее работа хорошо воспринималась национальными партнерами.

54. В политике Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, указывается, что Всемирная организация здравоохранения несет главную ответственность за разработку стандартов, оказание технической помощи и содействие укреплению институционального потенциала в области оказания помощи жертвам. В то же время некоторые страны по мере укрепления своих услуг жертвам мин обращаются к ПРООН за помощью. Чаще всего ПРООН оказывала поддержку национальным усилиям по выявлению и обследованию жертв мин/оставшихся в живых пострадавших от мин, с тем чтобы более четко понять масштабы этой проблемы, характер их потребностей и наличие служб поддержки и доступа к ним, и затем рекомендовать другим субъектам в этом секторе (министерствам здравоохранения, социального обеспечения и труда) более эффективно реагировать на проблемы жертв мин. В ряде стран ПРООН финансировала проекты Международной организации инвалидов и Международного Красного Креста и Красного Полумесяца.

сяца в области строительства, снабжения и функционирования ортопедических центров. ПРООН также финансировала несколько центров занятости для оставшихся в живых пострадавших от мин. В тех случаях, когда ПРООН или органы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, поддерживали центры по оказанию помощи жертвам, оценка не выявила усилий правительства или других учреждений преобразовать экспериментальные проекты в более широкие программы.

55. В Ливане ПРООН помогала в мобилизации ресурсов, необходимых для оценки потребностей лиц, пострадавших от мин (было выявлено 690 пострадавших), для программного обеспечения в целях учета оставшихся в живых пострадавших от мин и для подготовки буклета в целях повышения уровня осведомленности пострадавших о своих правах и консультирования их по вопросам о том, как обращаться с протезами и жить в условиях инвалидности. В Анголе ПРООН оказывала техническую помощь в целях поддержки правительства в разработке стратегии оказания помощи жертвам.

56. В Таджикистане в период с 2005 по 2009 годы в рамках поддерживаемой ПРООН программы помощи жертвам Таджикского центра по вопросам деятельности, связанной с разминированием, была оказана непосредственная помощь более чем 60 процентам лиц из 854 зарегистрированных оставшихся в живых пострадавших и жертв наземных мин/ВПВ и членов их семей, которая включала в себя доступ к приносящей доход деятельности, профессионально-техническую подготовку, психологическую поддержку, услуги в области физиотерапии и реабилитации. В 2012 году эта программа была расширена и начала включать в себя поддержку всех лиц с ограниченными физическими возможностями, а в 2013 году было уточнено название и роль Отдела по вопросам поддержки инвалидов (ОПИ). Начиная с 2014 года ОПИ входит в основную программу ПРООН в области инвалидности, и деятельность по оказанию помощи пострадавшим учитывается в основной деятельности через посредство различных учреждений. Включение программ по оказанию помощи пострадавшим в более широкую поддержку для лиц с ограниченными возможностями является одним из заслуживающих внимания примеров того, каким образом некоторые страны пересмотрели свои планы по оказанию помощи жертвам в свете Конвенции о правах инвалидов, и заслуживает поддержки во всем мире со стороны ПРООН.

Вывод 18. В тех редких случаях, когда ПРООН предоставляла существенную и долгосрочную поддержку странам в целях оказания помощи жертвам, можно говорить о некотором повышении качества услуг, в том числе в более общем плане в отношении лиц с ограниченными физическими возможностями.

57. Несмотря на то, что в ходе этих исследований не удалось собрать достаточно доказательств для того, чтобы назвать работу по оказанию помощи жертвам успешной, респонденты, которым была предоставлена поддержка в получении приносящей доход работы, сообщили о том, что им эта помощь принесла значительную пользу. Вместе с тем, большинство членов общин, опрошенных в трех странах, где были проведены тематические исследования, сообщили, что, помимо неотложной медицинской помощи, жертвам мин и их семьям не было оказано никакой поддержки. Члены общин далее заявили, что в условиях отсутствия поддержки жертвам социально-экономическое положение

ние оставшихся в живых пострадавших от мин было соответственно хуже, чем до несчастного случая в результате взрыва наземной мины или НРБ.

IV. Заключение

Заключение 1. Поддержка ПРООН деятельности, связанной с разминированием, внесла существенный вклад в повышение безопасности человека за счет снижения риска. В меньшей степени она также привела к улучшениям в социально-экономическом положении на уровне общин.

58. За прошедшие 25 лет международная поддержка национальным программам деятельности, связанной с разминированием, оказала серьезное воздействие на проблему наземных мин. Международная торговля противопехотными минами в основном прекратилась, равно как и использование наземных мин почти всеми государствами, которые когда-то их использовали. Число новых жертв в год в глобальном масштабе сократилось на две трети, а во многих странах ежегодный общий показатель сократился еще больше. Такому общему сокращению числа жертв способствовали мероприятия по вопросам деятельности, связанной с разминированием, осуществленные при поддержке ПРООН. И действительно, наибольший вклад поддержки ПРООН деятельности, связанной с разминированием, на уровне общин состоит в уменьшении страха и тревоги. Это чувство большей безопасности отвечает интересам всех членов общины, даже несмотря на то, что экономические выгоды могут распределяться неравномерно и с трудом поддаваться количественной оценке.

59. По мере сокращения числа жертв во всем мире больше внимания уделялось экономическому развитию, поддержке оставшихся в живых пострадавших от наземных мин, интеграции гендерной проблематики в деятельность, связанную с разминированием, правам на землю и другим проблемам. ПРООН частично обосновывала необходимость своей работы в области деятельности, связанной с разминированием, тем, что она содействует социально-экономическому развитию и искоренению нищеты. Хотя в общинах, которые были обследованы для целей настоящей оценки, очевидны небольшие по масштабам улучшения в обеспечении средств к существованию после удаления наземных мин, эти улучшения в своем большинстве являются результатом местных инициатив, ставших возможными из-за уменьшения риска, а не конкретных программ экономического развития или создания рабочих мест, осуществленных при поддержке ПРООН и национальных партнеров.

60. В своих стратегических планах и программных заявлениях ПРООН указывает, что она делает особый упор на поддержку бедных и маргинализированных групп населения. В большинстве случаев затронутые минами общины действительно являются более бедными и маргинализированными, чем остальная часть страны, тем не менее в ходе настоящей оценки не было установлено никаких фактов, свидетельствующих о том, что поддержка ПРООН в области деятельности, связанной с разминированием, ведет к усилению акцента на оказание помощи социально изолированным группам населения, или что она при оказании помощи в целях развития придает пострадавшим от мин общинам приоритетное значение.

Заключение 2. Постепенное сокращение глобальной программы ПРООН в области деятельности, связанной с разминированием, за последнее десятилетие привело к уменьшению ее стратегической согласованности и ограничению способности штаб-квартиры в полной мере оказывать поддержку сотрудникам на страновом уровне.

61. В период 2008–2013 годов большинство сотрудников в штаб-квартире ПРООН, занимавшихся вопросами деятельности, связанной с разминированием, ушли из Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению. До этого эти сотрудники подготовили несколько стратегических документов для использования страновыми отделениями и участвовали в разработке Руководящих принципов Организации Объединенных Наций по гендерным аспектам в деятельности, связанной с разминированием (2005 год), политики Организации Объединенных Наций по оказанию помощи пострадавшим и общих стратегий Организации Объединенных Наций в области деятельности, связанной с разминированием. Опрошенные заинтересованные стороны придерживаются общего мнения, что в последние десять лет ПРООН в ее работе в области деятельности, связанной с разминированием, не доставало четких стратегий и руководящих принципов, и она осуществляла лишь ограниченное взаимодействие и обмен информацией между персоналом страновых программ. Некоторые сотрудники странового уровня отмечали, что они получали мало практических руководящих указаний из штаб-квартиры и в вопросах технической поддержки полагались на другие организации. Стратегии и методы подготовки и осуществления программ информационно-пропагандистской работы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, по логике должны быть частью лексикона ПРООН, однако за практическими руководящими указаниями по этому важному аспекту деятельности, связанной с разминированием, персоналу приходилось обращаться в другие организации.

Заключение 3. Основным полезным вкладом ПРООН является создание национальных институциональных потенциалов для управления деятельностью, связанной с разминированием. Тем не менее в ряде стран процесс передачи национальным органам ответственности по вопросам деятельности, связанной с разминированием, осуществляемый при поддержке ПРООН, проходил медленно и непоследовательно, и устойчивость нескольких осуществляемых на национальном уровне программ остается под вопросом.

62. Большая часть поддержки ПРООН направлялась на укрепление потенциала национальных учреждений в области деятельности, связанной с разминированием, и существует немало свидетельств успешной работы ПРООН по содействию более двум десяткам стран в разработке политики, стратегий и нормативно-правовой базы, создании центров по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и укреплении институционального потенциала для стратегического административного и финансового управления.

63. Национальная ответственность является свидетельством политической поддержки и участия и проявляется в виде: а) формального создания национального органа по вопросам деятельности, связанной с разминированием, в качестве государственного органа; б) значительного вложения государственных средств в деятельность, связанную с разминированием; и с) упоминания деятельности, связанной с разминированием, в национальных документах, по-

священных планированию. Несмотря на то, что эти параметры были достигнуты во многих странах, получающих поддержку от ПРООН, не все из них этого добились. В двух странах из трех, обследованных для целей настоящей оценки (Таджикистан и Лаосская Народно-Демократическая Республика), национальный орган по вопросам деятельности, связанной с разминированием, до совсем недавнего времени оставался проектом ПРООН.

64. Нескольким управляемым на национальном уровне программам деятельности, связанной с разминированием, с трудом удавалось поддерживать темпы работы и удерживать высококвалифицированных сотрудников. Одной из областей, вызывающих особую озабоченность в этой связи, является управление информацией, поскольку необходимая специальная профессиональная подготовка затрудняет привлечение и удержание способных сотрудников.

Заключение 4. По мере своего становления программы деятельности, связанной с разминированием, имеют тенденцию становиться все более нацеленными на бедные сельские общины с широким набором задач в области развития. ПРООН пришла к пониманию, что деятельность, связанная с разминированием, имеет важные связи в области развития, тем не менее, существует мало свидетельств того, что это понимание привело к установлению связей с разработкой и осуществлением других программ в области развития в бедных общинах, где было проведено разминирование, или планированию таких мер.

65. В ходе оценки рассматривалась каждая из стран, где ПРООН выполняла работу в области деятельности, связанной с разминированием, и составлялось мнение, удалось ли ПРООН убедить правительства разработать и использовать критерии для установления приоритетов в интересах бедных слоев населения и с учетом гендерных аспектов. Полученные результаты позволяют предположить, что действия ПРООН в этом направлении были малоуспешными. В Лаосской Народно-Демократической Республике не было проведено анализа обеспеченности средствами к существованию. В Мозамбике страновое отделение надеется сосредоточить более пристальное внимание на развитии только после завершения всех работ по разминированию. В Ливане в обзоре за 2011 год отмечается, что одним из недостатков программы ПРООН является отсутствие учета деятельности, связанной с разминированием, в других приоритетных секторах развития.

66. ПРООН представила мало фактов, подтверждающих ее взаимодействие с пострадавшими от мин общинами или отдельными лицами через посредство своих других программных мероприятий, несмотря на то, что в ее поддержке деятельности, связанной с разминированием, обычно говорилось о важном значении деятельности, связанной с разминированием, для развития. В Таджикистане стратегия деятельности, связанной с разминированием, 2006 года была призвана восстановить доступ к земельным ресурсам и инфраструктуре, с тем чтобы обеспечить, чтобы наземные мины не препятствовали осуществлению экономической деятельности и проектов в области развития. В Шри-Ланке ПРООН аналогичным образом предпринимала усилия по увязыванию деятельности, связанной с разминированием, с другими приоритетами в области развития, уделяя при этом особое внимание повышению справедливости в отношении социально-экономических возможностей и услуг для затронутых конфликтом общин и внутренне перемещенных лиц.

67. Усилия ПРООН по обеспечению учета гендерных факторов в ее программах деятельности, связанной с разминированием, не привели к значительным изменениям национальных программ деятельности, связанной с разминированием. ПРООН поддерживала включение гендерных аспектов в деятельность, связанную с разминированием, в первую очередь путем обращения внимания на Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по гендерным факторам в деятельности, связанной с разминированием. Большинство прямых последствий уже были широко признаны (например, важное значение опрашивания женщин, а также мужчин в отношении информации, касающейся районов предполагаемого минирования, актуальность дезаггегированных по признаку пола данных о пострадавших от мин).

68. ПРООН в рамках ее работы в области деятельности, связанной с разминированием, было проведено крайне мало систематической работы по оказанию помощи жертвам. В тех случаях, когда ПРООН была задействована, наиболее распространенными видами деятельности было обследование жертв и информационно-пропагандистская работа в поддержку национальной политики в области оказания помощи жертвам мин, преимущественно в рамках более широкой поддержки лиц с ограниченными физическими возможностями.

V. Рекомендации

Рекомендация 1. ПРООН следует подтвердить свою стратегическую приверженность поддержке деятельности, связанной с разминированием, в глобальном масштабе и принять меры к тому, чтобы десятку стран, где продолжается осуществление программ деятельности, связанной с разминированием, оказывалась полная поддержка на уровне штаб-квартиры и на региональных уровнях.

69. ПРООН следует оказывать поддержку деятельности, связанной с разминированием, в долгосрочной перспективе, так как это вытекает из обязательств в соответствии с Оттавской конвенцией, а также является результатом ее неизменной поддержки национальных правительств в области постконфликтного восстановления. Юридическое обязательство очистить все известные и предполагаемые участки установки мин, включая районы с низкой плотностью и низким уровнем опасности, подразумевает, что некоторые пострадавшие от мин страны в долгосрочной перспективе будут продолжать обращаться за международной помощью. Можно ожидать, что в ближайшем будущем с просьбами о поддержке деятельности, связанной с разминированием, к ПРООН будут по-прежнему обращаться около 12 национальных правительств. Это не означает, что в ПРООН нужна новая крупная глобальная программа по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Вместо этого ПРООН может эффективно выполнять свои обязанности в области деятельности, связанной с разминированием, посредством:

- a) обеспечения того, чтобы технические советники по вопросам деятельности, связанной с разминированием, обладали необходимыми профессиональными навыками в области управления и укрепления потенциала;
- b) предоставления практических руководящих указаний странам, находящимся в процессе перехода к осуществлению на национальном уровне, и

повышения эффективности поддержки в целях развития в разминированных районах;

с) сохранения взаимодействия в штаб-квартире на высоком уровне с Межучрежденческой группой Организации Объединенных Наций по координации деятельности, связанной с разминированием, Группой поддержки деятельности, связанной с разминированием, и ежегодным совещанием директоров национальных программ противоминной деятельности и консультантов Организации Объединенных Наций.

70. В ходе предстоящего среднесрочного обзора хода осуществления Стратегии Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, на 2013 – 2018 годы ПРООН следует обратить особое внимание на достижение стратегической цели 3 (наращивание национального потенциала) и рассмотреть возможность внесения изменений, с тем чтобы уточнить, что упор следует делать на наращивание устойчивого национального потенциала в области управления. Усилия ПРООН должны быть направлены на обеспечение того, чтобы механизмы мониторинга и оценки проводили четкое различие между наращиванием потенциала своего собственного персонала, работающего по проектам, и потенциала национальных учреждений. В заключение следует отметить, что ПРООН следует стремиться к большей ясности в стратегии Организации Объединенных Наций по вопросу о роли и функциях технической помощи в целях оказания помощи пострадавшим.

Рекомендация 2. ПРООН должна продолжать повышать эффективность своих услуг в области поддержки институционального потенциала, предоставляемых правительствам в отношении деятельности, связанной с разминированием, опираясь на уроки, извлеченные из успешного перехода к устойчивой национальной ответственности, и используя возможности сотрудничества Юг-Юг и более тесное взаимодействие с Организацией Объединенных Наций и другими международными партнерами.

71. В соответствии со Стратегическим планом ПРООН и с учетом результатов поддержки ПРООН деятельности, связанной с разминированием, представленных в настоящей оценке, ПРООН следует продолжать и активизировать свою поддержку национальным правительствам в таких областях, как: а) оценка институционального потенциала для деятельности, связанной с разминированием, в том числе с использованием соответствующих показателей; б) разработка и осуществление всеобъемлющих баз данных о предполагаемых районах установления мин и районах, возвращенных в хозяйственный оборот; в) определение порядка приоритетности возвращения земель в хозяйственный оборот; г) стратегии перехода к национальной ответственности за осуществление программ деятельности, связанной с разминированием; е) включение гендерной проблематики, связанной с разминированием, в более широкие императивы в области развития, с уделением особого внимания маргинализированным общинам; ф) учет гендерных аспектов при разработке и осуществлении программ деятельности, связанной с разминированием; г) увязывание поддержки по вопросам помощи пострадавшим, где это предусмотрено в рамках программ деятельности, связанной с разминированием, с более широкой поддержкой для лиц с ограниченными физическими возможностями; h) эффективное направление финансовых средств доноров; и i) использование партнерских отношений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и международ-

ными организациями. ПРООН следует обновить свои руководящие указания по вопросам программы деятельности, связанной с разминированием, с тем чтобы уточнить приоритеты, разработать практические методы и использовать свой реестр опытных консультантов для оказания технической поддержки и стратегических исследований в упомянутых выше областях.

72. Стратегии перехода к полной национальной ответственности требуют дополнительного внимания, с учетом не только возможностей правительства, но и практических потребностей, при завершении и закрытии программ, связанных с наземными минами, с тем чтобы сохранить остаточный потенциал для реагирования и поддержать будущие проекты в области развития на землях, где ранее были установлены мины.

73. В целях обеспечения надлежащего планирования будущих проектов в области землепользования и развития важно создать всеобъемлющие базы данных обо всех местах, где предполагается наличие мин или где они были удалены. Важное значение такой информации в некоторых случаях недооценивается органами и операторами в области деятельности, связанной с разминированием, поэтому именно ПРООН и другие стратегические консультанты обязаны подчеркнуть необходимость сбора и передачи этих данных соответствующим правительственным учреждениям.

Рекомендация 3. В ближайшее время в большинстве просьб о предоставлении поддержки ПРООН по вопросам деятельности, связанной с разминированием, основное внимание будет уделяться зрелым национальным программам в условиях отсутствия конфликта, где оставшиеся проблемы, связанные с разминированием, находятся в бедных сельских районах. Это наводит на мысль об одной важной потребности в области развития, которую ПРООН способна эффективно поддержать путем предоставления стратегий и методов для создания новых рабочих мест и развития рынков, а также путем направления целенаправленной донорской поддержки на улучшение социально-экономических условий жизни в общинах, затронутых минами.

74. Возможности сельских общин, особенно бедных общин, по улучшению условий жизни зависят от многих факторов, таких как доступ к занятости, кредитам и рынкам. Тем не менее, практически во всех общинах, которые группа по оценке посетила для целей проведения страновых тематических исследований, в результате деятельности по разминированию и возвращению земель в хозяйственный оборот условия жизни и обеспечение средств к существованию общин и граждан в пострадавших районах улучшились. В то же время в каждом конкретном случае можно было бы добиться гораздо большего, если бы одновременно были выделены дополнительные ресурсы в целях стимулирования местной экономики. Работы по разминированию следует рассматривать не в качестве конечного результата, а скорее в качестве первого шага на пути к более долгосрочной деятельности в области развития.