



Генеральная Ассамблея Совет Безопасности

Distr.: General
11 June 2009
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят третья сессия
Пункты 10, 101, 107 и 112 повестки дня

Совет Безопасности
Шестьдесят четвертый год

Доклад Комиссии по миростроительству

**Доклад Генерального секретаря о Фонде
миростроительства**

**Последующие меры по итогам Саммита
тысячелетия**

**Укрепление системы Организации
Объединенных Наций**

Доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта

Резюме

В заявлении своего Председателя от 20 мая 2008 года (S/PRST/2008/16) Совет Безопасности призвал Генерального секретаря представить рекомендации о том, как обеспечить поддержку национальных усилий в целях более быстрого и эффективного установления прочного мира, в том числе в области координации, создания возможностей для развертывания гражданского компонента и финансирования.

В настоящем докладе основное внимание уделяется сложным задачам, с которыми страны, находящиеся в постконфликтной ситуации, и международное сообщество сталкиваются в период сразу же после окончания конфликта, определяемый как первые два года после окончания в стране основного конфликта. В разделе II с учетом опыта, накопленного в деле миростроительства, в качестве одной из центральных тем этого доклада подчеркивается насущная необходимость национальной ответственности и особо выделяются уникальные по своему характеру вызовы, обусловленные особым контекстом ранней стадии постконфликтных ситуаций. На этой ранней стадии угрозы миру зачастую проявляются с наибольшей силой, однако на этом же этапе открываются широкие возможности для выхода из порочного круга.



На самой ранней стадии постконфликтного периода открывается «окно возможностей», позволяющее обеспечить минимально необходимую безопасность, получить дивиденды мира, обеспечить и укрепить веру в политический процесс и упрочить основные элементы национального потенциала, благодаря чему страна сможет играть ведущую роль в усилиях по миростроительству, закладывая тем самым основу для устойчивого развития. Если страны разрабатывают концепцию и стратегию, которая позволяет им успешно решить эти задачи на раннем этапе, то это значительно повышает шансы на обеспечение прочного мира и уменьшает опасность рецидива конфликта. Однако слишком часто мы упускали эту возможность. В разделе III определен ряд типичных приоритетов, которые имеют непосредственное отношение к этим ключевым задачам и в связи с которыми международная помощь часто испрашивается в первые дни после завершения конфликта. Чтобы воспользоваться «окном возможностей», международные действующие лица должны, как минимум, быть способны принимать согласованные, оперативные и эффективные меры реагирования в целях поддержки этих типичных приоритетов.

В разделе IV описаны усилия, уже предпринятые Организацией Объединенных Наций в целях повышения уровня эффективности и действенности ее постконфликтного реагирования, и определены проблемы системного характера, которые связаны с различиями в мандатах, структурах управления и финансовых механизмах различных структурных подразделений Организации Объединенных Наций и которые мешают Организации провести более глубокие реформы.

В разделе V изложена программа действий, направленных на то, чтобы укрепить механизм принятия Организацией Объединенных Наций мер реагирования в период сразу же после окончания конфликта, а также способствовать принятию более оперативных и более согласованных мер более широкими международными кругами. К основным элементам этой программы действия относятся: а) создание Организацией Объединенных Наций на местах более мощных, более эффективных и лучше оснащенных руководящих групп; б) своевременное достижение согласия в отношении приоритетов и выделение достаточных ресурсов; в) усиление поддержки национальной ответственности и создания потенциала, которую Организация Объединенных Наций оказывает с самого начала; г) оптимизация и усиление способности системы Организации Объединенных Наций предоставлять специальные знания, услуги экспертов и людские ресурсы для удовлетворения самых неотложных потребностей в сфере миростроительства совместно с партнерами, которые обладают сравнительными преимуществами в конкретных областях, а также оказание странам помощи в глобальном поиске и использовании возможностей, в наибольшей степени соответствующих данной ситуации; и е) сотрудничество с государствами-членами, в частности с донорами, в укреплении тех аспектов механизмов финансирования, которые касаются оперативности, приспособляемости, гибкости и устойчивости к рискам.

В разделе VI рассматривается исключительно важная роль Комиссии по миростроительству в оказании поддержки странам, находящимся в постконфликтной ситуации, и предлагается вниманию государств-членов ряд рекомендаций в отношении того, как Комиссия могла бы укрепить свою консультативную роль на ранней стадии постконфликтного периода, о которой идет речь в настоящем докладе.

I. Введение

1. В заявлении своего Председателя от 20 мая 2008 года (S/PRST/2008/16) Совет Безопасности призвал Генерального секретаря, Комиссию по миростроительству, международные и региональные организации и государства-члены рассмотреть вопрос о том, как обеспечить поддержку национальных усилий в затронутых странах в целях более быстрого и эффективного установления прочного мира, в том числе в области координации, создания возможностей для развертывания гражданского компонента и финансирования. Кроме того, Совет Безопасности предложил Генеральному секретарю в течение 12 месяцев представить соответствующим органам Организации Объединенных Наций рекомендации в отношении того, как наилучшим образом подойти к решению этих вопросов в рамках системы Организации Объединенных Наций и, с учетом мнений Комиссии по миростроительству, как координировать деятельность по миростроительству и поощрять мобилизацию и наиболее эффективное использование ресурсов для удовлетворения неотложных потребностей в области миростроительства. Поэтому, проведя консультации с Комиссией по миростроительству, я представляю настоящий доклад Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее.

2. В докладе основное внимание уделено сложным задачам, с которыми страны, находящиеся в постконфликтной ситуации, и международное сообщество сталкиваются в период сразу же после окончания конфликта, определяемый как первые два года после окончания в стране основного конфликта. Когда прекращается широкомасштабное насилие, руководство и население страны сталкиваются с огромными вызовами. Ситуация постоянно меняется, мир зачастую очень хрупок, а потребности населения намного превышают имеющиеся возможности. На этой ранней стадии угрозы миру зачастую проявляются с наибольшей силой, однако на этом же этапе открываются широкие возможности для выхода из порочного круга.

3. На самой ранней стадии постконфликтного периода открывается «окно возможностей», позволяющее обеспечить минимально необходимую безопасность, получить дивиденды мира, обеспечить и укрепить веру в политический процесс и упрочить основные элементы национального потенциала, благодаря чему страна сможет играть ведущую роль в усилиях по миростроительству. Если странам удастся на раннем этапе добиться успеха в этих основных областях, то это значительно повышает шансы на обеспечение прочного мира и одновременно уменьшает опасность рецидива конфликта.

4. Хотя ответственность за миростроительство несут в первую очередь национальные действующие лица, международное сообщество может сыграть исключительно важную роль. Слишком часто мы упускали возможности, открывавшиеся на этом раннем этапе. Во многих случаях нам не удалось организовать реагирование, которое незамедлительно обеспечило бы достижение осязаемых результатов на местах. Зачастую уходило много месяцев на то, чтобы возобновилось осуществление жизненно важных государственных функций или началось оказание базовых услуг. В ряде случаев проходило несколько лет, прежде чем международное сообщество начинало руководствоваться в своих усилиях общим стратегическим видением. Сил и средств не хватало для удовлетворения неотложных потребностей на местах. Даже при ограниченности потенциала мы нередко ведем борьбу за то, чтобы сконцентрировать скудные

ресурсы на достижении неширокого комплекса согласованных результатов, позволяющих укрепить веру в мирное будущее и приверженность ему.

5. В рамках всего международного сообщества Организация Объединенных Наций призвана играть важную, решающую роль в миростроительстве. В то же время система Организации Объединенных Наций является лишь одним из нескольких субъектов, оказывающих поддержку странам, находящимся в постконфликтной ситуации, и согласованность более широких международных усилий играет ключевую роль в том, чтобы помочь странам добиться успехов в их действиях, направленных на достижение прочного мира. Партнерские отношения и координация усилий основных региональных и международных действующих лиц имеют существенно важное значение, поскольку никто в одиночку не способен удовлетворить потребности ни в одной из приоритетных областей миростроительства.

6. В настоящем докладе я анализирую ряд уроков в сфере миростроительства и предлагаю программу действий, призванную укрепить созданный Организацией механизм реагирования, а также способствовать принятию другими субъектами более оперативных и более согласованных мер. К ключевым элементам этой программы действий относятся: а) создание Организацией Объединенных Наций на местах более мощных, более эффективных и лучше оснащенных руководящих групп; б) своевременное достижение согласия в отношении приоритетов и выделение достаточных ресурсов; в) усиление поддержки национальной ответственности и создания потенциала, которую Организация Объединенных Наций оказывает с самого начала; г) оптимизация и усиление способности системы Организации Объединенных Наций предоставлять специальные знания, услуги экспертов и людские ресурсы для удовлетворения самых неотложных потребностей в сфере миростроительства совместно с партнерами, которые обладают сравнительными преимуществами в конкретных областях, а также оказание странам помощи в глобальном поиске и использовании возможностей, в наибольшей степени соответствующих данной ситуации; и е) сотрудничество с государствами-членами, в частности с донорами, в укреплении тех аспектов механизмов финансирования, которые касаются оперативности, приспособляемости, гибкости и устойчивости к рискам. Национальные власти, система Организации Объединенных Наций и другие международные партнеры смогут гораздо быстрее оказывать более мощное совокупное воздействие, если мы своевременно выработаем стратегию, содержащую четко определенные и разбитые по степени важности приоритеты, и подкрепим эту стратегию практическими действиями и ресурсами.

II. Контекст национальной ответственности и ее необходимость

7. Хотя каждая постконфликтная ситуация является уникальной, Организация Объединенных Наций накопила богатый опыт и мы извлекли множество уроков из деятельности по оказанию поддержки десяткам стран, вышедшим из состояния конфликта. Во-первых, мы знаем, что миростроительство — это национальная задача и национальная ответственность. Лишь национальные действующие лица могут устойчивым образом добиваться удовлетворения нужд общества и реализации его целей. Абсолютная необходимость национальной

ответственности является одной из центральных тем настоящего доклада, в котором особо выделены также уникальные по своему характеру вызовы, с которыми мы сталкиваемся и которые обусловлены особым контекстом ранней стадии постконфликтной ситуации.

8. Несмотря на отличительные особенности, начальный период постконфликтного миростроительства в большинстве стран характеризуется крайне небезопасной обстановкой и значительной политической неопределенностью. Накопленный нами опыт показывает, что эволюционирующим мирным процессам зачастую присущи хроническая слабость и явно выраженное непостоянство. В одной части страны может наблюдаться стабильность, а в других частях в это время продолжается насилие. Гуманитарные кризисы и нарушения прав человека могут продолжаться и после формального прекращения боевых действий. Окончание конфликта необязательно означает наступление мира: зачастую сохраняются политические разногласия и недоверие и могут продолжать существовать коренные причины конфликта. По мере возвращения людей в разрушенные или захваченные кем-то дома может усиливаться напряженность. Безнаказанность за тяжкие преступления и злодеяния, включая акты сексуального и гендерного насилия, которые могли быть совершены до, в ходе или после конфликта, могут серьезно подорвать усилия по миростроительству на этой ранней стадии. Неспособность восстановить государственную власть, особенно в отдаленных приграничных районах, может породить новые источники угрозы или создать условия для сохранения или даже расширения применявшейся в военное время практики контрабандного вывоза природных ресурсов или незаконной торговли ими, что приведет к снижению объема государственных поступлений.

9. Тем не менее окончание конфликта, как правило, порождает большие надежды на получение конкретных политических, социальных и экономических дивидендов. Для укрепления веры в мирный процесс необходимо, чтобы по крайней мере некоторые из этих надежд сбылись. Столь же важное значение имеет налаживание эффективной связи и всеохватного диалога между национальными властями и населением, поскольку без этого невозможно составить, в частности, реальное представление о том, чего можно добиться в краткосрочной перспективе.

10. Требуется также обеспечить минимально необходимый уровень политической воли, приверженности и согласия между основными национальными действующими лицами, без чего усилия по миростроительству в большинстве своем окажутся безрезультатными. Степень согласия, которого можно добиться, во многом зависит от условий, в которых прекратилось насилие, качества мирного соглашения и характера мирного процесса. Некоторые мирные процессы являются по своему характеру прочными и всеохватными и поэтому пользуются поддержкой широких слоев населения. Как показали примеры Камбоджи, Гватемалы, Сальвадора и Намибии, усилия по миростроительству, осуществление которых не было беспроblemным, опирались в этих странах на детально проработанные программы устранения причин конфликта. Однако многие мирные процессы являются более неустойчивыми и требуют взвешенной политической поддержки и решительных усилий со стороны международных и национальных действующих лиц, направленных на сохранение мира в условиях непрекращающегося насилия и противодействия со стороны тех, кто хотел бы сорвать мирный процесс. В некоторых соглашениях даже не опреде-

лены минимальные условия обеспечения устойчивого мира или отсутствует программа действий по урегулированию конфликта.

11. В некоторых странах, находящихся в постконфликтной ситуации, на способность и желание взять процесс под полный национальный контроль может негативно влиять то, что мирный процесс еще продолжается, а политическая стабильность еще не обеспечена. Во многих странах, находящихся в постконфликтной ситуации, до проведения первых в постконфликтный период выборов действуют политические соглашения переходного характера. Национальные органы власти зачастую формируются не выборным путем, а путем назначения на основе соглашения, достигнутого между сторонами в конфликте, которые могут представлять не все группы населения или могут быть не признаны им. Кроме того, некоторые из национальных действующих лиц, с которыми международному сообществу приходится взаимодействовать, могут быть причастны к нарушениям прав человека или серьезным злодеяниям, совершенным в прошлом.

12. Таким образом, оказание международной поддержки в таких сложных и быстро меняющихся ситуациях является политическим по своей сути процессом, который нередко связан с огромным риском. Действия, укрепляющие власть лидеров, не опирающихся на широкую поддержку, или наделяющие властью одну группу в ущерб другой, могут усугубить причины конфликта или создать новые источники напряженности. Международные действующие лица должны постоянно помнить об этом. Местные и традиционные власти, а также элементы гражданского общества, включая маргинализированные группы, находящиеся на втором плане, призваны сыграть исключительно важную роль в обеспечении учета широкого круга мнений на раннем этапе определения приоритетов и в укреплении чувства ответственности, основанного на общем видении будущего страны. Существенно важное значение имеет всестороннее участие в этих процессах женщин, являющихся одновременно жертвами конфликта и важной движущей силой процесса восстановления и развития.

13. Помимо внутривнутриполитической обстановки на формирование условий для миростроительства огромное влияние оказывают региональные и международные действующие лица. Поскольку многие конфликты носят трансграничный характер, соседние государства, а также региональные и субрегиональные организации играют жизненно важную роль в поддержке процессов миростроительства и несут за это соответствующую ответственность. Региональные организации играют все более заметную роль в мирных процессах, в том числе выполняя роль посредников и гарантов мирных соглашений, и следят за их осуществлением.

14. Поддержка со стороны межправительственных органов Организации Объединенных Наций, отдельных государств-членов и других международных действующих лиц имеет, как показал опыт, исключительно важное значение в период после окончания конфликта, когда неконструктивное поведение даже одного крупного игрока может нанести огромный ущерб. Совет Безопасности играет существенно важную роль, обеспечивая пристальное международное внимание и поддержку мирного процесса и формирующегося процесса миростроительства, призывая всех участников к оказанию конструктивной поддержки и к взаимодействию и санкционируя осуществление ряда возможных шагов, включая организацию новых операций по поддержанию мира, направ-

ление специальных политических миссий, создание групп экспертов и принятие других мер.

III. Типичные приоритеты в области миростроительства

15. Как нам известно, после прекращения широкомасштабного насилия потребности людей, как правило, намного превышают возможности по их удовлетворению, которыми располагают национальные или международные действующие лица. С учетом этого дисбаланса национальные и международные усилия на ранней стадии постконфликтного миростроительства необходимо концентрировать на достижении самых неотложных и самых важных целей в области миростроительства, каковыми являются: обеспечение безопасности, укрепление веры в мирный процесс, получение первых дивидендов мира и расширение базового национального потенциала.

16. Задача состоит в том, чтобы определить, с помощью каких мер можно наилучшим образом достичь этих целей в каждой уникальной ситуации. Как отмечается в моем докладе об укреплении посредничества и поддержки посредничества от 8 апреля 2009 года (S/2009/189), мирные соглашения должны обеспечивать общие рамки, хотя временами они представляют собой слишком широкую, амбициозную, а порой лишь предварительную программу действий. Кроме того, при установлении приоритетов необходимо исходить из уникальных условий и потребностей страны, а не из того, какую помощь международные субъекты могут или хотят предоставить. Наши планы и действия должны также основываться на четком понимании имеющихся на местах возможностей, будь то национальных, субнациональных или международных (включая возможности имплементационных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций). Нарращивание этих возможностей и масштабов деятельности, где это уместно, может привести к более быстрому достижению более эффективных результатов в самые первые месяцы.

17. Кроме того, опыт, накопленный за последние два десятилетия, и анализ событий, произошедших в этот период, а также многочисленные беседы, проведенные с представителями национальных и международных структур, занимающихся практической деятельностью в этой области, при подготовке настоящего доклада, позволили выявить еще ряд типичных областей, в которых в период сразу же после окончания конфликта часто требуется оказать необходимую неотложную помощь. Всегда будут существовать и другие приоритеты, обусловленные особенностями отдельной страны, такие как борьба с организованной преступностью и управление природными ресурсами. Однако, чтобы воспользоваться «окном возможностей» в период сразу же после окончания конфликта, международные действующие лица должны, как минимум, быть способны принимать согласованные, оперативные и эффективные меры в этих областях, которые напрямую связаны с основными задачами, упомянутыми выше. В их число входят:

- поддержка усилий по обеспечению минимально необходимого уровня охраны и безопасности, включая деятельность, связанную с разминированием, защиту гражданских лиц, разоружение, демобилизацию и реинтеграцию, укрепление законности и правопорядка и начало осуществления процесса реформирования сектора безопасности;

- поддержка политических процессов, включая избирательные процессы, поощрение всеохватного диалога и примирения и создание на национальном и субнациональном уровнях потенциала урегулирования конфликтов;
- содействие оказанию основных услуг в таких сферах, как водоснабжение и санитария, здравоохранение и начальное образование, и поддержка процесса безопасного и устойчивого возвращения и реинтеграции внутренне перемещенных лиц и беженцев;
- содействие восстановлению процесса выполнения государственными органами основных функций, в том числе в сфере государственного управления и государственных финансов, на национальном и субнациональном уровнях;
- содействие восстановлению экономики, включая создание рабочих мест и источников дохода (в сельскохозяйственном секторе и в секторе общественных работ), в частности для молодежи и демобилизованных бывших комбатантов, а также поддержка процесса восстановления базовой инфраструктуры.

18. Обеспечение минимально необходимого уровня охраны и безопасности, будь то государством или при содействии международного сообщества, имеет существенно важное значение для населения, для создания необходимого политического пространства и для формирования условий, позволяющих осуществлять доставку международной помощи. Главными целями должны быть поддержка политического процесса и восстановление устойчивого и мирного политического порядка. Правительство постконфликтного периода должно создать основу государственного потенциала, который будет способствовать восстановлению его легитимности и эффективности, в том числе потенциала для оказания базовых услуг и обеспечения минимально необходимого уровня общественной безопасности, укреплять законность и защищать и поощрять права человека. Зримые дивиденды мира, являющиеся результатом усилий национальных органов власти, включая скорейшее создание рабочих мест и поддержку процесса возвращения, также имеют жизненно важное значение для укрепления доверия к правительству и к мирному процессу. Инициирование процесса экономического восстановления может послужить одним из самых мощных факторов укрепления безопасности и способствовать дальнейшему подъему. Эти приоритетные области охватывают проблемы развития, мира, безопасности и прав человека, отражая взаимосвязанный и взаимоукрепляющий характер этих областей, который неоднократно подчеркивали государства-члены, в том числе в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года.

19. Следует незамедлительно приступить к развитию национального потенциала во всех этих областях. Слишком часто вопрос о развитии потенциала рассматривается в контексте международных стратегий ухода из стран, находящихся в постконфликтной ситуации. Это всегда слишком поздно. Отсутствие внимания к развитию потенциала не позволяет национальным действующим лицам взять на себя ответственность за процесс восстановления и снижает уровень подотчетности государства населению страны. Это следует с самого начала рассматривать как один из центральных элементов всей деятельности в области миростроительства, и особое внимание при этом следует уделять укреплению национального руководства в целях выработки четкой стратегии, включающей в себя реально достижимые первоочередные цели.

20. Правильная разбивка приоритетов по срокам и степени важности требует обеспечения четкого баланса и изыскания нелегких компромиссов в рамках целостной стратегии. Так, например, скорейшее обеспечение безопасности может иметь существенно важное значение для того, чтобы не допустить рецидива конфликта и помешать действиям тех, кто хотел бы подорвать мирный процесс. Часто на ранней стадии требуется уделять внимание обеспечению возможностей для получения средств к существованию и решению жилищных, земельных и имущественных вопросов, поскольку это способствует удовлетворению самых неотложных потребностей людей и тем самым укрепляет доверие, а также приверженность миру. Действия в других приоритетных областях, если их предпринять слишком рано в постконфликтный период, могут подорвать хрупкий мир. Избирательные процессы могут способствовать формированию более легитимной политической власти, однако они же могут вызвать напряженность и новую вспышку конфликта, если они будут организованы поспешно в политической обстановке, не способствующей их проведению, если недостаточное внимание уделяется техническим проблемам и если игнорируется необходимость укреплять и поощрять зарождающиеся политические процессы и участие общин и гражданского общества. Кроме того, реорганизация вооруженных сил и гражданской службы зачастую также сопряжена со сложностями. Есть основания полагать, что в прошлом национальные и международные действующие лица слишком поспешно предпринимали шаги в одних областях и слишком медленно в других, в результате чего нарушался баланс: ослабевало доверие и усиливалась напряженность. В первые два года после окончания конфликта одна из важнейших стратегических задач заключается в обеспечении того, чтобы действия или решения краткосрочного характера не наносили ущерба среднесрочным и долгосрочным усилиям в области миростроительства.

21. Необходимо уделять больше внимания нуждам женщин и девочек, поскольку в рамках усилий по восстановлению приоритетное внимание может уделяться нуждам мужчин. Ранняя стадия постконфликтного периода предоставляет женщинам исключительно важную возможность использовать в своих интересах перемены в отношениях между полами, которые могли произойти во время конфликта, когда женщины, возможно, брали на себя роль лидера общины или выполняли нетрадиционные функции в сфере занятости. Однако привычное стремление тех, кто оказывает внешнюю помощь, работать с мужчинами в сферах государственного управления и экономики, признавая при этом их руководящую роль, может означать, что способность женщин участвовать в принятии государственных решений и подъеме экономики может не получить должного признания или финансовой поддержки. Маргинализация женщин может усилиться в тех ситуациях, когда сексуальное насилие носило распространенный характер в ходе конфликта, что чревато ослаблением общественной безопасности и социального статуса женщин. Как отметил Совет Безопасности в своей резолюции 1820 (2008), непрекращающееся насилие, запугивание и дискриминация препятствуют полному участию женщин в постконфликтной общественной жизни, что может иметь серьезные негативные последствия для усилий по обеспечению прочного мира, безопасности и примирения, включая постконфликтное миростроительство.

22. Последние два десятилетия показали нам, что нет такой единой заготовки, которую можно было бы применить к постоянно меняющимся и сложным

ситуациям. Существенно важно сохранять гибкость и способность к адаптации и в то же время уважать основополагающие принципы международного права и права человека. При этом, однако, нельзя приносить в жертву предсказуемость и скорость. Мы, как минимум, должны быть готовы оказывать поддержку в этих типичных приоритетных областях. В прошлом мы реагировали медленно и разрозненно, что было обусловлено недостаточной организацией, нежеланием применять подходы, предусматривающие определение приоритетов и проведение совместных оценок и планирования, ограниченностью возможностей в одних приоритетных областях и значительными задержками с развертыванием в других областях, а также дефицитом финансовых ресурсов, выделяемых через посредство плохо приспособленных для этого механизмов финансирования. Наша общая задача состоит в том, чтобы противостоять искушению создать новые механизмы, если только в этом нет абсолютной необходимости. Мы, скорее, должны стремиться к тому, чтобы развивать те механизмы, которые, как показал наш опыт, работают, и укреплять наш потенциал, позволяющий применять более предсказуемый, последовательный и целенаправленный подход к оказанию поддержки странам, выходящим из состояния конфликта.

IV. Усилия, уже предпринятые Организацией Объединенных Наций, и проблемы системного характера

23. В последние несколько лет Организация Объединенных Наций стремилась повысить свою эффективность и действенность путем осуществления реформ в ряде областей, включая политическую сферу, миростроительство, обеспечение безопасности, права человека, гуманитарную деятельность и деятельность в области развития. Общей чертой этих инициатив является то, что основное внимание уделяется повышению уровня согласованности и координации, более четкому определению роли и ответственности, выработке последовательных комплексных стратегий, обеспечению более тесного взаимодействия между ключевыми действующими лицами и стремлению обеспечить более высокий уровень предсказуемости и подотчетности. В гуманитарной сфере успехов удалось добиться благодаря объединению финансовых ресурсов, повышению уровня координации, наращиванию потенциала и укреплению подотчетности в конкретных секторах, а также оказанию более мощной поддержки руководству на страновом уровне. Что касается деятельности по поддержанию мира, то расширяется и углубляется взаимодействие с региональными и другими организациями, что позволяет нам действовать более последовательно и эффективно в поддержку мира и безопасности. Те, кто занимается проблемами развития и гуманитарной деятельности, тесно сотрудничают в целях обеспечения того, чтобы по мере сокращения со временем объема гуманитарной помощи были созданы механизмы координации, более мощные потенциалы, программы и фонды, позволяющие продолжать и наращивать усилия, направленные на оказание странам помощи в создании основ для обеспечения устойчивого мира и развития. Однако многие из этих усилий наталкиваются на серьезные препятствия, носящие системный характер. Так, например, использование механизмов добровольного и специального финансирования привело к срыву многочисленных попыток обеспечить реальную предсказуемость результатов и

ответственность за их достижение. Государства-члены слабо поддерживали или вообще не поддерживали усилия по созданию постоянно действующих механизмов во многих приоритетных областях.

24. Задействование всей мощи системы Организации Объединенных Наций в поддержку страны, выходящей из состояния конфликта, сопряжено с уникальными по своему характеру и значительными трудностями. Организация Объединенных Наций располагает широкими возможностями в сферах, касающихся мира и безопасности, прав человека, развития и гуманитарной деятельности, и для успешного осуществления миростроительства необходимо объединение усилий, прилагаемых во всех этих основополагающих областях. Однако каждое из структурных подразделений Организации Объединенных Наций, обладающих потенциалом для осуществления деятельности в этих областях, имеет свое особое предназначение. Каждое из них имеет отличные от других мандаты, руководящие принципы, структуру управления и механизмы финансирования; в каждом из них своя культура и свои понятия о том, как необходимо действовать. Со временем у каждого компонента системы Организации Объединенных Наций сформировался свой собственный круг внешних партнеров и действующих лиц. Это стало фактором, усложняющим процесс обеспечения единства целей и единства действий на местах. Различные компоненты Организации Объединенных Наций связаны, что вполне естественно, с разными международными инструментами, в каждом из них свои темпы работы и своя система подотчетности. В этих условиях наши усилия по обеспечению «единства действий» на местах имеют жизненно важное значение, однако только их недостаточно. Фрагментарный характер управления в системе Организации Объединенных Наций усиливает необходимость того, чтобы государства-члены выступали единым фронтом в многочисленных органах Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами, связанными с миростроительством, и тесно взаимодействовали с нами в целях придания Организации Объединенных Наций более оптимальной конфигурации, позволяющей ей принимать более оперативные и более эффективные меры в ситуациях, возникающих сразу же после окончания конфликта.

25. Одним из ключевых механизмов для обеспечения более тесного взаимодействия в этой области является Комиссия по миростроительству. Создание Комиссии в 2005 году явилось отражением признания государствами-членами необходимости иметь в системе Организации Объединенных Наций специализированный механизм, позволяющий привлекать неослабное внимание, обеспечивать мобилизацию ресурсов и укреплять сплоченность, занимаясь при этом устранением крупных пробелов, удовлетворением потребностей и решением приоритетных задач в странах, выходящих из состояния конфликта. Опираясь на свой уникальный по составу членский состав и свои рабочие процедуры, Комиссия способствовала выработке всеохватного и всеобъемлющего подхода к миростроительству в странах, фигурирующих в ее повестке дня. В 2010 году будет проведен пятилетний обзор деятельности Комиссии, и опыт, накопленный ею к настоящему моменту в деле оказания поддержки Бурунди, Сьерра-Леоне, Гвинее-Бисау и Центральноафриканской Республике, мог бы способствовать укреплению всего механизма деятельности Организации Объединенных Наций в области миростроительства и помог бы проанализировать меняющийся характер консультативной роли Комиссии и сферу ее охвата.

V. Поддержка последовательных и эффективных мер реагирования: программа действий

26. Я твердо привержен совершенствованию мер реагирования, принимаемых Организацией Объединенных Наций на ранней стадии постконфликтного периода, в частности путем укрепления ведущей роли Организации Объединенных Наций и усиления потенциала реагирования, а также повышения уровня определенности, предсказуемости и подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций. Для этого потребуются создать более мощные и лучше оснащенные руководящие группы, которые могли бы совместно с национальными партнерами своевременно разрабатывать стратегию, содержащую четко сформулированные приоритеты, и обеспечивать мобилизацию сил и средств в поддержку этой стратегии. В настоящем докладе изложена программа действий, направленных на достижение этих целей.

27. Элементы этой программы действий носят взаимосвязанный характер. Для согласования приоритетов и формирования общего стратегического подхода необходимо эффективное и полномочное руководство. Однако нет смысла разрабатывать целостную стратегию, если отсутствуют потенциал для ее осуществления и финансовые ресурсы. Вынесение решений о финансировании с опорой на согласованные приоритеты может способствовать тому, чтобы все действующие лица двигались в одном направлении. Отсутствие или слабость одного элемента может подорвать эффективность всех других элементов. Однако они могут и подкреплять друг друга, усиливая тем самым нашу способность оказывать национальным действующим лицам поддержку в их стремлении обеспечить прочный мир.

28. Эта программа действий основана на использовании систем, которые существовали на местах до прекращения военных действий, и предусматривает улучшение или, если это необходимо, расширение этих систем. Страновая группа Организации Объединенных Наций присутствует в стране до, во время и после окончания конфликта, и возглавляет ее координатор-резидент, который часто выполняет также функции координатора по гуманитарным вопросам в ходе конфликта и в течение некоторого времени после его окончания. После окончания конфликта присутствие Организации Объединенных Наций на местах может иметь различную конфигурацию и может претерпевать изменения в течение первых двух лет, включая задействование — сообразно обстоятельствам — потенциала учреждений-нерезидентов. Независимо от своей конфигурации, Организация Объединенных Наций и ее партнеры, как правило, располагают на местах страновым опытом и потенциалом в области гуманитарной деятельности и будут продолжать оказывать на ранней стадии постконфликтного периода жизненно важную поддержку, руководствуясь гуманитарными принципами. Часть этого потенциала можно также перенацелить на решение приоритетных задач, возникающих на ранней стадии миростроительства, в частности путем задействования тех структур, которые имеют двойной мандат — на деятельность в гуманитарной области и в области развития; к ним относятся, в частности, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Всемирная продовольственная программа и Всемирная организация здравоохранения. Эти учреждения взаимодействуют также с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в рамках группы/сети по вопросам восстанов-

ления на ранних этапах, стремясь при первой же возможности начать деятельность по восстановлению. Это может помочь быстро принять меры реагирования, получить скорейшим образом дивиденды мира и развить на самой ранней стадии национальный потенциал в ключевых областях, например благодаря расширению системы оказания основных услуг в сферах здравоохранения и образования или восстановлению основных объектов инфраструктуры.

29. В этот же период Совет Безопасности может санкционировать развертывание многоаспектных операций по поддержанию мира или специальных политических миссий. В последнее десятилетие основные усилия Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства прилагались в контексте комплексных миссий, и основной опыт также был накоплен в этом контексте. Комплексные миссии появились благодаря признанию взаимозависимости усилий, прилагаемых Организацией Объединенных Наций на страновом уровне, и необходимости повысить уровень согласованности этих усилий, прежде всего в сферах руководства и планирования. Это имеет особо важное значение для деятельности в области миростроительства, где скоординированное взаимодействие с государственными структурами и населением и оказание им скоординированной поддержки нередко играют существенно важную роль. В последнее время мы начали применять принцип интеграции к более широкому формату комплексного присутствия Организации Объединенных Наций в странах, находящихся в постконфликтной ситуации, и разрабатываем сейчас новые инструменты, позволяющие укрепить стратегическое взаимодействие между миссиями и страновыми группами Организации Объединенных Наций, такие как комплексные стратегические рамки. Главная цель этих усилий тесно связана с программой действий, изложенной в настоящем докладе, и заключается в том, чтобы максимально повысить индивидуальное и совокупное воздействие мер реагирования, принимаемых Организацией Объединенных Наций. По мере того как мы будем продолжать добиваться более эффективной интеграции, нам потребуется также поддержка со стороны государств-членов, необходимая для обеспечения того, чтобы правила и положения Организации Объединенных Наций позволяли различным структурным подразделениям Организации Объединенных Наций сотрудничать на страновом уровне и облегчали бы такое сотрудничество.

Эффективное руководство, координация и подотчетность

30. Одним из основных элементов программы действий, изложенной в настоящем докладе, является необходимость обеспечения более мощных, более эффективных и лучше оснащенных руководящих групп Организации Объединенных Наций на местах. Это не только усилит сплоченность и совокупное воздействие усилий различных учреждений Организации Объединенных Наций, но и будет способствовать принятию более согласованных мер реагирования другими международными действующими лицами. Как отметил Совет Безопасности, зачастую необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций играла ведущую роль в деле координации более широких международных усилий в постконфликтных ситуациях, особенно на самой ранней стадии. Однако Организация Объединенных Наций столкнулась в этой связи с рядом серьезных препятствий, которые предполагается рассмотреть в настоящем докладе.

31. Организация Объединенных Наций испытывает беспрецедентно большие потребности в руководящих кадрах, поскольку в последние годы резко увели-

чилились число и размеры миротворческих и политических миссий, которые при этом стали более комплексными. Эта крайне сложная по характеру и масштабная задача требует весьма уникального подхода. Руководители миссий должны обладать не только существенно важным опытом ведения политических переговоров и посредничества, хорошо разбираться в региональной обстановке и обладать требуемыми лингвистическими способностями, но и, в идеале, должны демонстрировать твердые навыки стратегического планирования и управления крупными и сложными по характеру структурами. Поскольку маловероятно, чтобы какой-то отдельный человек обладал всеми требуемыми навыками и знаниями, решение следует искать в создании и укреплении слаженных руководящих групп, объединяющих старших руководителей политического и миротворческого компонентов странового присутствия Организации Объединенных Наций и, где это уместно, компонента, занимающегося проблемами развития. Индивидуальный подбор кадров должен способствовать обеспечению общего баланса взаимодополняющих навыков и сильных сторон в рамках руководящей группы.

32. С учетом этого Организация наращивает свои усилия по планированию замещения кадров и более четкому определению требований в отношении руководящих должностей в структуре миссий. Она устанавливает контакты с потенциальными кандидатами, уделяя особое внимание женщинам, и расширяет связи с правительствами, региональными организациями и государственными субъектами, а также укрепляет партнерские связи в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и с другими ключевыми многосторонними партнерами. Эти партнеры могут лучше понимать уникальные потребности, существующие на местах, и содействовать формированию резерва потенциальных кандидатов, способных выполнять эти нелегкие обязанности.

33. С учетом масштабности задачи руководящие группы должны опираться на поддержку аналитиков и специалистов по вопросам планирования и координации объединенных в небольшие, слаженные группы экспертов, в состав которых можно без промедления ввести дополнительное число заранее отобранных специалистов. Эти группы оказывают поддержку, необходимую для согласования действий различных структурных подразделений Организации Объединенных Наций, включая обеспечение динамичной связи с политическим процессом и оказание национальным и международным действующим лицам помощи в выработке общего подхода. В настоящее время такие специалисты уже имеются, однако уровень и объем их опыта гораздо ниже того уровня и того объема, которые необходимы для обеспечения поддержки эффективных стратегических мер реагирования. Экспертов направляют для поддержки отдельных компонентов странового присутствия Организации Объединенных Наций бессистемно, на основе различных правил и процедур. Это не позволяет им быстро объединять усилия и действовать с необходимой эффективностью. Особой слабостью отличается поддержка деятельности координатора-резидента, поскольку по мере сокращения поддержки усилий по координации гуманитарной деятельности, оказываемой Управлением по координации гуманитарных вопросов, ей на смену приходит значительно менее мощный потенциал канцелярии координатора-резидента, причем это происходит как раз тогда, когда усиливается необходимость в оценке, планировании и координации деятельности по восстановлению.

34. Однако в настоящее время в Центральных учреждениях нет механизма, который занимался бы организацией руководства на страновом уровне в формате руководящих групп и обеспечивал бы создание надлежащих руководящих групп и оказание им адекватной поддержки. Такой более мощный руководящий потенциал и такая поддержка необходимы во всех ситуациях, связанных с миростроительством, независимо от конфигурации присутствия Организации Объединенных Наций на местах. ***Поэтому я поручил ведущим департаментам в Центральных учреждениях создать совместно с другими ключевыми подразделениями Центральные учреждений механизм руководящего уровня для обеспечения того, чтобы как можно скорее были созданы надлежащие руководящие группы и группы поддержки.*** Это предполагает уделение гораздо большего внимания вопросу о том, насколько успешно наши сотрудники руководящего уровня действуют в составе единой группы. Повышение внимания на руководящем уровне поможет избежать задержек и устранить разрозненность действий, наблюдавшуюся до сих пор, а также подтолкнуть и приспособить существующие механизмы к тому, чтобы они выявляли, подбирали и направляли на места руководителей и группы поддержки, как это требуется, а также занимались устранением явных проблем, где таковые возникают. Начат процесс укрепления и ускорения усилий, прилагаемых соответствующими департаментами Секретариата и Управлением по координации оперативной деятельности в целях развития для наращивания возможностей, которые они могут предоставить руководителям на местах. Наращивание этого потенциала осуществляется либо за счет начисленных взносов в бюджет, либо за счет внебюджетных ресурсов. ***Я настоятельно призываю государства-члены предоставлять необходимые финансовые средства через эти существующие механизмы, с тем чтобы можно было укрепить потенциал, позволяющий совместно осуществлять анализ, планирование и координацию.***

35. Для укрепления руководства на страновом уровне необходимо также усовершенствовать процедуру оказания консультативной помощи и поддержки со стороны Центральных учреждений, с тем чтобы полевым компонентам было проще использовать существующий потенциал более последовательным образом независимо от конфигурации присутствия Организации Объединенных Наций на местах. В настоящее время в ведущем департаменте созданы комплексные целевые группы для каждой из соответствующих стран, находящихся в конфликтной или постконфликтной ситуации. Они призваны объединять на уровне Центральных учреждений усилия всех соответствующих департаментов и учреждений системы Организации Объединенных Наций, чтобы способствовать организации последовательной поддержки странового присутствия Организации. Однако поддержка, оказываемая этими целевыми группами, базирующимися в Центральных учреждениях, структурам, действующим на местах, была неодинаковой по своему качеству и не была в достаточной степени связана со стратегическим руководством и удовлетворением потребностей, возникающих на местах. Этим вопросом занимаются сейчас мои сотрудники из числа старших руководителей, которые выступили инициаторами проведения обзора и которые позднее в текущем году представят свои рекомендации о том, как сделать так, чтобы эти целевые группы действовали более эффективно и более чутко реагировали на потребности, возникающие на местах.

36. Необходимо также провести более общий обзор основных элементов целостной и предсказуемой программы оказания Центральными учреждениями

поддержки и консультативных услуг структурам, действующим на местах. Это будет включать в себя обзор процесса оказания Центральными учреждениями последовательной поддержки и консультативных услуг координаторам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций с уделением особого внимания существующим рамочным структурам и механизмам, которые могут использоваться координаторами-резидентами, особенно в ситуациях, которые связаны с вооруженным конфликтом, политическим кризисом или усилением политической напряженности и которые характеризуются отсутствием политической миссии или политического отделения. Учитывая результаты этого обзора, я буду отражать надежды, возлагаемые на Центральные учреждения в плане оказания поддержки, в мои договоры с соответствующими заместителями Генерального секретаря и буду следить за прогрессом в этом отношении. Объем ресурсов, необходимых для поддержки Центральными учреждениями операций, осуществляемых Организацией Объединенных Наций в той или иной стране, будет увеличиваться или уменьшаться в зависимости от изменения политических и оперативных потребностей в данной конкретной стране.

37. Расширение полномочий старших руководителей, призванное обеспечить более последовательный подход в деятельности структурных подразделений Организации Объединенных Наций на местах, должно сопровождаться укреплением механизмов подотчетности. Я внедрил практику заключения «договоров» со старшими руководителями применительно ко всем заместителям Генерального секретаря и помощникам Генерального секретаря на уровне Центральных учреждений, однако аналогичных механизмов не создано для специальных представителей или других руководителей миссий. *Поэтому мною предприняты шаги к повышению уровня подотчетности моих специальных представителей с учетом их существенно важных обязанностей и функций.*

38. Старшие руководители Организации Объединенных Наций, действующие на местах, должны иметь полномочия на то, чтобы проводить совещания представителей всех структурных подразделений Организации Объединенных Наций для согласования приоритетов и распределения обязанностей, и результаты этих совещаний должны затем находить отражение в комплексных стратегических рамках Организации Объединенных Наций. Эти рамки можно было бы использовать в качестве механизма, позволяющего старшему представителю и персоналу действующих на местах структурных подразделений Организации Объединенных Наций отчитываться друг перед другом за выполнение согласованных обязанностей. Система взаимной подотчетности укрепила бы авторитет руководителей странового присутствия Организации Объединенных Наций, которые могли бы обеспечивать решение структурными подразделениями Организации Объединенных Наций согласованных приоритетных задач в рамках поддержки общей стратегии, и в то же время позволила бы наладить обратную связь с персоналом Организации Объединенных Наций, действующим в стране, и получать от него ценную информацию о том, какая ему требуется поддержка в плане руководства. «Система управления и подотчетности в системе развития и системе координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций», которая недавно была утверждена Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, могла бы послужить образцом, который следовало бы изучить более подробно. *Вместе с моими сотрудниками из*

числа старших руководителей я изучу вопрос о разработке мер взаимной подотчетности, благодаря которым мой представитель высокого уровня был бы наделен полномочиями и отвечал бы за свою работу перед системой и в то же время мог бы спрашивать с каждого компонента системы за выполнение согласованных обязанностей и функций в рамках соответствующих мандатов, руководствуясь комплексными стратегическими рамками.

Оценка, планирование и стратегия

39. Для разработки целостной стратегии действий в быстро меняющейся постконфликтной обстановке, характеризующейся неопределенностью, требуется поддержка и сотрудничество со стороны широкого круга национальных и международных действующих лиц. В настоящее время усилиям по выработке такой стратегии мешают отсутствие единства между действующими лицами, разрозненность инструментов оценки и планирования и отсутствие основы для определения приоритетов. Во многих случаях ключевые участники занимаются осуществлением не согласованных между собой индивидуальных планов действий, руководствуясь лишь своими интересами и взглядами при решении политических, экономических, институциональных вопросов и проблем безопасности. Двусторонние и многосторонние учреждения, возобновляющие деятельность в стране после окончания там конфликта, могут заниматься осуществлением многочисленных, обособленных и порой противоречащих друг другу программ, не имея при этом четкого или целостного представления о нуждах и приоритетных задачах страны и не учитывая развивающийся мирный процесс. В рамках Организации Объединенных Наций прилагаются определенные усилия по обеспечению интеграции в планировании мероприятий по решению проблем безопасности, однако аналогичный процесс в отношении политических и гуманитарных вопросов и проблем развития по-прежнему сопряжен с серьезными трудностями.

40. Силы и средства, которыми мы располагаем в рамках Организации, варьируются в зависимости от обеспечения присутствия Организации Объединенных Наций на местах сразу же после окончания конфликта и от изменения формата этого присутствия в первые два года. В тех случаях, когда происходит развертывание санкционированных Советом Безопасности миссий, в рамках разработанного Организацией Объединенных Наций внутреннего процесса комплексного планирования миссий повышенное внимание уделяется обеспечению единства целей на уровне страны благодаря выработке общего видения и согласованию приоритетов. Хотя мы уже добились значительных успехов, Организации все же необходимо укреплять свою способность согласовывать комплекс приоритетных задач, которые необходимо решить на ранней стадии постконфликтного периода, и обеспечивать их решение. В этих условиях принятое мною решение о том, чтобы все комплексные присутствия Организации Объединенных Наций, а также комплексные стратегические рамки, представляет собой важный шаг вперед. Комплексные стратегические рамки Организации Объединенных Наций должны отражать общее видение стратегических целей Организации опираться на совместный потенциал анализа и планирования, а также связанных с этим согласованных результатов, сроков и обязанностей, выработка которых необходима для решения задач, имеющих жизненно важное значение для укрепления мира. Процесс комплексного планирования миссий, в рамках которого основное внимание уделяется согласованию и коор-

динации стратегий и действий Организации Объединенных Наций, призван также способствовать тому, чтобы функции, возможности и скудные ресурсы Организации Объединенных Наций, задействуемые в конкретных страновых ситуациях, согласовывались с национальными приоритетами и ролью других международных действующих лиц.

41. Для обеспечения эффективного миростроительства необходима также международная поддержка, превосходящая по своему уровню поддержку, оказываемую Организацией Объединенных Наций. Как показал опыт, в тех случаях, когда Организация Объединенных Наций и Всемирный банк действуют совместно, они могут обеспечивать ценную платформу для согласования усилий национальных и международных действующих лиц. В последние несколько лет Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Всемирный банк, к которым недавно присоединилась Европейская комиссия, расширили сотрудничество, осуществляемое ими в постконфликтных ситуациях. Основное внимание уделялось разработке так называемой методологии оценки потребностей в постконфликтный период, которая предполагает проведение общей оценки и определение приоритетов на страновом уровне при ведущей роли национальных структур. Эта методология призвана обеспечить условия, в которых ключевая роль в процессе оценки принадлежит местным действующим лицам. Она нацелена на определение неотложных и среднесрочных потребностей, связанных с содействием миростроительству и восстановлению, и обеспечивает основу для проведения с национальными действующими лицами обсуждения, позволяющего со временем выработать национальные рамки укрепления мира и восстановления, которыми можно руководствоваться при распределении международных и национальных ресурсов. Как предполагается, это будет поэтапный процесс, который можно быстро начать и постепенно расширять и развивать при повышении уровня национального участия и национальной ответственности. Национальные рамки укрепления мира и восстановления можно затем использовать в качестве основы для выработки договора, который национальные и международные партнеры могли бы использовать для оценки прогресса в деле выполнения обязательств. Комиссия по миростроительству могла бы играть важную роль в отслеживании прогресса, опираясь на такие договоры.

42. В прошлом году методология оценки потребностей в постконфликтный период была существенно пересмотрена в целях учета политических аспектов и аспектов безопасности и обеспечения более эффективного сотрудничества с теми действующими лицами, которые занимаются решением на местах политических вопросов и проблем безопасности. Эта пересмотренная методология обеспечивает рамки для применения более целостного и оптимального подхода к координации помощи. ***Я призываю государства-члены, обеспечивающие значительное страновое присутствие, надлежащим образом подключиться к процессам оценки потребностей в постконфликтный период и рекомендовать всем государствам-членам при выделении финансовых ресурсов учитывать результаты такой оценки.***

43. Разработанный Организацией Объединенных Наций процесс комплексного планирования миссий и национальные рамки укрепления мира и восстановления, разработанные на основе методологии оценки потребностей в постконфликтный период, разнятся по срокам и служат разным целям, однако они должны дополнять и подкреплять друг друга. Группа старших руководителей

Организации Объединенных Наций должна обеспечивать стратегическую целостность и надлежащую координацию процесса оценки потребностей в постконфликтный период и процесса внутреннего планирования, осуществляемого Организацией Объединенных Наций, путем поддержания с ключевыми национальными, региональными и международными действующими лицами непрерывного диалога, основанного на общем видении.

44. Несмотря на значительные успехи, достигнутые в комплексном планировании и проведении совместных оценок, Организация Объединенных Наций и другие действующие лица, присутствующие на местах, зачастую не могут быстро перестроить свою работу с учетом изменения политической обстановки после окончания конфликта, а новым миссиям требуется определенное время на то, чтобы произвести развертывание и начать действовать. До сих пор слишком часто происходит так, что в первые месяцы, прежде чем удастся полностью развернуть миссию или провести более обстоятельную оценку в преддверии созыва крупной конференции доноров, возникает пауза, характеризующаяся отсутствием четких приоритетов и новых или пересмотренных планов действий. В рамках усилий, направленных на ликвидацию этой паузы, следует руководствоваться мирным процессом, мандатами, предоставленными Советом Безопасности, и планами и мероприятиями, уже разработанными страновой группой Организации Объединенных Наций. Следует также учитывать текущие мероприятия, имеющие существенно важное значение для обеспечения успешного миростроительства. *Мои старшие представители на местах будут организовывать встречи соответствующих действующих лиц сразу же после окончания конфликта и своевременно разрабатывать стратегию и план действий, уделяя особое внимание неотложным национальным приоритетам, соответствующему распределению важнейших инициатив по степени приоритетности и четкому определению ролей и ответственности за мероприятия, которые должны быть осуществлены или поддержаны Организацией Объединенных Наций и обеспечены финансами с самого начала, в том числе путем скорейшего выделения средств из Фонда миростроительства. При этом следует учитывать также соответствующие мероприятия, запланированные Всемирным банком.* В случае развертывания или планирования развертывания миссии для этой цели следует использовать также первоначальный вариант комплексных стратегических рамок. Это поможет быстро нацелить всех соответствующих действующих лиц на решение ограниченного комплекса общих приоритетных задач, благодаря чему двусторонние и многосторонние действующие лица смогут опираться на общую стратегию при вынесении первых решений о финансировании.

Развитие национального потенциала

45. Как уже говорилось выше, развитию потенциала следует уделять внимание с самого начала, рассматривая его как один из ключевых элементов всех усилий по миростроительству. Укрепление потенциала руководства и координации помощи имеет особо важное значение на самой ранней стадии, поскольку это позволяет национальным лидерам играть ведущую роль в процессе восстановления своей страны и более эффективно организовывать свои отношения с международными партнерами. Слишком часто в рамках крупных международных операций не использовался имеющийся потенциал. Такие операции ослабляли также возможности развития национального потенциала, поскольку

в тех сферах, где сил и средств может не хватать, слишком сильный упор делается на задействовании международного персонала, вместо того чтобы уделить должное внимание необходимости развития местного потенциала в этих сферах.

46. Степень истощения людских ресурсов и институционального потенциала варьируется в широких пределах в зависимости от сложившейся в стране ситуации. Слишком часто международное сообщество приступает к деятельности в стране, находящейся в постконфликтной ситуации, не проведя оценку имеющегося потенциала. Существует тенденция к тому, чтобы считать, что потенциал полностью истощился, вместо того чтобы изыскивать имеющиеся силы и средства и укреплять их. *Постконфликтное миростроительство необходимо начинать с оценки имеющегося потенциала и потребностей, существующих в типичных приоритетных областях на национальном и субнациональном уровнях, используя при этом согласованные инструменты совместной оценки. Результаты такой оценки следует затем учитывать в ходе принятия решений о формате поддержки и направлении международных ресурсов и экспертов.*

47. В рамках деятельности по гуманитарному реагированию группа/сеть по вопросам восстановления на ранних этапах служит важной основой для последующих усилий, обеспечивая защиту средств к существованию и вложение средств в создание новых источников дохода, укрепляя потенциал общинных лидеров, организаций гражданского общества и местных органов власти в районах, где обеспечен мир, и осуществляя оценку национального потенциала в ключевых секторах и учреждениях, где это возможно. Это может способствовать усилиям по выявлению и мобилизации имеющихся национальных и местных сил и средств в период после окончания конфликта. Эта группа обеспечивает также учет быстро меняющейся политической обстановки при оказании помощи в первые дни после окончания конфликта, включая необходимость добиваться того, чтобы международные действующие лица переходили от оказания услуг непосредственно населению к оказанию поддержки национальным действующим лицам, с тем чтобы они могли предоставлять эти услуги.

48. Международные организации часто привлекают к работе квалифицированных национальных специалистов из местных учреждений и организаций, используя для этого финансовые и иные стимулы. Это ослабляет необходимость укреплять национальные учреждения и наносит ущерб национальной экономике. Крайне важно оказывать своевременную и непрерывную поддержку гражданской службе и местным учреждениям в целях обеспечения надлежащей оплаты труда и надлежащих условий специалистам, которые продолжают работать в национальных структурах, где они могут внести наибольший вклад в процесс миростроительства и восстановления.

49. Использованию и укреплению национального потенциала следует уделять первостепенное внимание в рамках оказания международной помощи. Представители диаспоры также могут служить важным источником знаний и опыта, хотя, как показывает практика, вовлечение диаспоры чревато возникновением политических проблем и поэтому требует проявления особой осторожности. Если необходим международный опыт, то наиболее эффективными могут оказаться региональные эксперты, учитывая их лингвистические навыки и знание местных условий. К использованию международного потенциала для решения

жизненно важных задач в области миростроительства, даже на краткосрочной и ограниченной основе, следует подходить с осторожностью и задействовать его лишь тогда, когда это действительно необходимо. При этом, как минимум, следует стараться не ослаблять или заменять имеющийся национальный потенциал и подкреплять это усилиями по развитию необходимого потенциала. ***В тех случаях, когда международное сообщество просит оказать международную техническую помощь для поддержки функционирования отраслевых министерств, эти усилия должны подкрепляться осуществлением программ развития потенциала.***

50. Используя структуры и механизмы, имеющиеся на местах, группа старших руководителей Организации Объединенных Наций должна принимать меры к тому, чтобы было в наличии достаточное число специалистов, которые будут поощрять и координировать усилия по развитию потенциала, и должна укреплять взаимную подотчетность национальных и международных партнеров. Для обеспечения того, чтобы с самого начала осуществления деятельности в постконфликтный период были в наличии стратегии создания потенциала, необходимо оказывать дополнительную финансовую поддержку (как за счет бюджета миссии, так и, сообразно обстоятельствам, за счет добровольных взносов).

Предсказуемая международная поддержка

51. Для того чтобы можно было быстро обеспечить согласованные международные действия непосредственно после конфликта, нужно получить предсказуемую техническую помощь в тех сферах, которые описаны выше и в которых потребности появляются регулярно. Для того чтобы быть в состоянии принять такие меры, Организация Объединенных Наций нуждается, в частности, в заранее подготовленных ресурсах, наличие которых позволило бы руководителям стран использовать знания и опыт различных структур Организации Объединенных Наций. Государства-члены, региональные и субрегиональные организации также имеют значительные ресурсы, которые используются в рамках более широких международных мер. Однако следует предпринять ряд шагов для того, чтобы иметь международные ресурсы, необходимые для своевременного и скоординированного удовлетворения регулярно возникающих потребностей. О какой бы приоритетной сфере ни шла речь, Организация Объединенных Наций и другие международные организации сталкиваются со значительными трудностями в деле подбора, набора и направления людей, обладающих необходимыми техническими знаниями, а также опытом, который пригодился бы в постконфликтных условиях или в трудной обстановке. Подыскать людей с необходимой комбинацией навыков особенно трудно, когда это приходится делать очень быстро, поэтому следует заранее готовить определенные ресурсы, с тем чтобы мы были в состоянии относительно быстро направить на места специалистов, имеющих более основательную подготовку.

Предсказуемая международная поддержка: ясность в рамках системы Организации Объединенных Наций

52. Организация Объединенных Наций испытывает острую нехватку ресурсов в нескольких типичных приоритетных областях, в которых нужно оказывать помощь. В некоторых случаях эта проблема заключается в том, что мы не определились в организационном отношении по вопросу о том, кто обязан

обеспечивать доступ руководителей стран к знаниям, опыту и рекомендациям Организации Объединенных Наций, а также по вопросу о том, кто отвечает за инвестирование в создание потенциала быстрого развертывания. Это уменьшает предсказуемость действий Организации Объединенных Наций и сокращает наши возможности быстрого реагирования непосредственно после конфликта. В некоторых приоритетных областях работа уже ведется. Например, я уже определил несколько подразделений в Центральных учреждениях, которые должны оказывать услуги в рамках всей системы в своей сфере компетенции. Эти обязанности предполагают, что данные подразделения должны служить источником знаний, передовых методов и накопленного опыта, должны разрабатывать стандарты и рекомендации в конкретных областях и должны консультировать подразделения Организации Объединенных Наций на местах. Кроме того, в соответствующих случаях следует создавать возможности для развертывания сил и средств в целях оказания оперативной поддержки, включая, когда это необходимо, помощь в укреплении национального потенциала. На страновом уровне функции и обязанности будут различными, поскольку старшие руководители будут определять обязанности с учетом присутствия в стране и имеющихся возможностей, к также с учетом просьб, поступающих от правительства принимающей страны. В любом случае подразделения на местах должны быть в состоянии использовать знания и потенциал тех структур, которые существуют в Центральных учреждениях и являются ведущими в этой области.

53. Прогресс, достигнутый к настоящему дню, был неодинаковым, поскольку он обычно зависит от наличия ресурсов. В некоторых случаях какая-то одна структура является самым очевидным источником знаний, опыта и материальных средств и может обладать определенным ограниченным потенциалом быстрого развертывания. В качестве примера можно привести Группу поддержки посредничества и Отдел по оказанию помощи в проведении выборов Департамента по политическим вопросам; Службу по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и Отдел полиции Департамента операций по поддержанию мира, а также реестр быстрого реагирования, который ведется в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

54. Для того чтобы повысить предсказуемость и согласованность гуманитарной помощи, формируются «тематические блоки», в рамках которых определяются мировые лидеры: сельское хозяйство, управление лагерями/координация, быстрое восстановление, образование, временное жилье, средства связи в чрезвычайных ситуациях, здравоохранение, материально-техническое снабжение, питание, охрана, водоснабжение, канализация, гигиена. Междисциплинарные вопросы, такие как положение женщин, права человека и окружающая среда, были охвачены специальными координаторами по техническим вопросам. Такой подход поощряет учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций к тому, чтобы они наращивали собственные возможности в области реагирования на возникающую ситуацию, а также выявляли пробелы в своих знаниях в данной сфере и укрепляли свой потенциал совместно с партнерами как на глобальном, так и на национальном уровне, благодаря чему можно было бы ликвидировать имеющиеся пробелы в знаниях. Все это содействует созданию более слаженной и транспарентной системы, с которой могут взаимодействовать правительства, доноры и внешние партнеры. Структуры и механизмы, созданные в период гуманитарного кризи-

са, могут стать основой для оперативного укрепления национального потенциала и оказания основных услуг в начальный период постконфликтного этапа.

55. В тех сферах деятельности, в которых участвуют различные структуры Организации Объединенных Наций и требуются самые различные технические навыки (например, разоружение, демобилизация и реинтеграция; верховенство права; реформирование системы обеспечения безопасности), особое внимание уделялось координации работы на местах, а также определению роли каждого конкретного действующего лица, совместному установлению общих стандартов и выработке руководящих указаний с помощью специальных межучрежденческих механизмов. С учетом накопленного опыта можно сказать, что в этих сложных сферах деятельности перед нами стоят следующие задачи: скоординировать деятельность на уровне штаб-квартир и на местах; не допустить паузы в работе там, где нет какой-то одной структуры, которая несет общую ответственность; осуществлять деятельность в тех областях, где были распределены обязанности.

56. В некоторых из типичных приоритетных областей Организация Объединенных Наций в настоящее время имеет лишь ограниченные ресурсы, поэтому мы обращаемся к внешним партнерам, чтобы получить дополнительные знания и ресурсы. Например, укрепление национального потенциала в области государственного управления — одна из сфер, где в настоящее время активно работает ПРООН как на общенациональном, так и на низовом уровне, в том числе сразу после завершения конфликта, хотя при этом используются весьма ограниченные ресурсы. Департамент по экономическим и социальным вопросам имеет значительные возможности в области проведения исследований и аналитической работы. Всемирный банк имеет огромный опыт оказания поддержки на национальном уровне в области управления государственным сектором. В некоторых важнейших сферах деятельности, осуществляемой непосредственно после завершения конфликта, таких как государственные финансы, а также основополагающая денежная и бюджетно-налоговая политика, Всемирный банк и Международный валютный фонд являются главными источниками международных знаний и ресурсов. Организация Объединенных Наций и внешние партнеры могут еще больше укрепить свое сотрудничество для того, чтобы в полной мере использовать сильные стороны друг друга.

57. Мы будем и в дальнейшем добиваться более высокого уровня ясности, предсказуемости и подотчетности во всех типичных приоритетных областях, указанных в настоящем докладе. ***В целях укрепления организационных механизмов Секретариата, которые уже существуют в ряде из этих областей, я приму меры для того, чтобы они регулярно подвергались обзору на самом высоком уровне. В ходе этих обзоров будет проводиться анализ достигнутого прогресса путем сопоставления с заранее согласованными контрольными показателями, с тем чтобы в первую очередь установить, привели ли принятые меры к более быстрому получению более весомых результатов на местах, а затем определить соответствующие дальнейшие меры.***

58. Существует целый ряд типичных приоритетных областей, в которых следует повысить ясность и предсказуемость, причем эти области касаются как системы Организации Объединенных Наций, так и взаимоотношений с основными партнерами. Мы будем взаимодействовать с соответствующими структурами и партнерами Организации Объединенных Наций, включая Всемирный

банк и региональные организации, с тем чтобы повысить эффективность наших совместных усилий в этих областях. Учитывая результаты глубокого обсуждения этих вопросов со многими из этих подразделений в ходе подготовки настоящего доклада, мы намерены сосредоточить свое внимание на указанных ниже областях, где мы будем добиваться значительного прогресса в предстоящие месяцы:

- государственное управление, в первую очередь непосредственная поддержка ключевых государственных учреждений для обеспечения того, чтобы они могли с самого начала руководить выполнением ключевых государственных функций;
- переходные управленческие меры, включая процедуры, связанные с конституцией;
- реинтеграция возвращающихся лиц;
- быстрое трудоустройство;
- другие аспекты оживления экономической деятельности;
- восстановление основной инфраструктуры.

59. Как мы уже видели на примере ряда других типичных приоритетных областей, определенное сочетание постоянно существующих ресурсов Организации Объединенных Наций может быть залогом предсказуемого и эффективного международного реагирования. Учитывая результаты предстоящих дискуссий по указанным выше вопросам, мы можем запросить дополнительные ресурсы для постоянных механизмов или для принятия других мер, которые улучшат международное реагирование в важнейших сферах. Некоторые из этих ресурсов можно получить из регулярного бюджета или из начисляемых взносов. В других же случаях мы можем получать средства из внебюджетных источников, и эти механизмы должны стать частью основных программ, финансируемых соответствующими учреждениями, фондами и программами.

Предсказуемая международная поддержка: обеспечение присутствия на местах Организации Объединенных Наций и других международных гражданских организаций

60. Для того чтобы обеспечить быстрое и эффективное реагирование на ситуацию в странах, разоренных конфликтом, необходимо укрепить потенциал, существующий на местах, и развернуть дополнительные международные гражданские силы и средства в таких областях, как быстрое восстановление сельского хозяйства или эффективная эксплуатация природных ресурсов. Организация Объединенных Наций является одним из самых крупных источников такой помощи и каналов получения такой помощи, однако государства-члены и региональные и субрегиональные организации тоже могут предоставить значительные гражданские силы и средства. Задача заключается в том, чтобы согласовать эти усилия и удовлетворить потребности страны, вместо того, чтобы исходить только из существующих возможностей.

61. Необходимость быстрого развертывания не должна быть причиной отказа от тщательного рассмотрения того, каким образом используются уже существующие ресурсы на местах — как национальные, так и международные. После завершения конфликта почти всегда на местах существуют какие-то междуна-

родные силы и средства, но в некоторых случаях гуманитарные организации являются единственными представителями международного сообщества, работающими за пределами столицы страны. Эти оперативные возможности могут иметь решающее значение для поддержки быстрого оказания основных услуг, особенно после начала возвращения населения. Механизмы быстрого укрепления этих существующих возможностей, в том числе благодаря использованию собственных резервов и реестров учреждений, являются важнейшим элементом постконфликтного реагирования. В частности, в тех случаях, когда гуманитарные организации проводят работу, которая совпадает с осуществлением самых приоритетных инициатив по миростроительству, самый быстрый способ расширения масштабов такой деятельности заключается в укреплении потенциала и в увеличении ресурсов этих гуманитарных организаций.

62. Предсказуемое оказание международной помощи можно гарантировать только в случае, если у нас уже есть на местах оперативные силы и средства. Конкретные характеристики таких сил и средств зависят от ситуации. Если потребности носят абсолютно неотложный характер, то, учитывая, насколько трудно бывает быстро подыскать и направить нужных гражданских специалистов, наиболее оперативную реакцию можно обеспечить благодаря использованию постоянных и резервных гражданских механизмов, созданных различными подразделениями системы Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями и внешними партнерами.

63. Быстрее всего мы можем задействовать постоянные структуры. В рамках Организации Объединенных Наций речь идет об опытных кадрах, условия службы которых требуют, чтобы они были в состоянии быстро отправиться к месту работы для немедленного выполнения поставленных задач и могли бы сразу заниматься укреплением потенциала, не дожидаясь, когда начнется набор персонала в соответствии с обычными процедурами. Таких людей набирают в соответствии с правилами, устанавливаемыми их организацией, и их направляют в самые важные пункты для того, чтобы обеспечить комплексный характер усилий всей системы Организации Объединенных Наций на местах. Мы пришли к выводу, что постоянные механизмы могут сыграть исключительно важную роль на этапе раннего планирования и начала осуществления миссии, благодаря чему достигается плавный переход от этапа планирования к этапу осуществления. Постоянно существующие механизмы могут также ускорить получение «мирного дивиденда». Деятельность резервной команды Группы поддержки посредничества, а также резервного полицейского контингента получила высокую оценку с учетом того, какой вклад они внесли в посредническую деятельность и в деятельность по развертыванию миссий. ***Я рекомендую опираться на положительный опыт резервного полицейского контингента для обеспечения того, чтобы с самого начала использовался всеобъемлющий и скоординированный подход к обеспечению верховенства права, благодаря чему в одни и те же короткие сроки создаются как судебные органы, так и исправительные учреждения. Я намерен представить более подробные детали в этой связи с учетом соответствующих положений резолюций 61/279 и 63/250 Генеральной Ассамблеи.*** Другие многосторонние организации, включая Европейский союз и Всемирный банк, создали или в настоящее время создают механизмы быстрого направления гражданских экспертов, которые могли бы дополнить потенциал постоянных механизмов Организации Объединенных Наций.

64. В число резервных механизмов входят реестры заранее подготовленных кандидатов, которые могут быстро выехать к месту работы для того, чтобы стать сотрудниками миссии Организации Объединенных Наций или работать по контракту с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями, неправительственными организациями или внешними партнерами. В эти ресурсы входят также специалисты по посредничеству и другие кадры, с которыми заключен «договор о найме», а также кадровые резервы государств-членов, которые готовы быстро выехать к месту работы, когда это необходимо. Реестры специалистов являются одним из необходимых инструментов обеспечения быстрого направления гражданских специалистов. Однако опыт показал, что для ведения таких реестров нужны значительные капиталовложения, особенно для того, чтобы обеспечить наличие глубоких и разносторонних знаний, особенно когда речь идет о специалистах из стран Юга. Кроме того, реестры специалистов редко скоординированы между собой, и не существует никакого единого органа, к которому могли бы обратиться национальные действующие лица и структуры Организации Объединенных Наций со своими просьбами или запросами информации об имеющихся ресурсах. *Секретариат Организации Объединенных Наций будет взаимодействовать с ведущими учреждениями, отвечающими за ведение реестра, с тем чтобы содействовать разработке общих стандартов, методов подготовки и руководящих принципов с целью повысить взаимодополняемость реестров специалистов по каждой типичной приоритетной области.*

65. Постоянные и резервные кадровые ресурсы, готовые к быстрому развертыванию, дополняют, но не отменяют эффективные процедуры набора кадров и управления кадрами. В рамках системы Организации Объединенных Наций мы имеем богатые кадровые ресурсы, обладающие самыми различными навыками, знаниями и опытом работы в различных условиях. Однако наши собственные порядки препятствуют мобильности персонала внутри системы. Надо добиться того, чтобы мы могли гораздо быстрее осуществлять перемещение таких сотрудников. *Я настоятельно призываю государства-члены одобрить остальные элементы моего пакета реформ, касающихся управления людскими ресурсами, с тем чтобы унифицировать условия службы, благодаря чему межучрежденческая мобильность, гарантирующая сопоставимое вознаграждение и одинаковые системы льгот, дала бы возможность Организации Объединенных Наций использовать и расширять круг специалистов по деятельности в постконфликтный период и других специалистов различного профиля и обеспечивать более широкий обмен специалистами между соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций.*

66. Соседние регионы, страны с аналогичной социально-экономической системой или же близкие по культуре и языку, а также страны, которые уже прошли постконфликтный период, могли бы внести свой вклад в обеспечение международной поддержки первоначальных усилий по миростроительству. Благодаря глобальному характеру своей деятельности и благодаря своему присутствию в странах Юга Организация Объединенных Наций может наиболее эффективным образом использовать такой потенциал для того, чтобы поддерживать усилия по миростроительству. *Я даю указание кадровым службам Организации Объединенных Наций предпринять новые усилия для подбора ква-*

лифицированных кадров из стран Юга. Я также даю указание подразделениям Организации Объединенных Наций на местах, чтобы они подыскивали квалифицированных национальных сотрудников для включения их в реестр и последующего использования в странах, где недавно закончился конфликт.

67. Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) оказывает значительную помощь в деле подбора гражданских специалистов в постконфликтных условиях, предоставляя специалистов самого различного профиля, прежде всего из соседних стран. Программа ДООН построена на принципе добровольности. В настоящее время в этой программе участвуют люди более чем из 140 стран, которые содействуют деятельности Организации Объединенных Наций в интересах мира и развития. *Я призываю ДООН к тому, чтобы эта программа в сотрудничестве с соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций уделяла большое внимание подбору гражданских специалистов в типичных приоритетных областях и рассмотрела возможность реализации специальной программы, предусматривающей направление добровольцев Организации Объединенных Наций, обладающих необходимым опытом, в качестве добровольцев миростроительства для работы на местах в течение ограниченного срока.*

68. Говоря о том, что делается за пределами Организации Объединенных Наций, следует отметить, что на международной арене были предприняты значительные усилия по укреплению потенциала гражданских организаций, однако эта деятельность проводилась в основном в небольшом числе западных стран, являющихся донорами. Слишком часто такие усилия предпринимались разрозненно, и они не были должным образом согласованы с деятельностью многосторонних систем, в рамках которых предпринимается большинство мер по реагированию на потребности стран в постконфликтных условиях. Кроме того, недостаточно внимания уделялось привлечению специалистов из стран Юга, а также женщин. *Необходимо провести обзор, с тем чтобы проанализировать, каким образом Организация Объединенных Наций и международное сообщество могут расширить круг гражданских специалистов для того, чтобы удовлетворить срочные потребности развития в странах, в которых закончился конфликт, уделяя при этом основное внимание типичным приоритетным областям, указанным в настоящем докладе. Для того чтобы продвинуться в этом направлении, я намерен продолжить обсуждение этих вопросов с государствами-членами.* В ходе такого обзора можно было бы проанализировать те силы и средства, которые у нас уже имеются или которые могут быть мобилизованы в рамках Организации Объединенных Наций, а также те, которые существуют в рамках региональных организаций и у государств-членов, после чего надо будет сопоставить их с возможными потребностями. В ходе обзора можно было бы изучить вопрос о том, каким образом мы можем повысить скоординированность усилий многосторонних учреждений, региональных организаций и государств-членов, уделяя при этом особое внимание привлечению специалистов из стран Юга, а также развитию партнерских отношений.

69. Международное сообщество неоднократно отдавало должное вкладу гражданских специалистов из стран Юга, однако капиталовложения в целях укрепления этого потенциала пока что были недостаточными. В настоящее время предпринимаются некоторые важные шаги в Африке. В их числе можно отме-

тить создание Международного центра подготовки миротворцев им. Кофи Аннана, подготовку резервного реестра африканских гражданских специалистов для гуманитарных миссий и миссий по миростроительству, а также недавно состоявшееся открытие Каирского регионального центра подготовки специалистов по урегулированию конфликтов и миротворчеству в Африке. Аналогичные шаги были предприняты в Юго-Восточной Азии в рамках Регионального форума Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также в Тихоокеанском регионе в рамках Программы по вопросам политики и безопасности, реализуемой Форумом тихоокеанских островов. Усилия по укреплению регионального потенциала кризисного регулирования в Африке и в других регионах необходимо поддерживать и активизировать и в дальнейшем для того, чтобы работа по расширению возможностей гражданских специалистов проводилась более систематическим образом.

70. Региональные и субрегиональные организации должны играть важную роль в укреплении потенциала гражданских специалистов, которые направляются в те страны, где завершился конфликт. Региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций также должны сыграть важную роль в подборе квалифицированных специалистов и в оказании помощи региональным организациям, с тем чтобы укрепить их потенциал кризисного регулирования. ***Я призываю государства-члены выделить необходимые ресурсы, а также поддерживать региональные организации, которые предпринимают усилия по мобилизации гражданских специалистов из стран Юга, особенно женщин.***

Сотрудничество с Всемирным банком

71. Тесное сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком имеет огромное значение для принятия эффективных многосторонних мер и может быть основой для поддержки сотрудничества с другими международными действующими лицами. Признавая необходимость более тесного стратегического партнерства, Президент Всемирного банка и я в октябре 2008 года подписали Рамочное соглашение о партнерстве, с тем чтобы укрепить сотрудничество между нашими организациями в условиях кризиса и в постконфликтный период и тем самым содействовать принятию более эффективных и систематических международных мер. ***Действуя в соответствии с этим Соглашением, Группа Организации Объединенных Наций и Всемирного банка создаст специальный механизм для регулярных консультаций на уровне штаб-квартир по тем странам, переживающим кризисный или посткризисный период, которые представляют взаимный интерес. Цель этого механизма проведения консультаций будет заключаться в улучшении стратегической координации и в повышении эффективности совместных усилий Организации Объединенных Наций и Всемирного банка.***

72. Всемирный банк обладает большими техническими знаниями в нескольких приоритетных сферах, что в значительной степени дополняет сильные стороны Организации Объединенных Наций. ***В конкретных ситуациях, возникающих после завершения конфликта, старшие руководители Организации Объединенных Наций должны устанавливать контакты с представителями и управлениями Всемирного банка в странах, с тем чтобы немедленно начать сотрудничество и скорейшим образом получить технические***

консультации, когда это необходимо, в приоритетных сферах, где Банк уже обладает определенными преимуществами.

Финансирование

73. Эффективное руководство, общая стратегия и более предсказуемая поддержка не будут иметь большого значения без быстрого предоставления финансовых ресурсов. На этапе оказания гуманитарной помощи финансирование поступает быстро благодаря применению специальных процедур, предназначенных для скорейшего выделения финансовых средств. Финансирование миростроительства обычно осуществляется за счет бюджетов развития, но с момента принятия такого бюджета до момента выделения средств на страновом уровне обычно проходит много времени. В результате возникает пауза в финансировании между тем моментом, когда финансирование гуманитарной деятельности начинает сокращаться, и тем моментом, когда начинают поступать финансовые средства в целях развития. Задача заключается в том, чтобы сократить эту паузу с обеих сторон, поддерживая адекватный уровень финансирования гуманитарной деятельности в период, начинающийся сразу после завершения конфликта. Однако при этом необходимо также заранее подготовить финансовые средства для неотложной деятельности, которая носит стимулирующий характер, и в то же время обеспечить более оперативное поступление средств на цели развития. Мы должны также обеспечить, чтобы механизмы, используемые в этих целях, были приспособлены к быстро изменяющимся условиям, характерным для постконфликтного периода, и чтобы финансовые средства поступали в соответствии с продуманной стратегией.

74. Оказание гуманитарной помощи следует продолжать и после завершения конфликта. Более того, гуманитарные потребности в этот период могут даже возрасти, поскольку открывается доступ в пострадавшие районы и начинается возвращение перемещенного населения. В течение конфликта будут существовать «островки мира», где надо будет не только спасать людей, но и содействовать значительному улучшению их жизни с помощью временных мер, которые обеспечивают сохранность имущества, инвестирование в виды деятельности, приносящие доход, устройство временного жилья, улучшение состояния дорог и укрепление местных органов власти. Все такие виды деятельности являются составной частью самых первых мероприятий по оказанию гуманитарной помощи. Они представляют собой важные инвестиции в укрепление национального потенциала, которые могут стать основой для более быстрого реагирования после завершения конфликта. ***Я настоятельно призываю доноров адекватно финансировать эту важную деятельность по восстановлению в первоначальный период и продолжать поддерживать важнейшую работу по оказанию гуманитарной помощи в течение конфликта и в постконфликтный период.***

75. Было создано несколько многосторонних фондов для того, чтобы заранее подготовить ресурсы, необходимые для безотлагательного выделения. Фонд миростроительства, который играет большую роль в выполнении программ Комиссии по миростроительству, можно было бы использовать также для того, чтобы обеспечить удовлетворение самых неотложных потребностей и ликвидировать паузу между тем моментом, когда доноры объявляют свои взносы, и тем моментом, когда начинается практическое выделение финансовых средств. Сразу же после завершения конфликта скорейшее выделение первой суммы

финансовых средств может быть запрошено старшим официальным представителем Организации Объединенных Наций в данной стране, который должен тесно взаимодействовать с национальными властями, с тем чтобы осуществлять конкретные мероприятия, определенные в рамках комплексной стратегической программы начальной деятельности или в рамках какого-либо другого аналогичного механизма. Второй — более крупный транш финансовых средств — можно было бы предоставить после укрепления национального мира и разработки программы восстановления, с тем чтобы стимулировать неотложные мероприятия, определенные на данном этапе, и содействовать финансированию в тот период, когда имеют место задержки с поступлением средств от доноров. *В моем докладе Генеральной Ассамблее, посвященном Фонду миростроительства (A/63/818), я предложил пересмотреть полномочия Фонда, с тем чтобы он мог гибким образом и оперативно выделять средства для удовлетворения неотложных потребностей миростроительства, а также выделять второй транш финансовых средств, когда будут мобилизованы другие ресурсы. Я приму меры для того, чтобы Фонд миростроительства уделял больше внимания финансированию неотложной деятельности по миростроительству и обеспечивал своевременность и сфокусированность финансирования, поступающего по линии Фонда миростроительства.*

76. Некоторые другие механизмы, предназначенные для быстрого выделения финансовых средств, такие как Фонд государственного строительства и миростроительства Всемирного банка, Целевой фонд Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению ПРООН и Фонд стабилизации Европейского союза, рассчитаны на то, чтобы поддерживать деятельность по миростроительству в ожидании более всеобъемлющего финансирования. Проводимая Всемирной продовольственной программой операция по длительному предоставлению чрезвычайной помощи и обеспечению восстановления является еще одним финансовым инструментом, который предназначен как раз для того, чтобы обеспечивать финансирование в промежуточный период. Согласованность деятельности всех этих механизмов и Фонда миростроительства имеет огромное значение для того, чтобы Фонд выполнил свою роль стимулирующего фактора.

77. Фонд миростроительства и другие заблаговременно созданные фонды, предназначенные для быстрого выделения финансовых средств, будут недостаточны для того, чтобы обеспечить адекватное финансирование в промежуточный период. В конкретных странах должны сыграть свою роль дополнительные фонды, которые должны поддерживать решение первоочередных задач миростроительства уже в первые дни и месяцы. Однако существующие финансовые механизмы не рассчитаны на деятельность в первые дни после завершения конфликта, поскольку в это время требуется высокая степень оперативности, гибкости и готовности пойти на риск. Я с интересом ожидаю результаты усилий, которые сейчас предпринимают Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Комитет содействия развитию (КСР) для того, чтобы пересмотреть процедуры, используемые донорами, и обеспечить возможность более оперативного выделения финансовых средств в постконфликтный период и готовность пойти на более значительную степень риска. Транспарентность в деле оказания международной помощи также имеет огромное значение для укрепления веры в мирный процесс и для обеспечения более высокой степени подотчетности перед теми, кто получает помощь, и пе-

ред национальными заинтересованными сторонами. *Я настоятельно призываю доноров проявлять смелость и инициативность в ходе поиска таких решений, которые обеспечат гибкое, быстрое и предсказуемое финансирование для стран, выходящих из конфликта.* Финансирование должно быть адекватным и должно соответствовать поступившим запросам, причем оно должно осуществляться своевременно, чтобы не было никакой паузы. Такое финансирование должно предоставляться, в частности, для целей восстановления в самое первое время и должно не допускать дублирования усилий. Финансирование должно быть также направлено в первую очередь на решение определенного ряда первоочередных задач, выбранных в результате общих усилий по оценке и планированию, для обеспечения того, чтобы финансовые стимулы направляли всех действующих лиц к одним и тем же целям. Учитывая постоянный характер этого вопроса, государствам-членам уже пора принять необходимые меры для устранения недостатков в деле финансирования. *Я прошу Председателя Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, чтобы он, тесно взаимодействуя с Управлением по поддержке миростроительства, провел такую работу и обеспечил, чтобы Организация Объединенных Наций и другие ключевые многосторонние партнеры предоставили необходимую помощь в целях быстрого и удовлетворительного решения этого вопроса.*

78. Своевременное создание целевых фондов на страновом уровне многими донорами, а также создание других механизмов совместного финансирования позволит уменьшить риск для каждого конкретного донора и в то же время поможет повысить предсказуемость финансирования в интересах национальных властей. Опыт показывает, что в тех случаях, когда ресурсы направляются по линии таких фондов, они могут в значительной степени повысить предсказуемость и последовательность политики, а также могут содействовать тому, чтобы финансовые средства направлялись на решение определенного ряда согласованных задач. В случае получения адекватной поддержки целевые фонды, создаваемые многими донорами, и другие механизмы совместного финансирования могут стать основой для проведения общей политики. Раньше такие фонды испытывали многочисленные административные и правовые проблемы, которые в значительной степени понижали эффективность их работы. В Рамочном соглашении о партнерстве между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком мы решили вопрос об управлении целевыми фондами, созданными многими донорами, с тем чтобы устранить препятствия, которые стоят на пути их нормального функционирования. *Призывая доноров адекватно финансировать текущие операции по линии существующих механизмов, я в то же время поощряю создание на страновом уровне целевых фондов усилиями многих доноров, а также создание других механизмов совместного финансирования в странах, где завершился конфликт, когда создание таких механизмов целесообразно. Я призываю доноров к тому, чтобы они в максимально возможной степени использовали такие механизмы.*

79. Финансирование работы по удовлетворению потребностей женщин в начальный период восстановления жизненно необходимо для расширения прав и возможностей женщин и для устранения исторически сложившегося неравенства с мужчинами. Это необходимо также для восполнения нехватки средств, которые нужны для удовлетворения потребностей женщин и девочек. Игнорирование потребностей женщин в сфере обеспечения их физической

безопасности и ограничение их доходов и возможностей участвовать в принятии решений могут иметь серьезные последствия. Своевременное выделение финансовых средств женским организациям может повысить роль женщин в продвижении мирных процессов. *Я призываю меры для обеспечения того, чтобы финансовые средства Организации Объединенных Наций, в том числе целевые фонды многосторонних доноров, существующие в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, использовались для целей экспериментальной системы ПРООН, которая дает возможность лицам, принимающим решения, следить за выделением средств на решение гендерных вопросов.*

VI. Роль Комиссии по миростроительству

80. Создание Комиссии по миростроительству в конце 2005 года благодаря принятию резолюции 1645 (2005) Совета Безопасности и резолюции 60/180 Генеральной Ассамблеи стало крупной вехой в истории усилий международного сообщества по миростроительству. Эта Комиссия имеет тесные связи с тремя главными органами Организации Объединенных Наций (Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности и Экономический и Социальный Совет). Она также уникальна по своему членскому составу, поскольку в нее входят не только по семь членов от каждого из этих органов, но и те, кто предоставляет самые большие финансовые взносы, включая добровольные взносы, а также самые крупные военные и полицейские контингенты для миссий Организации Объединенных Наций. В заявлении Председателя Совета Безопасности от 20 мая 2008 года, в котором Совет Безопасности просил представить настоящий доклад, он приветствовал работу Комиссии по миростроительству, связанную с координацией международной деятельности и ресурсов в области миростроительства, а также поддержал идею повышения роли Комиссии по миростроительству, Управления по поддержке миростроительства и Фонда миростроительства.

81. В течение почти четырех лет существования Комиссии по миростроительству характер ее взаимодействия со странами и ее программа постоянно эволюционировали. Хотя еще слишком рано делать выводы из ограниченного опыта взаимодействия со странами, Сьерра-Леоне и Бурунди являются хорошими примерами того, как можно действовать и в других странах. В то же время обсуждения в Комиссии по миростроительству показали необходимость дальнейшей адаптации ее механизмов и методов работы, с тем чтобы можно было повысить ее вклад в общую деятельность по миростроительству.

82. Комиссия по миростроительству должна сыграть важнейшую роль в выполнении программы, изложенной в настоящем докладе. После завершения основного конфликта в той или иной стране необходимо приступить к выполнению многих важнейших задач миростроительства. Это означает также, что Комиссия по миростроительству должна играть свою роль и в тот важнейший период, который начинается сразу же после окончания конфликта. Некоторые из основных задач Комиссии, как сказано в пункте 2 резолюций об учреждении этой Комиссии, имеют большое значение в течение такого периода. Как было подчеркнуто также в основополагающих резолюциях, главная задача Комиссии в постконфликтных условиях, рассматриваемых Советом Безопасности (особенно в тех случаях, когда на местах действует миротворческая операция,

санкционированная Организацией Объединенных Наций), заключается в том, чтобы давать рекомендации Совету по его просьбе. *Совету Безопасности следует активнее рассматривать вопрос о том, каким образом рекомендации Комиссии могли бы содействовать его работе на начальном этапе рассмотрения постконфликтных ситуаций Советом, например, благодаря предоставлению комплексной информации о ходе миростроительства, а также конкретных предложений о деятельности самого Совета по организации сотрудничества с той или иной страной.* Когда речь идет о странах, которые обсуждаются в Совете Безопасности, функции Совета и Комиссии следует рассматривать как дополняющие друг друга, что и было оговорено в основополагающих резолюциях. Было бы ошибкой устанавливать такую приоритетность в выполнении этих функций, которая могла бы уменьшить роль Комиссии на ранних этапах, когда она могла бы внести свой очень значительный вклад.

83. *Комиссия по миростроительству, возможно, пожелает также рассмотреть вопрос о том, как она могла бы еще больше повысить свою роль в смысле предоставления рекомендаций в отношении стран, включенных в повестку дня Совета Безопасности, и в отношении ряда областей, охваченных настоящим докладом. В частности, речь может идти о следующих сферах:*

a) сосредоточение основных усилий на решении конкретных первоочередных задач миростроительства;

b) поощрение соответствующих действующих лиц к тому, чтобы они своевременно направляли соответствующие людские и финансовые ресурсы на укрепление национального потенциала и национальных учреждений, действующих в важнейших приоритетных областях;

c) отслеживание прогресса в деле осуществления национальных стратегий миростроительства и рамочных программ восстановления, которые были подготовлены в результате совместных процессов оценки и планирования с участием национальных и международных организаций, а также оказание политической поддержки, когда она необходима;

d) обеспечение более высокой степени согласованности в деятельности различных элементов системы Организации Объединенных Наций и других соответствующих организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

84. *Опираясь на итоги обсуждений в Генеральной Ассамблее и Экономическом и Социальном Совете, которые касаются вопросов финансирования в целях развития, Комиссия по миростроительству, возможно, пожелает также взаимодействовать с этими двумя органами, с тем чтобы поощрять обсуждение вопросов, касающихся эффективности помощи и взаимной подотчетности, уделяя при этом особое внимание проблемам финансирования, возникающим после завершения конфликта. Если говорить конкретнее, то Комиссия могла бы принять следующие меры:*

a) содействовать применению новаторских подходов к мобилизации ресурсов на цели миростроительства, особенно в интересах стран, которым до настоящего времени не уделялось достаточно внимания и которые не получали адекватного финансирования;

б) содействовать повышению эффективности помощи и взаимной подотчетности доноров и стран, в которых реализуются их программы, на основе национальных приоритетов и договоренностей о миростроительстве;

с) поощрять доноров к тому, чтобы они быстрее предоставляли финансовые средства на более гибкой основе и с более значительной готовностью идти на риск, с тем чтобы решить конкретные финансовые проблемы и устранить паузы, возникающие после завершения конфликта.

85. Я также рассчитываю провести в 2010 году обзор положений, содержащихся в основополагающих резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности об учреждении Комиссии по миростроительству. В порядке подготовки к проведению такого обзора я приветствую усилия Комиссии по миростроительству, которая с помощью Управления по поддержке миростроительства проводит оценку своих нынешних методов работы, с тем чтобы предложить новые гибкие подходы к продолжению своей деятельности по разработке рекомендаций в постконфликтных условиях. Речь может идти об углублении взаимодействия, как было до сих пор, а также о сосредоточении усилий на решении конкретных приоритетных задач в тех случаях, когда Комиссия может сыграть такую роль, какую не в состоянии сыграть другие механизмы. В любом случае Комиссия должна строить свою работу на существующих стратегиях деятельности в странах, если такие стратегии разработаны по конкретным странам, и должна обеспечить, чтобы ее деятельность была тесно увязана с конкретными потребностями и приоритетами страны, включенной в ее повестку дня. Уникальный членский состав и гибкий характер конфигураций Комиссии следует считать важными факторами в ходе рассмотрения этих вопросов.

86. В целом следует отметить, что, как я ожидаю, обзор 2010 года даст государствам-членам, в первую очередь членам Комиссии, возможность углубить свое сотрудничество с Комиссией и повысить свою роль в определении ее повестки дня, а также в выработке ее рекомендаций. Комиссия может успешно работать только в случае, если все ее члены будут вносить максимальный вклад в ее работу. Они могут обеспечить, чтобы Комиссия играла ключевую роль в поддержке стран, стремящихся к укреплению мира и развитию, что впоследствии позволило бы перейти к последующим этапам после того этапа, на котором некоторые из этих стран нуждаются в крупных миротворческих миссиях. Однако, как было ясно показано в настоящем докладе, такое сотрудничество должно начинаться своевременно, и оно должно быть направлено на решение ключевых первоочередных задач, что в конечном счете и даст возможность осуществить вышеупомянутый переход.

VII. Выводы и замечания

87. Проблемы, упомянутые в настоящем докладе, не новы. На протяжении уже более десяти лет мы занимаемся вопросом о том, каким образом продвинуть дело миростроительства и обеспечить более оперативное и более эффективное реагирование на ситуацию сразу же после завершения конфликта. Однако сейчас, когда во всем мире ощущается нехватка ресурсов и когда самые слабые несут на себе самое тяжелое бремя экономического спада, мы должны еще энергичнее предпринимать усилия для обеспечения более эффективного

использования ресурсов путем принятия согласованных, эффективных и целенаправленных мер.

88. В настоящем докладе я уделил основное внимание первым двум годам, которые следуют за моментом завершения конфликта, поскольку именно в этот период возникают особые проблемы и длительные паузы в работе, хотя в то же время появляются и значительные возможности. Удовлетворяя потребности людей в области безопасности, укрепляя политические процессы, добиваясь «мирного дивиденда» и укрепляя национальный потенциал, мы можем помочь национальным действующим лицам, которые стремятся обеспечить позитивную динамику и продвижение в правильном направлении с самого начала. Я должен подчеркнуть важность укрепления национального потенциала с самого начала, так чтобы такая работа была частью стратегии начального периода, а не просто преддверием ухода из страны.

89. Учитывая важность обеспечения национальной ответственности и быстрое изменение условий после завершения конфликта, надо добиваться того, чтобы усилия по миростроительству предпринимались в первую очередь на уровне страны. Поддержка и наставления со стороны Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета, Комиссии по миростроительству, Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и столиц государств-членов имеют большое значение, однако только те, кто работает на местах — как национальные, так и международные действующие лица, — могут обеспечить, чтобы применяемые подходы и стратегии и принимаемые решения стали эффективной реакцией на реальности быстро изменяющейся обстановки.

90. Все чаще высказывается мысль о том, что Организация Объединенных Наций должна играть одну из главных ролей на местах, содействуя сотрудничеству между национальными и международными действующими лицами, а также между международными организациями. Я определил программу, направленную на увеличение вклада Организации Объединенных Наций в обеспечение более оперативного и более эффективного реагирования в период, непосредственно следующий за моментом завершения конфликта. Элементами этой программы являются повышение роли и поддержка ведущих групп на местах, содействие более своевременному согласованию стратегических позиций, укрепление национального потенциала с самого начала, повышение наших возможностей оперативно предоставлять предсказуемый объем помощи, а также увеличение скорости, гибкости и объема финансирования в постконфликтных ситуациях и повышение степени готовности идти на риск. Каждый из этих элементов подкрепляет другие элементы. Для того чтобы добиться успеха, мы должны выполнить всю эту программу.

91. Организация Объединенных Наций всегда будет одной из многих действующих лиц, участвующих в усилиях по поддержке стран, в которых закончилась война, поэтому она опирается на прочные партнерские связи, основанные на очевидных сравнительных преимуществах. Всемирный банк является одним из важнейших стратегических партнеров в первоначальный постконфликтный период. Я твердо намерен укреплять наши взаимоотношения и обеспечить, чтобы их можно было перевести в практическую плоскость для укрепления наших сильных сторон. Региональные и субрегиональные организации также должны сыграть важную политическую и экономическую роль и функции по

обеспечению безопасности непосредственно после завершения конфликта. Мы должны строить нашу работу на основе налаживаемых партнерских отношений в области миростроительства, поддержания мира и развития, с тем чтобы содействовать усилиям региональных и субрегиональных организаций в области миростроительства.

92. Осуществление настоящей программы стало бы важнейшим шагом на пути к усилению международной поддержки стран, в которых закончился конфликт. Эта программа является началом, а не концом процесса. Я твердо намерен предпринять эти шаги вперед в рамках системы Организации Объединенных Наций. Я надеюсь, что государства-члены будут ключевыми партнерами, без помощи которых невозможно будет выполнить эту программу.

93. Для успешного выполнения данной программы необходимы определенные политические условия. Определенный уровень политической воли и приверженность национальных действующих лиц входят в число предпосылок миростроительства. Огромное значение имеет такая региональная обстановка, которая содействовала бы трансформации динамики конфликта, превращая его в мирные политические и экономические процессы. Международная поддержка также имеет большое значение, поэтому необходимо, чтобы государства-члены согласовывали свои действия и порядок сотрудничества между собой для обеспечения скоординированности и последовательности усилий. Если эти базовые политические условия не будут созданы, возможности Организации по содействию последовательным и эффективным мерам будут ограниченными.

94. Нет никаких простых способов установления и поддержания мира. Национальные действующие лица сталкиваются с огромными политическими проблемами, а также проблемами в сфере безопасности и развития после того, как конфликт завершился. Если же международное сообщество, возглавляемое системой Организации Объединенных Наций, будет готово оперативно, последовательно и эффективно реагировать на ситуацию, мы сможем помогать национальным действующим лицам, чтобы у них было больше шансов поддержать мир и заложить основы устойчивого развития. Слишком часто именно ни в чем не повинные мужчины, женщины и дети расплачиваются за развязывание войны. Мы не можем требовать от них, чтобы они расплачивались еще и за установление мира.
