



Генеральная Ассамблея

Совет Безопасности

Distr.: General
19 August 2011
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят шестая сессия
Пункт 123(а) предварительной повестки дня*
Укрепление системы Организации
Объединенных Наций

Совет Безопасности
Шестьдесят седьмой год

Гражданский потенциал в постконфликтный период

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Пережившие конфликты страны обычно сталкиваются с необходимостью решения широкого круга неотложных проблем в интересах построения и поддержания мира, однако зачастую они имеют крайне неадекватный потенциал, который требуется для оперативного и эффективного удовлетворения приоритетных потребностей. Международное сообщество признает наличие этой проблемы, и многие двусторонние и многосторонние субъекты предпринимают шаги в целях оказания более действенной поддержки странам, затронутым конфликтами. Однако усилий этих отдельных субъектов недостаточно для создания надежного и эффективного механизма оказания странам той помощи, в которой они нуждаются. Организация Объединенных Наций по-прежнему испытывает трудности в плане набора и развертывания гражданских специалистов и оказания национальным кадрам поддержки в совершенствовании и развитии их навыков и умений. В марте 2010 года я назначил Консультативную группу высокого уровня, возглавляемую бывшим заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира Жан-Мари Геэнно, в целях проведения независимого обзора в отношении гражданского потенциала в постконфликтный период, с тем чтобы она представила конкретные практические предложения относительно повышения эффективности гражданской поддержки в интересах устойчивого мира и развития.

Доклад Консультативной группы высокого уровня (A/65/747-S/2011/85) был представлен государствам-членам в феврале 2011 года. Он представляет собой охватывающий широкий круг вопросов доклад, в котором содержится ряд рекомендаций, адресованных государствам-членам, региональным организациям и организациям гражданского общества и Организации Объединенных На-

* A/66/150.



ций. С учетом сферы охвата этого доклада я учредил Руководящий комитет, председателем которого является заместитель Генерального секретаря полевой поддержке Сусана Малькорра и который будет осуществлять руководство скоординированной последующей деятельностью по выполнению содержащихся в докладе положений.

Настоящий доклад является первым докладом Организации Объединенных Наций, подготовленным по итогам независимого обзора гражданского потенциала в постконфликтный период. Его отправной точкой является нынешняя система Организации Объединенных Наций и процедуры и практика, которые входят в сферу моей компетенции как Генерального секретаря и направлены на повышение эффективности поддержки, которую Организация оказывает странам, пережившим конфликты. Наведение порядка в своем собственном доме является одной из предпосылок эффективного взаимодействия с государствами-членами, региональными организациями, партнерами из гражданского общества и прежде всего странами, которые обращаются к нам за помощью. Однако одного этого недостаточно для повышения эффективности международной гражданской поддержки. Мы все обязаны проводить обзор наших соответствующих индивидуальных действий, а также действий наших партнерств в целях оказания поддержки общинам и людям, которые пережили насилие и лишения. На последующих этапах я сконцентрирую внимание на роли, которую призваны играть другие субъекты, и на партнерствах, которые мы обязаны сформировать и которые позволят всем нам вместе повышать качество и эффективность гражданской поддержки в период после конфликта.

В настоящем докладе содержится предлагаемый Организацией Объединенных Наций комплекс конкретных приоритетных мер и временных параметров, которые рассчитаны на следующие 12 месяцев и цель которых состоит в том, чтобы Организация Объединенных Наций более эффективно использовала гражданский потенциал реагирования и становилась для других субъектов более эффективно действующим партнером. В их число входят:

- a) разработка руководящих принципов более эффективного использования и развития национального потенциала, а также рекомендаций, призванных обеспечить, чтобы в контексте закупочной деятельности были задействованы и местные поставщики;
- b) придание более четкой стратегической направленности новым процессам планирования;
- c) проведение обзора с целью определить, каким образом специальные знания в гендерной области структурируются и задействуются;
- d) проведение с государствами-членами и региональными организациями консультаций по вопросам укрепления партнерских отношений с целью обеспечить максимально эффективное использование имеющихся у них возможностей;
- e) формирование онлайн-платформы для распространения информации о потребностях в гражданском потенциале и соответствующих имеющихся возможностях и для поддержания более действенной связи с правительствами, Организацией Объединенных Наций и внешними поставщиками сил и средств;

f) изучение возможностей для расширения масштабов развертывания сотрудников, предоставляемых правительствами или другими субъектами;

g) выявление тех областей, где имеет место нехватка потенциала, и обеспечение того, чтобы специально назначенные координаторы Организации Объединенных Наций взаимодействовали с внешними партнерами в целях устранения этой проблемы;

h) внедрение «модели общеорганизационной чрезвычайной ситуации» в Секретариате Организации Объединенных Наций с целью обеспечить эффективное реагирование на те ситуации, в связи с которыми требуется оперативное развертывание;

i) обеспечение того, чтобы руководители Организации Объединенных Наций на местах могли быстро принимать меры в области оперативной деятельности и в финансовой области в целях выполнения своих мандатов;

j) использование принципа сравнительной выгоды в контексте выполнения мандатов;

k) опробование этих подходов на местах, например мобилизуя национальный и региональный специальный потенциал и изучая возможности в плане осуществления закупок на местах в Южном Судане.

И, что самое главное, в настоящем докладе недвусмысленно констатируется, что устойчивый мир — это национальный мир. Привнесенные извне решения или специальные навыки и умения не могут заменить собой ответственность и потенциал национальных общин, их лидеров и их институтов. Это отправная точка должна являться нашей конечной целью.

I. Введение

1. Национальным усилиям, направленным на построение и укрепление мира в период после конфликта, необходимо оказывать своевременную поддержку на основе эффективного задействования гражданского потенциала. Как я подчеркивал в своем докладе о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881-S/2009/304), мы должны использовать «окно возможностей», которое зачастую открывается в постконфликтный период, с целью обеспечить минимально необходимую безопасность, предоставить дивиденды мира, обеспечить и укрепить веру в политические процессы, упрочить национальный потенциал, благодаря чему страна сможет играть ведущую роль в деле миростроительства и закладывать основы для устойчивого развития.

2. В целях решения этой задачи международному сообществу, особенно Организации Объединенных Наций, необходимо более оперативно и эффективно создавать необходимый специальный гражданский потенциал, т.е. задействовать гражданских специалистов, обладающих специальными знаниями и навыками, необходимыми для оказания поддержки национальным субъектам в период, когда они стремятся восстановить верховенство права, оживить экономику, возобновить оказание основных услуг населению и создать потенциал, необходимый для закрепления достигнутых успехов. На раннем этапе мирного процесса вероятность «рецидива» высока. Нестабильность и конфликты не знают границ и дестабилизируют соседние страны. Существует тесная взаимосвязь между безопасностью, миром и развитием; затронутым конфликтами странам предстоит пройти самый длинный путь, прежде чем они достигнут целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В интересах устойчивого мира и развития нам необходимо на самом раннем этапе осуществлять инвестиции в развитие надлежащего гражданского потенциала.

3. В связи с необходимостью решения этих неотложных задач я и инициировал проведение обзора с целью проанализировать, каким образом можно расширить круг гражданских специалистов для того, чтобы удовлетворить срочные потребности в области развития в странах, в которых закончился конфликт. В марте 2010 года я назначил Консультативную группу высокого уровня под председательством бывшего заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира Жан-Мари Гезенно в целях проведения независимого обзора. Группа проводила консультации с подразделениями в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, в Центральных учреждениях и на местах, с государствами-членами, с Комиссией по миростроительству, региональными организациями, гражданским обществом и научными кругами. 22 февраля 2011 года я представил ее доклад (A/65/747-S/2011/85) Председателю Генеральной Ассамблеи и Председателю Совета Безопасности. Впоследствии я назначил руководящий комитет, состоящий из членов, которые представляют все подразделения системы Организации Объединенных Наций, с целью определить, каким образом следует выполнять рекомендации Консультативной группы высокого уровня.

4. Доклад Консультативной группы высокого уровня основан на ряде ключевых принципов: более значительный гражданский потенциал имеет жизненно важное значение для построения прочного мира; скрытые возможности национального потенциала в затронутых конфликтами странах необходимо ис-

пользовать; в основе международной поддержки должен лежать спрос, а не предложение; и Организации Объединенных Наций необходимо действовать более оперативно и гибко и более рационально расходовать ресурсы. Меня обнадеживает широкомасштабная поддержка государствами-членами этих принципов, того факта, что в докладе основное внимание уделяется подходу, основанному на спросе, и деятельности на местах, а также ее рекомендаций.

5. Я разделяю мнение Консультативной группы высокого уровня, согласно которому для решения этих проблем нам необходимо налаживать более прочные партнерские отношения с внешними партнерами; увеличивать число предоставляемых специалистов на основе выявления и развертывания тех, которые уже имеются, особенно в странах Юга и среди женщин; изыскивать более эффективные пути осуществления совместной работы в рамках всей системы Организации Объединенных Наций; и выработать такую культуру управления и методы практической деятельности, которые позволили бы моим старшим руководителям оперативно и эффективно реагировать на изменяющиеся реалии на местах. Сосредоточение Консультативной группой высокого уровня особого внимания на достижении этих целей на основе более эффективного использования уже имеющихся систем согласуется с подходом, который я предложил с целью формирования такой Организации Объединенных Наций, для деятельности которой в большей степени были бы характерны подотчетность, транспарентность, действенность и эффективность.

6. На протяжении второго срока моего пребывания на посту Генерального секретаря я намереваюсь приоритизировать меры, которые позволят обеспечить более действенное и эффективное функционирование Организации Объединенных Наций, в том числе на основе моей программы управления преобразованиями. Одним из ключевых факторов станет реализация положений настоящего доклада о гражданском потенциале. Многие нынешние инициативы Организации Объединенных Наций (такие как повестка дня в области миростроительства в период сразу же после окончания конфликта, глобальная стратегия полевой поддержки, стратегические рамки по женщинам и миру и безопасности, наши усилия по обеспечению слаженности в системе Организации Объединенных Наций и мой предстоящий доклад о превентивной дипломатии) потенциально могут повысить эффективность развертывания гражданского компонента, даже если это и не является их главной целью. То же самое можно сказать и о разработанных совместно с партнерами инициативах, таких как подготовленный Всемирным банком «Доклад о мировом развитии 2011 года», партнерство между Организацией Объединенных Наций и Европейским союзом по вопросам природных ресурсов, конфликтов и миростроительства и Международный диалог по вопросам укрепления мира и государственного строительства.

7. В настоящем докладе я веду речь о том, каким образом Организации Объединенных Наций следует прореагировать на доклад Консультативной группы высокого уровня, какие меры следует принять самой Организации Объединенных Наций в целях повышения качества, оперативности и эффективности гражданской поддержки затронутым конфликтами странам и что ей следует предпринимать в сотрудничестве с другими субъектами. Я предлагаю «дорожную карту» для действий по трем основным направлениям: создание более значительного национального потенциала и усиление национальной ответственности в контексте наших мер реагирования в постконфликтный период; форми-

рование внешних партнерств и внесение необходимых коррективов в рамках системы Организации Объединенных Наций в целях формирования необходимого гражданского потенциала; и обеспечение организационной оперативности, необходимой для быстрого реагирования на непредсказуемые постконфликтные ситуации.

8. Я полагаю, что наши ответные меры будут входить в различные категории. В первую из них входят приоритетные задачи в контексте раннего осуществления, т.е. инициативы, относящиеся к кругу моих собственных полномочий или полномочий исполнительных глав подразделений Организации Объединенных Наций, которые имеют наибольший потенциал с точки зрения получения отдачи на местах. В настоящем докладе я говорю о том, каким образом я намереваюсь реализовывать эти инициативы в краткосрочной перспективе. Далее идут идеи, которые требуют более тщательного изучения прежде, чем их можно будет реализовать на практике. Некоторые из них вписываются в круг полномочий системы Организации Объединенных Наций, а другие следует рассматривать государствам-членам или иным заинтересованным сторонам; позднее я намереваюсь более подробно обсудить эти идеи с государствами-членами. В последнюю категорию входят вопросы, которые уже решаются в рамках других процессов в контексте реформы в Организации Объединенных Наций. Большинство из них следует продолжать рассматривать в рамках этих процессов, особо отмечая их актуальность с точки зрения формирования гражданских потенциалов.

9. Значительная часть моих предложений будет актуальна в контексте различных мер реагирования, принимаемых Организацией Объединенных Наций в постконфликтный период. Там, где необходимо решать проблему удовлетворения гуманитарных потребностей на ранних этапах восстановления и программирования в области развития, меры гуманитарного характера будут по-прежнему осуществляться на основе принципов человечности, беспристрастности, нейтралитета и независимости.

II. Национальный потенциал

10. В период выхода из конфликта общины зачастую сталкиваются с серьезной неадекватностью потенциала, необходимого для обеспечения устойчивого мира. Как я подчеркивал в своих докладах о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта и об участии женщин в миростроительстве (A/65/354-S/2010/466) и как подчеркивали Совет Безопасности и Комиссия по миростроительству, выявление, развитие и использование национального потенциала должны быть одной из приоритетных задач в период после конфликта. Это поможет обеспечить национальную ответственность, которая чрезвычайно важна с точки зрения достижения устойчивого мира и развития.

11. Это не является мероприятием технического характера. Оказание поддержки национальным институтам в постконфликтный период является политической задачей, выполнение которой сопряжено с высокой степенью риска. Эта поддержка должна оказываться не только правительствам, но и гражданскому обществу и частному сектору и не только национальным учреждениям, но и учреждениям на субнациональном, местном и общинном уровнях. Существует своего рода «конкуренция» между настоятельной необходимостью на-

чать формирование национального потенциала с первого же дня, с одной стороны, и необходимостью обеспечить скорейшее получение мирных дивидендов, например, таких как основные услуги.

12. Тем не менее развитие потенциала представляет собой процесс, который должен начинаться с самых первых дней деятельности международного сообщества, и эту задачу должны решать Организация Объединенных Наций и все международные субъекты. Эта деятельность должна включать в себя оценку потенциала, укрепление потенциала, в том числе на основе проведения целенаправленных учебных занятий и наставничества, использование потенциала и обеспечение его устойчивости. Хотя имеется много практических примеров развития и задействования Организацией Объединенных Наций национального потенциала, в этом деле необходим более системный подход. Что касается Организации Объединенных Наций, то я просил межучрежденческую рабочую группу по вопросам развития потенциала, возглавляемую Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), подготовить к 2012 году основные принципы и руководящие указания в целях более эффективного использования и развития национального потенциала в постконфликтных контекстах, а также планы разработки конкретных инструментов, которые полевые группы использовали бы при проведении оценок потенциала, разработке стратегий и отслеживании результатов. Эти инструменты должны включать в себя стратегии, рассчитанные на конкретные группы, включая женщин и молодежь.

13. Одним из важных аспектов, которые необходимо учитывать, является необходимость не допускать какого-либо негативного воздействия на процесс развития национального потенциала, например не допускать утечки местных умов в международные и двусторонние организации. В целях обеспечения согласованности усилий международного сообщества Организация Объединенных Наций будет проводить соответствующую работу с Всемирным банком и поддерживать диалог с заинтересованными государствами-членами. Мы можем добиться успеха лишь в том случае, если все основные международные субъекты будут работать сообща в интересах развития национального потенциала.

14. В рамках стратегий развития потенциала не менее важно уделять больше внимания деятельности на субнациональном уровне, т.е. там, где достигнутые результаты зачастую являются более наглядными и важными для людей и могут стимулировать усилия по созданию потенциала на национальном уровне. Это является важным фактором в переходный период там, где неспособность государства выполнять свои основные функции может подорвать веру в его законность и доверие к нему и поставить под угрозу укрепление мира.

15. Хотя мы должны стремиться максимально задействовать национальный потенциал с самого начала, в некоторых случаях необходимо задействовать международный потенциал для оказания необходимых специальных технических услуг. В других случаях международный потенциал может быть необходим для обеспечения беспристрастности, нейтралитета или безопасности или же там, где затяжной конфликт привел к ослаблению систем подотчетности и транспарентности в такой степени, что в целях восстановления доверия необходимо принимать временные меры по замене соответствующих систем. Такие меры должны стать одним из элементов более широкой стратегии, причем должны определяться исходные показатели на весь период принятия таких мер

и должна быть четко разработана реалистичная стратегия ухода¹. В рамках таких стратегий должна учитываться необходимость надлежащей сбалансированности и последовательности в контексте использования международной помощи и национального (пусть все еще слабого) потенциала в интересах дальнейшей реализации цели укрепления национальной легитимности, ответственности и долгосрочной устойчивости. Мероприятия по оказанию прямой международной поддержки и по укреплению потенциала должны осуществляться параллельно с мероприятиями, направленными на недопущение длительной зависимости от международных ресурсов.

16. Обеспечение профессиональной подготовки национальных сотрудников является одним из средств, с помощью которых операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и ее специальные политические миссии могут способствовать наращиванию потенциала. Например, в рамках проекта по укреплению потенциала, который в 2010 году начала осуществлять Интегрированная миссия Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти, учебные занятия проводятся с более чем 900 национальными сотрудниками, причем там, где это возможно, для проведения занятий привлекаются местные и региональные субъекты. В основе таких усилий должны лежать национальные потребности², а проведение таких мероприятий следует предусматривать на ранних этапах планирования миссий. Привлечение национальных сотрудников категории профессионалов, нанимаемых на национальном уровне, расширяет возможности национальных сотрудников в плане содействия работе полевых миссий и их участия в выполнении чрезвычайно важных функций в контексте миростроительства и государственного строительства³. Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки, ПРООН и другие подразделения Организации Объединенных Наций на основе сотрудничества обеспечивают задействование национальных кадров в интересах Южного Судана, в том числе представителей диаспоры, где это целесообразно, например, через посредство ярмарок вакансий в соседних странах и национальной программы Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН). Подобные инициативы имеют не менее важное значение и в тех странах, где не действуют миссии и где усилия, направленные на укрепление национального потенциала, необходимого для урегулирования конфликта⁴, являются важным элементом устойчивого миростроительства. Я настоятельно призываю государства-члены оказывать поддержку этим инициативам, выделяя финансовые ресурсы на цели возвращения и реинтеграции национальных сотрудников и осуществления программ, которые способствуют воспитанию национальных кадров.

¹ Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) разрабатывает стратегии развития потенциала в интересах осуществления своих программ в Южном Судане, и при этом особое внимание уделяется конечным результатам и стратегиям ухода.

² Профессиональная подготовка национальных сотрудников является одним из общих приоритетов правительства Тимора-Лешти и Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций. Учебные курсы и помещения миссии доступны для сотрудников государственных министерств и других национальных учреждений в той степени, в какой это позволяют имеющиеся ресурсы.

³ Как это имеет место в рамках новой миссии в Южном Судане.

⁴ В таких странах, как Гана, где мероприятия по созданию структуры мира финансируются Департаментом по политическим вопросам и Программой развития Организации Объединенных Наций.

17. Мероприятия по развитию потенциала необходимо предусматривать в соответствующих планах с самого начала. Недавние инновации, такие как оценка потребностей в постконфликтный период, стратегическая оценка, комплексная стратегическая программа и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в очень значительной степени способствовали совершенствованию комплексного планирования в Организации Объединенных Наций. Однако нам все еще необходимо двигаться дальше. Планирование на ранних этапах должно быть основано, в частности, на эффективной оценке положения дел на местах, и поэтому уже находящиеся в стране сотрудники Организации Объединенных Наций должны проводить с национальными заинтересованными сторонами работу по оценке национальных приоритетов и существующего национального потенциала⁵, в том числе в рамках диаспоры. Это поможет обеспечить, чтобы в основе процесса планирования лежали национальные приоритеты и потребности, а не наличие международных сотрудников и других ресурсов и чтобы в контексте планирования изучались возможности задействования и развития скрытого национального потенциала. Планы должны быть достаточно гибкими для того, чтобы их можно было адаптировать к изменяющимся обстоятельствам, а также с учетом того, что уровень национальной ответственности будет возрастать. Руководящая группа по вопросам интеграции приняла решение о проведении к 2012 году пересмотра руководящих принципов в отношении процесса комплексного планирования миссий. В рамках этого процесса будет рассмотрен вопрос о важном значении задействования национальных субъектов на этапах оценки, планирования и осуществления. Будут подготовлены четкие стратегические указания относительно того, как обеспечить, чтобы национальные интересы и потенциал учитывались на самых ранних этапах каждого процесса планирования.

18. В контексте стратегий развития потенциала особое внимание следует уделять потребностям и возможностям женщин. Как подчеркивалось в моем докладе об участии женщин в миростроительстве, постконфликтный переходный период является чрезвычайно важным периодом, в ходе которого проводится переоценка гендерных ролей и возможностей и предпринимаются шаги в направлении обеспечения равенства полов. В настоящее время проводится работа с целью обеспечить учет принципов гендерного равенства в рамках процесса постконфликтного планирования Организации Объединенных Наций. В контексте Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития периодически проводятся ретроспективные гендерные обзоры, и были разработаны руководящие принципы обеспечения учета гендерных факторов при проведении постконфликтных оценок потребностей.

19. Однако, хотя руководящие принципы могут быть важным инструментом, они, как представляется, не являются действенным фактором обеспечения удовлетворения потребностей женщин и не гарантируют того, что женщины будут участвовать в процессах постконфликтного планирования и осуществления программ. В число факторов, которые действительно играют важную роль, входят наличие преданных своему делу и убеждениям руководителей, задействование экспертов по гендерным вопросам на начальном этапе (особенно экспертов, обладающих специальными знаниями и опытом работы в конкретных секторах) и эффективные рамки подотчетности. Структура Организации

⁵ См. A/63/881-S/2009/34, пункт 46.

Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») к середине 2012 года проведет оперативный и эффективный с точки зрения затрат анализ того, как формируются и задействуются в постконфликтных ситуациях структуры по вопросам гендерной проблематики, и будут вынесены рекомендации относительно повышения их эффективности. Наряду с этим, я призываю своих старших руководителей обеспечить, чтобы в рамках планирования Организации Объединенных Наций учитывались цели и показатели из общесистемных стратегических рамок на основе положений резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, с тем чтобы более эффективно обеспечивать участие женщин в процессах миростроительства.

20. С 2009 года Организация Объединенных Наций проводит с государствами-членами работу с целью содействовать привлечению большего числа женщин к работе в рядах национальной полиции, а также выдвижению большего числа женщин для работы в качестве международных сотрудников в контексте глобальных усилий, направленных на увеличение к 2014 году на 20 процентов доли женщин, задействованных в полицейских компонентах Организации Объединенных Наций.

21. Оказание поддержки правительствам в выполнении ими своих основных функций имеет жизненно важное значение для повышения уровня национальной ответственности. Приоритеты, которые выделила Консультативная группа высокого уровня, включали в себя управление политикой и установление политических приоритетов, координацию помощи и управление государственными финансами. В Докладе о мировом развитии 2011 года было указано на важное значение наличия эффективных институтов для обеспечения безопасности граждан, правосудия и создания рабочих мест. Предварительные результаты обзора накопленного опыта в области государственного управления в постконфликтных контекстах свидетельствуют о том, что важное значение имеет также управление сотрудниками гражданской службы и наращивание потенциала местных органов власти. В контексте управления гражданской службой должны быть предусмотрены меры по привлечению и удержанию сотрудников, в том числе на основе использования разнообразных стимулов.

22. Однако для повышения эффективности выполнения основных функций правительства необходимо не только укрепление технического потенциала. Государственная администрация и управление становятся подлинно законными благодаря не только тому, каким образом государство технически выполняет свои функции, но и тому, каким образом оно взаимодействует с обществом: каким образом принимаются решения, как распределяются общественные блага и ресурсы и каким образом население может взаимодействовать с государством. Укрепление доверия в отношениях между государствами и населением на основе обеспечения его участия в процессах принятия решений и использования дивидендов мира имеют жизненно важное значение с точки зрения недопущения повторного возникновения конфликта. В контексте раннего подключения международного сообщества к урегулированию конфликтов внимание должно быть сконцентрировано на укреплении потенциала, необходимого для налаживания адекватных отношений между государством и обществом. Предоставление государствами-членами достаточного объема финансовых ресурсов имеет

весьма важное значение в плане обеспечения принятия Организацией Объединенных Наций эффективных и предсказуемых мер реагирования в этих областях.

23. В своем докладе Консультативная группа высокого уровня рекомендует, чтобы там, где это целесообразно, международные сотрудники в постконфликтный период работали в служебных помещениях национальных учреждений. Мы располагаем таким опытом, накопленным в контексте многих постконфликтных ситуаций, и изучаем варианты совместного размещения гражданских сотрудников и государственных служащих в служебных помещениях в новой миссии в Южном Судане⁶. При проведении оценки того, является ли такое совместное размещение целесообразным и когда оно является таковым, следует учитывать уровень абсорбирующего потенциала национальных учреждений, а также необходимость обеспечить беспристрастность международной помощи⁷, эффективный контроль за соблюдением прав человека, представление соответствующей отчетности и безопасность сотрудников и определить, несут ли международные сотрудники ответственность за наставничество и передачу знаний или же за оказание технических консультативных услуг. Межучрежденческая рабочая группа по укреплению потенциала должна включить в свои руководящие принципы рекомендации в отношении совместного размещения сотрудников с учетом опыта прошлых лет⁸.

24. Закупочная деятельность Организации Объединенных Наций может открывать возможности для того, чтобы присутствие Организации Объединенных Наций на местах оказывало более широкое по своим масштабам позитивное воздействие на экономику соответствующих стран. Масштабы закупочной деятельности на местах уже достаточно широки в некоторых переживших конфликты странах, таких как Демократическая Республика Конго и Либерия. В этих странах проводятся семинары для предпринимателей, в ходе которых представители местных рынков информируются о потребностях Организации Объединенных Наций в закупках. Я обращаюсь к полевым миссиям с просьбой предпринять все усилия для того, чтобы привлечь местных поставщиков к участию в торгах на осуществление закупок, проводимых Организацией Объединенных Наций. Начиная с 2012 года я буду периодически обращаться к операциям по поддержанию мира с просьбой представлять информацию о том, каким образом их деятельность оказывает влияние на местную экономику, и об их вкладе в эту экономику.

25. Что касается учреждений, фондов и программ, то Всемирная продовольственная программа (ВПП) располагает программой закупок, которая призвана стимулировать сельскохозяйственный сектор благодаря осуществлению

⁶ См. резолюцию 1996 (2011) Совета Безопасности, пункт 22.

⁷ Это особенно важно для гуманитарных учреждений, которые проводят свои мероприятия на основе принципов беспристрастности, нейтралитета и независимости, что в некоторых случаях может сделать совместное размещение сотрудников нецелесообразным.

⁸ Например, усилия ЮНИСЕФ по распространению знаний и навыков в секторе здравоохранения в Афганистане и поддержка, которую Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказывает структурам, управляющим распределением помощи в Непале, и избирательной комиссии в Либерии.

закупок сельхозпродукции у мелких фермеров⁹; Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) закупает все больше товаров на местном рынке; а ПРООН закупает местные товары и услуги в рамках упорядоченного процесса конкурсных торгов. Имеющие важное значение в контексте конфликта местные закупки, осуществляемые на этапе гуманитарной деятельности, могут помочь налаживанию партнерских отношений, которые могут оказаться полезными в период постконфликтного восстановления.

26. В рамках существующих регулирующих рамок можно сделать гораздо больше без ущерба для транспарентности, международной конкуренции и стандартов качества. Департамент по вопросам управления опубликует руководящие принципы с целью обеспечить, чтобы в контексте закупочной деятельности местные поставщики не оставались за бортом, чтобы, насколько это возможно, заявки были некомплексные, с тем чтобы местные поставщики, включая микропредприятия, имели больше возможностей в плане участия в торгах, и чтобы был проведен пересмотр финансовых критериев для соответствующих поставщиков, с тем чтобы дать возможность мелким компаниям участвовать на конкурентной основе. Мы изучаем масштабы осуществления закупок на местах в Южном Судане. Один из вариантов состоит в том, что неправительственные организации могли бы оказывать мелким компаниям поддержку, с тем чтобы те могли участвовать в торгах на получение контрактов на обслуживание и оказание вспомогательных услуг¹⁰, или помогать создавать мелкие компании там, где таковых не имеется.

27. Я обратился к Департаменту по вопросам управления с просьбой провести в 2012 году обзор нынешних закупочных процессов и процедур, проанализировать положение дел в отдельных странах в целях выявления факторов, препятствующих расширению масштабов закупочной деятельности на местах, а также определить, можно ли решать эти проблемы в рамках существующих процедур, оценить последние новшества и рекомендовать соответствующие изменения¹¹. Я поддерживаю аналогичные инновации в учреждениях, фондах и программах.

III. Международный гражданский потенциал

28. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня в отношении эффективной мобилизации международного гражданского потенциала можно рассматривать в качестве трех концентрических кругов: более эффективное задействование внешнего потенциала на основе партнерских отношений с не относящимися к системе Организации Объединенных Наций субъектами; укрепление потенциала и повышение уровня интероперабельности в рамках всей

⁹ В рамках инициативы «Закупки во имя прогресса» Всемирная продовольственная программа закупила кукурузу в Южном Судане в целях поставки продовольствия находящимся в Южном Судане перемещенным беженцам из Конго и Центральноафриканской Республики.

¹⁰ Как, например, поступил «Фонд мирного дивиденда» в Тиморе-Лешти и Афганистане.

¹¹ Необходимо также учитывать политическое влияние закупок на местах. Если осуществление закупок на местах в более широких масштабах может приводить к сосредоточению богатства в руках немногих сильных мира сего, то это объективно может стать причиной усугубления неравенства и роста напряженности в обществе, пережившем конфликт.

системы Организации Объединенных Наций; и изменения в Секретариате. Область внешних партнерских отношений открывает особенно широкие возможности в плане разработки новаторских подходов, которые могут обеспечить более активное реагирование на местах.

А. Задействование внешнего потенциала: партнерские отношения с не относящимися к системе Организации Объединенных Наций субъектами

29. Большое число миссий Организации Объединенных Наций в затронутых конфликтами странах и широта и сложность их мандатов обуславливают необходимость наличия все более специализированных по своему характеру гражданских компонентов. В их число входят компоненты для выполнения «сегментных» функций (например, функций, связанных с партнерствами между государственным и частным сектором, или выполнением специальных задач, связанных с верховенством права, таких как проведение расследований), а также компоненты, обладающие специальными знаниями, которые могут иметься лишь в той или иной отдельной стране или регионе, такие как традиционные системы отправления правосудия или специальных знаний в области борьбы с пиратством. Для выявления этих специальных потенциалов и устранения существующих ныне пробелов Организации Объединенных Наций необходимо изучить большее число разнообразных источников потенциала, особенно субъектов стран Юга, и наладить эффективные партнерские отношения с потенциальными «поставщиками» знаний и опыта.

30. Налаживание этих партнерских отношений станет одной из моих приоритетных задач в течение второго периода моего пребывания в должности Генерального секретаря. Проводя эту работу, я буду руководствоваться определенными принципами. Во-первых, доступность и инклюзивность: новые возможности в плане партнерства должны быть видимы и доступны для всех потенциальных партнеров, из всех регионов. В их число должны входить страны, недавно пережившие процесс изменений или преобразований и имеющие соответствующий обширный опыт, который можно было бы использовать¹². Этот подход должен также позволить нам выявить и задействовать большее число женщин, обладающих соответствующими навыками и знаниями.

31. Во-вторых, в целях удовлетворения потребностей затронутых конфликтами стран нам необходимо иметь более широкий по своему составу контингент работников, в рамках которого в дополнение к основным сотрудникам Организации Объединенных Наций привлекались бы сотрудники, которые были бы задействованы на гибкой основе с учетом потребностей на основе прикомандирования от правительств, международных и региональных организаций или неправительственных субъектов. Такой подход, который уже применяется учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций и

¹² Например, специальные знания и опыт Индонезии в области посредничества; опыт стран Латинской Америки, накопленный в деле борьбы с насилием в городах и с преступным насилием; опыт Бангладеш в деле оказания содействия расширению прав и возможностей женщин в таких областях, как микрокредитование и медицинское обслуживание на уровне общин; и используемый в Бурунди опыт Южной Африки в области проведения выборов и посредничества.

некоторыми структурами Секретариата, должен позволить нам обеспечить более тесную увязку между структурой нашей рабочей силы и оперативными потребностями. Он также расширит возможности государств-членов в плане предоставления гражданских сотрудников в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций. Мы будем консультироваться с государствами-членами с целью обеспечить задействование нами потенциалов различных стран и регионов с максимальной пользой. Я призываю государства-члены и региональные организации принять активное участие в этих консультациях.

32. В контексте этих широких политических рамок мы начинаем работу над инструментами и механизмами, которые будут необходимы нам для оказания поддержки процессам более эффективного развертывания на основе привлечения внешних партнеров. В качестве первого шага я намереваюсь на экспериментальной основе подготовить инструменты для обеспечения увязки между спросом и предложением, которые можно будет постепенно совершенствовать с учетом накопленного опыта. Началась работа по формированию «виртуального рынка» гражданских специалистов, который представляет собой онлайн-платформу, дающую возможность информировать о потребностях и возможностях и помогающую правительствам и системе Организации Объединенных Наций подыскивать потенциальных поставщиков необходимых им кадров и обеспечивать более тесную связь между субъектами Организации Объединенных Наций на местах и внешними поставщиками кадров. Эта платформа даст возможность получать информацию о стандартных процедурах налаживания партнерских отношений, что позволит Организации Объединенных Наций оперативно получать доступ к кадрам партнеров, не возобновляя этот процесс каждый раз. Она также начнет публиковать имеющиеся реестры, имеющиеся как в системе Организации Объединенных Наций, так и у внешних провайдеров, и повышать эффективность их использования, давая возможность управляющим реестрами сотрудникам поддерживать связь друг с другом, а также лучше понимать, какой опыт и навыки в настоящее время пользуются наибольшим спросом.

33. Реализация цели, заключающейся в налаживании более тесной связи с внешними партнерами, является сложной и важной задачей, решить которую не удастся лишь за счет создания платформы. Для обеспечения достижения скорейшего прогресса в деле реализации этой приоритетной цели мы формируем небольшую группу — вначале за счет имеющихся ресурсов — в целях выявления основных проблем, которые необходимо будет решать в процессе осуществления. Эта группа будет разрабатывать необходимые механизмы налаживания партнерских отношений, подготавливать стандартные правовые договоренности с целью сделать долгосрочные партнерские отношения более продуктивными и содействовать более масштабному сотрудничеству по линии Юг-Юг и трехстороннему сотрудничеству, проводя тесный диалог с государствами-членами, посвященный изменению спроса и источникам потенциала, о которых говорится ниже.

34. Механизмы, которые позволят партнерам легко проводить совместную работу, которые будут доступны для всех потенциальных партнеров и будут функционировать в контексте четких политических рамок, имеют весьма важное значение для расширения масштабов развертывания персонала — отдельных лиц или групп, предоставляемых правительствами или другими образованиями. Организация Объединенных Наций уже на протяжении длительного

времени использует эффективные механизмы (такие как письма-заявки и меморандумы о понимании), которые регулируют развертывание военного персонала и полицейских и оказание государствами-членами операциям по поддержке мира специальной поддержки в области материально-технического обеспечения, а также меморандумы о понимании, касающиеся предоставления резервного персонала в гуманитарных целях¹³. Департамент по вопросам управления будет играть ведущую роль в определении путей для того, чтобы действие таких механизмов распространялось и на развертывание гражданских сотрудников, в том числе в таких ситуациях, когда группа специально подготовленных сотрудников необходима для осуществления конкретных инициатив или когда необходимы имеющиеся на региональном уровне специальные знания и опыт, используя накопленный в учреждениях, фондах и программах опыт в деле организации такого развертывания совместно с партнерами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, в том числе в связи с вопросами контроля за качеством и подотчетности.

35. Кроме этого, наряду с существующими возможностями могут иметься другие пути для расширения масштабов задействования сотрудников, предоставляемых правительствами или другими субъектами. После того, как мы четко определим, что мы способны сделать тогда, когда Секретариат в полной мере реализует его нынешние полномочия, я смогу в 2012 году вновь обратиться к Генеральной Ассамблее с предложениями в отношении обновления соответствующих стратегий.

36. Я призываю государства-члены и постоянные реестры и учебные центры увеличивать объемы инвестиций в формирование потенциала в странах Юга. Во многие существующие реестры уже включены члены от стран Севера и Юга. Хотя некоторые связанные с гражданским потенциалом партнерства можно поддерживать за счет средств бюджетов миссий или учреждений, следует изучить другие варианты финансирования, включая целевые фонды. Более эффективная коммуникация на местах между провайдерами из стран Юга и Организацией Объединенных Наций может помочь выявить новые возможности в плане сотрудничества Юг-Юг, в том числе в тех областях, где правительства стран Юга, возможно, сами сталкивались с аналогичными проблемами и решали их¹⁴. Налаживание партнерских отношений с центрами передового опыта или организациями гражданского общества, особенно стран Юга, является отправной точкой для задействования таких потенциалов¹⁵.

37. Я также призываю государства-члены изучить возможности для налаживания трехстороннего сотрудничества, такого, например, как сотрудничество в рамках инициативы Межправительственного органа по вопросам развития

¹³ Например, группа экспертов, которых Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов может привлекать в целях оказания услуг, связанных с разминированием.

¹⁴ Например, осуществление в Анголе проектов оживления экономики, которые в свое время реализовывала Бразилия, или сотрудничество Южной Африки с Германией в целях оказания поддержки в деле подготовки специалистов для правовой и судебной систем в Южном Судане.

¹⁵ Например, бразильская неправительственная организация «Игарапэ» при поддержке правительств Бразилии, Канады и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии подготавливает реестр гражданских экспертов для развертывания в миротворческих операциях.

(МОВР), которая осуществляется в целях укрепления потенциала в Южном Судане, поддержку которой оказывают ПРООН и Норвегия и в рамках которой правительство Южного Судана направит 200 гражданских служащих из государств — членов МОВР для работы на ключевых государственных должностях в Южном Судане в течение двух лет. Этот проект также является примером сотрудничества по линии Юг-Юг, поскольку страны, направляющие своих гражданских служащих в Южный Судан, будут продолжать выплачивать им их заработную плату.

38. Я предлагаю своим старшим руководителям на местах более широко задействовать членов Программы добровольцев Организации Объединенных Наций, 80 процентов из которых являются выходцами из стран Юга, в мероприятиях, направленных на укрепление национального потенциала, особенно на уровнях местных органов государственного управления и на общинном уровне, и привлекать их на ранних этапах планирования миссий, особенно в рамках комплексных операций, в контексте которых ДООН работает совместно с ПРООН и другими партнерами из Организации Объединенных Наций в интересах укрепления национального институционального потенциала, как это имеет место, например, в Южном Судане. Секретариат будет проводить с ДООН работу в целях выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам недавно проведенной Департаментом полевой поддержки и ДООН партнерской оценки, например, уделяя большее внимание развитию и укреплению базы профессиональных и специальных знаний и навыков национальных сотрудников и использованию национальных добровольцев Организации Объединенных Наций и обеспечивая более стратегическое по своему характеру развертывание этих добровольцев в периоды мира и развития и их перевод в страновые группы и политические миссии Организации Объединенных Наций. В 2012 году Департамент полевой поддержки, Департамент по политическим вопросам и ДООН будут проводить последующий обзор с целью разобраться, почему добровольцы Организации Объединенных Наций недопредставлены в политических миссиях, и предложить пути повышения эффективности их задействования.

В. Общесистемный потенциал и оперативная совместимость

39. Многие учреждения системы Организации Объединенных Наций предоставляют своих гражданских сотрудников, обладающих знаниями и опытом, востребованными в сложной постконфликтной обстановке. Для национальных партнеров, ресурсы которых, как правило, крайне истощены, важно, чтобы Организация Объединенных Наций действовала согласованно в стратегическом и оперативном плане, несмотря на самостоятельный характер и различия в структуре управления, мандатах и источниках финансирования ее подразделений.

40. Как отметила Консультативная группа высокого уровня, сложившиеся в Организации Объединенных Наций системы набора и назначения персонала в значительной степени отличаются друг от друга. Учреждение Организации Объединенных Наций не может просто направлять персонал из других подразделений системы. Кроме того, у большинства учреждений, фондов и программ имеются собственные реестры гражданских специалистов-экспертов, к услугам которых прибегают в кризисных ситуациях. Однако эти реестры устроены

по-разному и не всегда совместимы. Поскольку для полевых операций требуются специалисты самого разного профиля, большая часть которых в общей системе Организации Объединенных Наций имеется, существующие в системе реестры должны быть общим ресурсом.

41. Описанная выше онлайн-платформа по гражданскому потенциалу станет первым шагом на пути к более тесному общесистемному сотрудничеству. Однако более сложной задачей будет обеспечение реальной оперативной совместимости. Департамент по вопросам управления возглавляет межучрежденческую группу, которая будет разрабатывать необходимые меры, включая составление перечня реестров кандидатов и учет имеющихся возможностей в плане подготовки и минимальных требований для включения в реестр, выявление пробелов и анализ вариантов решений (включая создание общего или открытого реестра, совместное покрытие расходов и введение административных процедур для оперативного командирования). К 2012 году эта группа представит свой доклад по результатам совместной работы с Сетью по вопросам людских ресурсов.

42. В Департаменте по вопросам управления ведется отдельная работа по распространению на учреждения, фонды и программы системы обмена персоналом (добровольная инициатива в области сетевых обменов), которая сегодня действует в Секретариате. Я намерен устранить факторы, препятствующие привлечению или найму сотрудников из одного органа Организации Объединенных Наций для работы в другом органе; мобильность останется приоритетом во время моего второго срока.

С. Секретариат Организации Объединенных Наций

43. Миссии и полевые операции Организации Объединенных Наций планируются и обеспечиваются кадровыми ресурсами, и большая часть гражданского компонента формируется из сотрудников Секретариата. Тенденция привлекать весь необходимый персонал из Секретариата или посредством прямого найма в Секретариат часто приводит к тому, что мы оказываемся не в состоянии достаточно быстро предоставить необходимых гражданских специалистов.

44. В то же время укрепление связей с внешними партнерами и возможность задействовать больше ресурсов из разных структур системы Организации Объединенных Наций не является альтернативой усовершенствованию процедур набора персонала и кадровой политики в Секретариате. Для улучшения положения в этой области принципиально важно отказаться от применения единственной процедуры для решения различных кадровых задач — набора, продвижения и назначения.

45. Консультативная группа высокого уровня внесла ряд полезных предложений по расширению возможностей Организации Объединенных Наций в плане укомплектования штатов ее миссий. Некоторые из них требуют дополнительного анализа, тогда как другие, включая мобильность, культурно-бытовое обслуживание персонала и организацию служебной деятельности, уже рассматриваются Генеральной Ассамблеей или реализуются в рамках других реформ. Считаю, что наиболее эффективно они могут быть реализованы в контексте существующих инициатив. Осуществление некоторых из предложений, напри-

мер касающихся культурно-бытового обслуживания и мобильности, окажет влияние на всю систему Организации Объединенных Наций в целом.

46. Я намерен отдельно добиваться выполнения рекомендаций о внедрении «модели общеорганизационной чрезвычайной ситуации»¹⁶ (для чего потребуются определить условия применения такой модели, в том числе установить, кто может объявлять чрезвычайное положение; разработать систему горизонтальных перемещений персонала в системе Организации Объединенных Наций; и создать механизм оперативного набора персонала) и создании реестра персонала Секретариата для оперативного командирования, прошедшего стандартную подготовку, в том числе по вопросам управления, прав человека и положения женщин.

47. Консультативная группа высокого уровня рекомендует разработать четкие и прозрачные процедуры для организации работ на начальных этапах развертывания миссий и переходных процессов. Для этого реализуются такие инициативы, как разработка и расширение глобальной стратегии полевой поддержки, постоянный анализ комплексного процесса планирования миссий и подготовительная работа для моего предстоящего доклада о финансировании специальных политических миссий и оказании им содействия и поддержки.

IV. Специальные знания и подотчетность

A. Руководство и подотчетность

48. Доклад Консультативной группы высокого уровня содержит рекомендации по укреплению потенциала и улучшению подотчетности высокопоставленных руководителей Организации Объединенных Наций. Я намерен использовать существующие инициативы для подбора руководителей с учетом их компетентности, изучить возможности для более тщательного анализа послужного списка потенциальных руководителей, в том числе в сфере актуализации гендерного вопроса, и применить новаторские и эффективные методы оценки. Я также изучу другие инициативы, направленные на обеспечение соблюдения правил, регулирующих процесс назначения старших должностных лиц, такие как увеличение числа объявляемых вакантных должностей старших руководителей. Я буду продолжать настаивать на том, чтобы женщины участвовали во всех этапах процесса набора персонала и поощрять проведение собеседований с кандидатами на должности старших руководителей.

49. Что касается расширения возможностей старших руководителей в плане организации действий системы Организации Объединенных Наций в случае конфликта, то мы изучим способы совершенствования подготовки руководителей в пределах имеющихся ресурсов. К ним относятся усиление внимания к административным аспектам и вопросам поддержки при подготовке старших руководителей, включая проведение встреч с руководителями их администраций во время вводных инструктажей; предоставление руководителям рекомендаций по Интернету с использованием заключений по итогам проверок и при-

¹⁶ С учетом опыта применения моделей реагирования на гуманитарные кризисы, в том числе моделей, созданные Управлением по координации гуманитарных вопросов, ПРООН, ЮНИСЕФ и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения.

меров из практики системы отправления правосудия; включение программ повышения квалификации в расписания конференций в целях максимального расширения возможностей для группового обучения; и обеспечение того, чтобы руководители выделяли пять дней в год на обучение¹⁷. Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки и Департамент по политическим вопросам продолжают работу над методологией, с помощью которой миссии могли бы проводить учения по определенным сценариям с упором на принятие решений и управление в кризисных ситуациях.

50. Я полностью разделяю мнение Консультативной группы высокого уровня о том, что старшие руководители должны отвечать за результаты работы перед национальными субъектами и гражданами стран так же, как и перед Организацией Объединенных Наций. Ожидаемые результаты должны формулироваться на основании согласованных целей. Подотчетность не должна ограничиваться достигнутыми результатами, а должна охватывать также предоставление услуг и взаимодействие с другими элементами системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, должен быть определен элемент взаимной подотчетности по достигнутым результатам между старшими руководителями всей системы Организации Объединенных Наций.

51. Вместе с тем усиление контроля и подотчетности за результаты деятельности должно рассматриваться в контексте сложных постконфликтных ситуаций. Достижение результатов в таких ситуациях зачастую требует готовности идти на определенный риск. Старшие руководители должны быть освобождены от ограничений и наделены правом брать на себя взвешенный риск.

52. Я поручил Департаменту по вопросам управления совместно со Структурой «ООН-женщины» изучить и усовершенствовать существующие системы, с тем чтобы утвердить подотчетность за достижение равенства женщин в период после окончания конфликта, включая ответственность за выполнение моего плана действий из семи пунктов по вовлечению женщин в процесс миростроительства. Системы будут включать регулярную оценку достигнутых результатов по согласованным критериям, например показателям, содержащимся в резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, и оценку работы старших руководителей. В 2012 году я представлю Генеральной Ассамблее дальнейшие предложения относительно обеспечения подотчетности в деле обеспечения равенства женщин в постконфликтных ситуациях

В. Подотчетность и ответственность

53. Я согласен с Консультативной группой высокого уровня в том, что существуют серьезные пробелы в удовлетворении спроса на гражданских специалистов в глобальном масштабе и что нам необходимо создать механизмы, которые позволяли бы восполнить эти пробелы, улучшить подотчетность и усовершенствовать управление основной деятельностью. Консультативная группа высокого уровня рекомендовала создать кластерную систему и специальные головные структуры по ключевым направлениям деятельности в области миростроительства. Я одобряю главную цель Группы — повысить эффективность,

¹⁷ Примером нынешних усилий по усовершенствованию подготовки старших руководителей является 5–8-дневная программа подготовки к работе в миссии, разработанная Департаментом операций по поддержанию мира для руководителей военных компонентов.

ответственность и предсказуемость международной поддержки в постконфликтный период. Ограниченность потенциала свидетельствует не только о системных пробелах в международной помощи, но и об острых потребностях стран с разными условиями, независимо от присутствия или отсутствия в них миссий. Мы должны стремиться к тому, чтобы в ключевых областях был обеспечен достаточный готовый к развертыванию потенциал с соответствующим финансированием и при отсутствии дублирования. Это необходимо для обеспечения необходимой поддержки стран, затронутых конфликтами, но также для повышения эффективности помощи.

54. Вопрос о том, что необходимо системе Организации Объединенных Наций для укрепления ключевого потенциала, нельзя рассматривать в отрыве от вопроса о потенциале международного сообщества в целом. Необходимо вести постоянный диалог с государствами-членами и международными финансовыми учреждениями о меняющейся потребности в потенциале и источниках его восполнения. Для начала я поручил Председателю Руководящего комитета проконсультироваться с государствами-членами и другими поставщиками гражданского потенциала, с тем чтобы детально изучить спрос на потенциал и его источники в приоритетных областях, определенных Консультативной группой высокого уровня¹⁸, с акцентом на наиболее безотлагательные оперативные потребности (например, безопасность, реформа полиции и системы уголовного правосудия) и с опорой на схему распределения потенциала, составленную Консультативной группой. В рамках этих широких областей потребуются дополнительная работа для выявления серьезных пробелов в потенциале, некоторые из которых связаны с высокоспециализированными функциями. Изучение потребностей и выводов, которые можно извлечь из сегодняшнего положения некоторых стран, таких как Южный Судан, позволило бы составить представление о существующих пробелах и наиболее эффективных способах их восполнения. Диалог с государствами-членами и другими ключевыми субъектами также помог бы уяснить схему распределения гражданского потенциала и отслеживать ход выполнения долговременных обязательств по устранению пробелов. Он позволил бы получить информацию и активизировать наши усилия в направлении уточнения ответственности и подотчетности по ключевым областям миростроительства.

55. Я намерен внедрить в системе Организации Объединенных Наций более практичный и гибкий подход к решению этих задач, основанный на следующих элементах:

- a) в системе Организации Объединенных Наций — в Центральных учреждениях — необходимо назначить координатора по каждой конкретной области, который собирал бы информацию об имеющемся потенциале и существующих пробелах;
- b) роль координаторов в разных областях будет различаться в зависимости от потенциала и условий;
- c) помимо владения ситуацией в том, что касается общего потенциала и возможностей конкретных стран, координатор по конкретной области должен выявлять существующие источники знаний, содействовать восполнению соот-

¹⁸ Базовая охрана и безопасность, правосудие, всеохватные политические процессы, ключевые функции правительства и оживление экономики.

ответствующих пробелов и налаживать обмен передовым опытом и практическими уроками. Координатор будет отвечать за информирование о соответствующих обязательствах, а также за техническую помощь им в деле актуализации гендерного вопроса и расширении участия женщин, стран-партнеров, работая совместно со Структурой «ООН-женщины»;

d) координаторы могут стать первой инстанцией в рамках системы Организации Объединенных Наций для руководителей структур на местах, нуждающихся в потенциале, а также для государств-членов, поставщиков услуг и других партнеров, содействуя тем самым развитию формальных и неформальных сетей и налаживанию активного обмена информацией в каждой области;

e) договоренности об ответственности и подотчетности в связи с предоставлением потенциала в каждой ключевой области должны отвечать потребностям в конкретной области и определяться в зависимости от ситуации на месте. Хотя в ключевых областях должен быть предсказуемый и готовый к разрыву потенциал, организационные рамки для одних и тех же ключевых областей в разных странах будут варьироваться в зависимости от сравнительных преимуществ;

f) организационные рамки в конкретных странах должны быть понятны всем. Они должны определяться на этапе раннего планирования с учетом общих процедур и потенциала в Центральных учреждениях и на местах и на основе практических уроков, в том числе в плане эффективности, подотчетности результативности. По мере изменения обстоятельств их следует пересматривать. Достигнутая таким образом ясность также позволит донорам направлять свою помощь соответствующим учреждениям-исполнителям по рекомендации руководителей структур Организации Объединенных Наций на местах, избегая при этом дублирования и помогая восполнить существующие пробелы путем направления инвестиций туда, где ощущается нехватка ресурсов.

56. Я поручил Председателю Руководящего комитета, члены которого представляют учреждения всей системы Организации Объединенных Наций, в первоочередном порядке в предстоящие месяцы внедрить такой подход в работу Комитета, начиная с анализа ситуации в областях, в которых Консультативная группа высокого уровня выявила серьезные пробелы в потенциале, и опираясь на следующие ключевые аспекты, предложенные Группой:

a) в области базовой охраны и безопасности: разоружение и демобилизация, реформирование полиции и сектора безопасности и государственное управление;

b) в сфере правосудия: реформирование исправительных учреждений, уголовной юстиции и судебной системы;

c) в сфере обеспечения всеохватных политических процессов: формирование политических партий и информирование общественности;

d) в сфере исполнения ключевых функций правительства: политика в отношении внешней помощи и ее координация, деятельность законодательных органов и управление государственными финансами;

e) в области оживления экономики: создание рабочих мест, рациональное использование ресурсов и развитие частного сектора.

57. Руководящий комитет также должен оценить любые серьезные пробелы помимо уже выявленных Консультативной группой высокого уровня. Я намереваюсь оценить достигнутый прогресс через год и отчитаться перед государствами-членами.

V. Финансовая оперативная гибкость

58. В нестабильных постконфликтных ситуациях для создания потенциала крайне важна быстрота реагирования, которая позволяет избежать риска возврата к конфликту и обеспечить необходимые мирные дивиденды. Оперативная и финансовая гибкость для адаптации к меняющимся обстоятельствам все чаще признается как необходимое условие эффективности международной помощи. Консультативная группа высокого уровня справедливо привлекает внимание к трем областям, в которых, по ее мнению, Организация Объединенных Наций может добиться дополнительного улучшения: способность миссий перераспределять ресурсы по мере изменения потребностей; привлечение наиболее подготовленных учреждений для выполнения поставленных в мандатах задач на основе принципа сравнительного преимущества; и непрерывность и оперативность движения ресурсов.

59. Быстрота имеет важное значение в усилиях международного сообщества по удовлетворению потребностей постконфликтных государств, и особенно с точки зрения способности Организации Объединенных Наций поддержать усилия государства по обеспечению скорейших сдвигов в таких ключевых областях, как безопасность, правосудие и базовые услуги. На моих специальных представителей возложена обязанность и им предоставлены возможности способствовать этому не только в пределах тех ресурсов, которыми они распоряжаются как руководители миссий, содействуя согласованности, взаимодополняемости и последовательности международной поддержки усилий в области государственного строительства и миростроительства.

60. Оперативная и финансовая гибкость особенно важна в связи с разработкой структуры и бюджета миссии на начальном этапе ее деятельности и непосредственно после него. Как подчеркивает Консультативная группа высокого уровня, базовая структура миссии и ее первоначальный бюджет разрабатываются в условиях быстрой смены обстоятельств, при ограниченном понимании местных потребностей и потенциала. Учитывая это, первоначальный план миссии следует считать предварительным. Именно исходя из понимания неопределенности, характерной для начального этапа, я предложил в течение первого года деятельности операций по поддержанию мира применять стандартную модель финансирования, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей¹⁹. Я намерен продолжить работу над этой моделью для того, чтобы четко предусмотреть последующие изменения, которые будут вносить мои специальные представители, в структуру гражданского потенциала с целью привлечения зарождающихся национальных кадров или специалистов, которых сложно найти в системе Организации Объединенных Наций.

61. Умение адаптироваться с учетом меняющихся потребностей и обстоятельств актуально в течение всего срока существования миссии. Начисляемые

¹⁹ См. резолюцию 65/289 Генеральной Ассамблеи.

бюджеты для полевых миссий планируются за 10–11 месяцев до начала финансового года и содержат детальную информацию обо всех мероприятиях, намеченных на 10–24 месяца вперед. В реальности же потребности меняются, особенно вскоре после конфликта. Поэтому мои специальные представители должны иметь возможность вносить определенные изменения, в том числе возможность, при необходимости, использовать ресурсы, выделенные под вакантные должности, чтобы решать возникающие первоочередные вопросы. В подобных непредвиденных ситуациях правительства и международные организации применяют разнообразные методы, например расширяют полномочия структур на местах в вопросах преодоления рисков и подотчетности. Организация Объединенных Наций уже принимала подобные меры, однако, вероятно, можно извлечь дополнительную пользу из анализа применимости таких подходов к полевым миссиям Организации Объединенных Наций.

62. Существующие финансовые договоренности дают ограниченные возможности для адаптации к меняющимся обстоятельствам. Например, в операциях по поддержанию мира принят годичный, а не двухгодичный бюджетный цикл, и структура ассигнований отражает понимание Генеральной Ассамблеей необходимости предоставить возможность перераспределения ресурсов. Далее, в соответствии с решениями, изложенными в документе «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950), касающемся передачи максимальных полномочий руководителям среднего звена, в 2002 году в Секретариате были приняты административные меры для расширения полномочий операций по поддержанию мира в том, что касается распоряжения ресурсами в рамках трех основных статей расходов: военный и полицейский персонал, гражданские сотрудники и оперативные расходы.

63. Я намерен изучить способы дальнейшего усовершенствования нашей работы в рамках существующей нормативной базы, обеспечивая при этом необходимую прозрачность и подотчетность за решения, принятые на местах. Для того чтобы старшие руководители имели полное представление о пределах изменений в ходе исполнения утвержденного бюджета и порядке их внесения, мы проследим, чтобы эта тема освещалась в ходе подготовки старших руководителей и чтобы главы полевых миссий, руководители программ и директора структур по поддержке миссий получали одну и ту же информацию.

64. Я также намерен изучить возможность усовершенствования формата представления информации в предлагаемых бюджетах операций по поддержанию мира, с тем чтобы обеспечить более комплексный и прозрачный способ представления данных о ресурсах, относящихся к гражданскому потенциалу, который станет одной из трех основных категорий расходов. Благодаря этому информация о ресурсах для гражданского потенциала будет более понятна Генеральной Ассамблее, а сами ресурсы можно будет оперативнее направлять или перебрасывать в зависимости от потребностей миссии.

65. Консультативная группа высокого уровня также отметила, что структура миссии и ее бюджет не всегда предусматривают участие тех учреждений, которые имеют сравнительное преимущество в плане выполнения той или иной функции. Я дам руководителям полевых миссий и ответственным за планирование соответствующие указания применять принцип сравнительного преимущества при вынесении рекомендаций по выполнению мандата. Привлечение других учреждений системы Организации Объединенных Наций, например,

когда речь идет о функциях, предусмотренных в мандате и бюджете, к выполнению которых они хорошо подготовлены, может обеспечить практические преимущества, в том числе взаимодействие с учреждением, которое зачастую присутствует в той или иной стране или регионе до появления миссии и, скорее всего, останется там после ее вывода. Совместное или общее планирование, например разработка комплексной стратегической рамочной программы, поможет выявить сравнительные преимущества субъектов системы Организации Объединенных Наций на местах. Моя главная задача будет заключаться в усилении способности учреждений Организации Объединенных Наций планировать, сотрудничать и взаимодействовать в критических постконфликтных ситуациях.

66. Рекомендации Консультативной группы высокого уровня также направлены на устранение факторов, мешающих оперативному предоставлению финансирования, которые задерживают начало выполнения важнейших задач процесса миростроительства. Отмечая различия в каналах финансирования, необходимых для выполнения мандата, и осязаемое отсутствие гибкости в их использовании, Консультативная группа высокого уровня вносит ряд взаимосвязанных рекомендаций: для выполнения поставленной задачи выгоднее использовать гражданский потенциал, имеющийся в миссии, полевые миссии должны иметь возможность использовать для программных мероприятий средства из начисленных взносов; для содействия поступлению добровольных взносов на поддержку гражданского потенциала в рамках миссий необходимо снизить ставки накладных расходов для миссионских целевых фондов; учреждениям, фондам и программам, которые пока не сделали этого, следует рассмотреть меры по расширению возможностей в плане доступа к оперативно предоставляемому финансированию.

67. Предложения о том, чтобы миссии Организации Объединенных Наций осуществляли программные мероприятия за счет начисленных взносов, не являются чем-то новым; одним из примеров тому является совместная программа Организации Объединенных Наций по сокращению масштабов насилия на уровне общин, поддерживаемая Миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, ПРООН и другими²⁰. В некоторых случаях с учетом присутствия миссии и ее потенциала она может и должна инициировать деятельность для выполнения своей функции, предусмотренной мандатом, для которой добровольные средства не предоставляются или пока не поступили. Такие меры должны оцениваться в свете сравнительной выгоды в данном контексте и с учетом работы, осуществляемой другими субъектами, а также основных сфер компетенции и мандатов учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций. Как обычно, отправной точкой при включении запроса на ресурсы в предлагаемый бюджет и его последующем рассмотрении Генеральной Ассамблеей является мандат.

68. Что касается привлечения добровольных взносов на деятельность по миростроительству непосредственно после конфликта в дополнение к работе миссий, финансируемой за счет начисленных взносов, то Консультативная группа высокого уровня рекомендует привести ставку накладных расходов, на-

²⁰ К числу других установленных областей, на которые выделяется целевое финансирование, относятся разоружение, демобилизация и реинтеграция, общественная информация, деятельность, связанная с разминированием, и проекты с быстрой отдачей.

числяемых Секретариатом, к уровню 7 процентов, применяемому к многодоговорным целевым фондам. Привлекательность этой идеи очевидна с точки зрения снижения конкуренции между учреждениями, основанной исключительно на ставках накладных расходов. Тем не менее это сложный вопрос, который необходимо рассмотреть с точки зрения всей Организации в целом в контексте политики и процедур возмещения расходов Организации Объединенных Наций. Главным принципом этой давней политики является то, что основные ресурсы не должны использоваться для субсидирования деятельности, финансируемой из неосновных ресурсов.

69. В конце 2010 года начался внутренний обзор существующей практики, действующей с 1980 года. Этот обзор призван способствовать утверждению нового понимания внебюджетного финансирования в финансовой архитектуре Организации Объединенных Наций. Он позволит прояснить, какие расходы должны возмещаться и из каких средств, и поможет понять, как в процессе применения политики возмещения расходов можно учитывать партнерство и взносы, осуществляемые в поддержку задач, определенных в мандате, помимо взносов, направленных на предоставление услуг другим. Будут также изучены возможности для согласования практики Организации Объединенных Наций с практикой других учреждений Организации Объединенных Наций. Этот обзор должен быть закончен к первому кварталу 2012 года. Я намерен информировать Генеральную Ассамблею о ходе этой работы.

70. Консультативная группа высокого уровня рекомендовала также улучшить доступ учреждений, фондов и программ к оперативно предоставляемому финансированию, используя нововведения, существующие во Всемирной продовольственной программе и ПРООН. Настоятельно призываю государства-члены изучить эти механизмы и ускорить предоставление финансовых средств на деятельность фондов и программ Организации Объединенных Наций в области восстановления и мероприятия в переходный период и на этапе развития, с тем чтобы сократить нехватку средств, особенно в сложных постконфликтных условиях.

VI. Выводы и замечания

71. Существует широко распространенное мнение о том, что международное сообщество, и Организация Объединенных Наций в частности, могут и должны действовать более активно для оперативного предоставления действенного гражданского потенциала странам, пострадавшим от конфликтов. Эти страны сами призывают к переменам. В контексте Международного диалога по миростроительству и государственному строительству «Группа 7+»²¹ предложила «новую договоренность о предоставлении международной помощи нестабильным государствам, которая даст результаты, согласующиеся с интересами миростроительства и государственного строительства, отличается большей прозрачностью, гибкостью и

²¹ «Группа 7+» — это открытая группа стран, находящихся в ситуации конфликта или выходящих из нее, учрежденная в 2008 году. В нее входят Афганистан, Бурунди, Гаити, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Либерия, Непал, Соломоновы Острова, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Центральнаяафриканская Республика, Чад и Южный Судан.

эффективностью и укрепляет (а не дублирует) национальный и местный потенциал и учреждения»²².

72. Консультативная группа высокого уровня высказала ряд ценных соображений о том, как этого достигнуть. Ее доклад охватывает широкий круг взаимосвязанных вопросов, решение каждого из которых может повлиять на механизм поиска и предоставления гражданского потенциала. Я внимательно выслушал мнения государств-членов на заседаниях Генеральной Ассамблеи, Комиссии по миростроительству и Совета Безопасности. Я приветствую участие государств-членов и тот факт, что они одобряют повышенное внимание к национальным потребностям и приоритетам и меры, разрабатываемые в зависимости от потребностей, в ответ на рекомендации, содержащиеся в этом докладе.

73. Эти задачи актуальны только для Организации Объединенных Наций, однако в силу того, что Организация Объединенных Наций направляет или координирует большую часть международной помощи в странах, затронутых конфликтами, на нас лежит особая ответственность и мы обязаны действовать. В настоящем докладе я наметил ряд приоритетных направлений деятельности на ближайшее время. Для их дальнейшей проработки я поручил Председателю Руководящего комитета обеспечить всемерное участие страновых целевых групп, руководства миссий и страновых групп Организации Объединенных Наций. Их участие поможет выявить возможности для проверки на деле идей и подходов, особенно в странах, в которых работают новые миссии или в которых существующие миссии получают новые мандаты (например, в Кот-д'Ивуаре или в Южном Судане), а также в странах, переживших конфликты или кризисы, в которых миссий нет.

74. Считаю приоритетной задачей достижение прогресса в областях, находящихся в сфере моей ответственности или ответственности старших руководителей Организации Объединенных Наций. Однако это — общее дело, в котором должны принять участие государства-члены, международные финансовые учреждения и все стороны, занимающиеся миростроительством: гражданское общество, научная общественность и частный сектор. Таким образом, суть этого подхода — в выработке предложений общими усилиями. Я признателен за поддержку и участие Комиссии по миростроительству. Рассчитываю на то, что она продолжит свое участие, так же, как и Консультативная группа государств-членов, особенно в предлагаемом диалоге с государствами-членами для анализа спроса и предложения на определенный потенциал. Знания тех руководителей, которые столкнулись с нехваткой гражданского потенциала в Центральных учреждениях и на местах, представляет большую ценность, и я буду и далее опираться на опыт Консультативной группы высокого уровня. Наконец, работа системы Организации Объединенных Наций должна строиться с учетом других инициатив, в частности в рамках Международного

²² См. Монровийскую дорожную карту, согласованную во время второго Международного диалога по миростроительству и государственному строительству, 15–16 июня 2011 года. Опубликовано на веб-сайте <http://www.oecd.org/dataoecd/23/24/48345560.pdf>.

диалога по миростроительству и государственному строительству, «Группы 7+» и выполнения задач, вытекающих из содержания *Доклада о мировом развитии*.

75. Настоящий доклад посвящен ближайшим задачам Организации Объединенных Наций, но также ориентирован на перспективу и создание более широких партнерств и разработку последующих шагов. Я намерен отчитаться перед государствами-членами в 2012 году о ходе работы и дальнейших инициативах, которые могут понадобиться, в том числе о тех, которые могут потребовать решения Генеральной Ассамблеи. Рассчитываю на поддержку и содействие всех наших партнеров в совместной работе во имя достижения наших общих целей.
