



Генеральная Ассамблея

Совет Безопасности

Distr.: General
8 October 2012
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят седьмая сессия
Пункты 28, 31, 107, 113 и 118 повестки дня

Совет Безопасности
Шестьдесят восьмой год

Улучшение положения женщин

Доклад Комиссии по миростроительству

Доклад Генерального секретаря о Фонде миростроительства

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Укрепление системы Организации Объединенных Наций

Миростроительство в постконфликтный период

Доклад Генерального секретаря

I. Введение

1. В моем представленном в 2009 году докладе о миростроительстве в период первых двух лет сразу же после окончания конфликта (A/36/881-S/2009/304) я отмечал, что в течение двухгодичного периода после окончания конфликта имеется «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. В докладе были определены пять типичных приоритетных областей для оказания международной помощи и изложена сопутствующая программа действий. Я также подчеркивал необходимость обеспечения всестороннего участия женщин в процессах миростроительства и в 2010 году представил доклад по этой теме (A/65/354-S/2010/466), содержащий план действий из семи пунктов для миростроительства с учетом гендерной проблематики. В последующие годы Организация Объединенных Наций добилась значительного прогресса в осуществлении программы действий 2009 года и более скромного прогресса — в реализации плана действий из семи пунктов. Мы также накопи-

* Переиздано по техническим причинам 6 декабря 2012 года.



ли опыт в решении долгосрочных задач, связанных с миростроительством, что обуславливает необходимость оказания устойчивой международной поддержки сразу же после окончания конфликта и на протяжении длительного последующего периода. В настоящем докладе излагаются подробная информация о наших достижениях за время, прошедшее после представления моего последнего доклада о ходе работы, выпущенного в 2010 году (A/64/866-S/2010/386), а также дополнительные меры по оказанию странам, пострадавшим от конфликта, более эффективной помощи в обеспечении прочного мира.

2. Достигнутый Организацией Объединенных Наций прогресс в осуществлении программы действий 2009 года позволяет нам принимать более согласованные, своевременные и эффективные меры для решения неотложных приоритетных задач постконфликтного периода. Наши миссии и страновые группы в настоящее время более тесно сотрудничают друг с другом, а в комплексных стратегических рамках устанавливаются общие цели и сроки, соответствующие условиям осуществления миссий. Теперь мы располагаем более широкими возможностями для направления на места старших руководителей, экспертов и персонала и требуем, чтобы наши руководители отчитывались о своей работе. Мы укрепили и расширили наши партнерские связи, в том числе с Всемирным банком и региональными организациями, а за счет осуществления инициативы по укреплению гражданского потенциала мы проводим работу по расширению и углублению имеющейся базы специалистов/экспертов по вопросам институционального строительства. Фонд миростроительства на важнейших этапах переходного периода предоставляет своевременную финансовую поддержку, позволяющую ликвидировать пробелы, а Комиссия по миростроительству изучает возможности для того, чтобы она могла играть более значительную роль в деле мобилизации ресурсов. Мы придаем особое значение вкладу женщин в миростроительство, который в настоящее время получает все более широкое признание. Хотя прогресс, достигнутый в реализации целей плана действий из семи пунктов, является неодинаковым, следует отметить некоторые заслуживающие упоминания достижения в деле вовлечения женщин в деятельность, связанную с урегулированием конфликтов, планированием с учетом гендерной проблематики, финансированием и обеспечением верховенства права. В областях управления и восстановления экономики удалось добиться менее весомых результатов.

3. В развитие достигнутого прогресса Организация Объединенных Наций и ее партнеры должны приложить дополнительные усилия для обеспечения того, чтобы страны, участвующие в миростроительстве, могли сдерживать конфликты, обеспечивать их урегулирование и добиваться их преобразования в устойчивый мир. В переживших конфликт странах часто на протяжении многих лет сохраняется нестабильность после того, как вооруженный конфликт уже прекратился, с часто повторяющимися вспышками насилия. Как было отмечено в «Докладе о мировом развитии за 2011 год», подготовленном Всемирным банком, в период 2000–2009 годов 90 процентов всех конфликтов имели место в странах, которые ранее уже пережили гражданскую войну. Причины нестабильности и возобновления конфликта варьируются в зависимости от условий и могут включать такие внешние факторы, как последствия трансграничного конфликта и деятельности международных преступных сетей, а также факторы внутреннего характера, такие как политическая изоляция, реальная или предполагаемая дискриминация социальных групп, разгул коррупции, высокий

уровень безработицы среди молодежи и неравномерное распределение богатств, связанных с природными ресурсами. Такие условия могут серьезно подрывать стабильность в странах со слабыми государственными институтами, в которых наблюдается политическая или социальная раздробленность. Одна из основных задач в постконфликтный период заключается в том, чтобы преодолеть укоренившийся дефицит доверия между различными политическими партиями и социальными группами, между государством и обществом и между государством и его международными партнерами.

4. Наш опыт свидетельствует о том, что всеохватность и институциональное строительство имеют крайне важное значение для недопущения возобновления вооруженного конфликта с применением насилия и создания более жизнеспособных государств и обществ. Изоляция является одним из важнейших факторов, приводящих к возобновлению конфликта. Практически во всех случаях, когда удавалось избежать подобного рецидива, достигалось всеобъемлющее политическое урегулирование — либо на основе соглашения об установлении мира и последующих процессов, либо благодаря учитывающему интересы всех поведению стороны, которая взяла верх в конфликте. Таким образом, уделение на раннем этапе особого внимания вопросу всеохватности имеет исключительно важное значение. С этим аспектом тесно связана задача укрепления формальных и неформальных институтов, включая восстановление основных функций государственного управления и равноправного предоставления услуг. Обеспечение всеохватности и институциональное строительство также имеют крайне важное значение для национальных систем подотчетности, способствуют восстановлению «общественного договора» и закладывают более прочную основу для взаимодействия государства с международным сообществом. Однако эти процессы требуют устойчивой политической и финансовой поддержки, которой зачастую не имеется. Официальному закреплению взаимных обязательств между государствами и их партнерами могут способствовать договоренности о переходном периоде; они должны подкрепляться большей готовностью доноров и международных учреждений идти на риск и устранять его и принимать более долгосрочные обязательства по финансированию.

5. Я представляю настоящий доклад Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности в соответствии с просьбой Совета не позднее октября 2012 года представить доклад о дальнейшем прогрессе, достигнутом в выполнении моей программы действий 2009 года, «уделив особое внимание тому, как это отразилось на положении на местах, в том числе прогрессу в деле расширения участия женщин в деятельности по миростроительству» (см. S/PRST/2010/20). Доклад также подготовлен в ответ на заявление Председателя, которое было принято Советом Безопасности после проведения в январе 2011 года специальных прений по вопросу об организационном строительстве в рамках постконфликтного миростроительства (S/PRST/2011/2). В этом документе Совет просил меня включить в доклад оценку того, как осуществление моей программы действий 2009 года «способствует становлению жизнеспособных институтов в постконфликтных странах, а также дополнительные рекомендации по повышению эффективности вклада Организации Объединенных Наций в построение более эффективных, стабильных и устойчивых институтов, которые могут способствовать предотвращению возобновления конфликта».

II. Обновленная информация о ходе работы

6. За время, прошедшее после представления моего предыдущего доклада, был достигнут значительный прогресс в осуществлении моей программы действий 2009 года. Первоначального прогресса также удалось достичь в осуществлении состоящего из семи пунктов плана действий в области миростроительства с учетом гендерных факторов, однако для проведения институциональных преобразований и достижения результатов на страновом уровне необходимо проделать гораздо больший объем работы.

Более эффективные и лучше оснащенные руководящие группы Организации Объединенных Наций на местах

7. Мы добились значительных результатов в деле отбора и оперативного развертывания руководящих работников и персонала в период сразу же после кризиса. Мы обеспечивали, чтобы наши миссии на местах располагали более эффективными и сплоченными группами старших руководящих работников, имеющих в своем распоряжении надлежащих специалистов. Мы предоставляли в распоряжение координаторов-резидентов специалистов по таким вопросам, как миростроительство, гендерная проблематика и восстановление, как в рамках миссий, так и вне их. В случаях затянувшегося кризиса мы стремились обеспечивать, чтобы координаторы-резиденты обладали надлежащими навыками руководящей работы. Я также укреплял подотчетность, распространив практику заключения договоров со старшими руководителями и проведения оценок результатов работы на всех моих специальных представителях и руководителях миссий на местах.

8. Комплексные целевые группы поддержки миссий способствовали укреплению связи и координации между ведущими департаментами и учреждениями в Центральных учреждениях и миссиями и страновыми группами. Аналогичные структуры создавались и вне контекста деятельности миссий в условиях, в которых политическая обстановка требовала обеспечения координации и целевой поддержки в рамках отношений между Центральными учреждениями и структурами на местах.

Оценка, планирование и стратегия: разработка на ранних этапах соглашений в отношении приоритетных задач и распределения ресурсов

9. Практически для всех миссий, в которых применяется принцип интеграции между миссиями Организации Объединенных Наций и страновыми группами, были разработаны комплексные стратегические рамки. В рамках текущего обзора руководства по комплексному планированию миссий к концу 2012 года будут обеспечены уточнение и рационализация планирования и определение основных принципов и обязательных требований комплексного планирования Организации Объединенных Наций на основе руководящих принципов и соответствующих средств. Я просил уделить внимание обеспечению того, чтобы обязательные элементы интеграции в полном объеме учитывались в других общесистемных основных стратегических процессах, в частности в совместных стратегических оценках, докладах о выполнении мандатов, докладах и планах конкретных миссий и учреждений, а также в механизмах планирования компонентов и распределения ресурсов.

10. В настоящее время разрабатывается новая политика в отношении деятельности Организации Объединенных Наций в переходный период в связи с сокращением или свертыванием миссий. Планирование на переходный период должно осуществляться совместными усилиями всех представленных в стране органов системы Организации Объединенных Наций и должно начинаться на раннем этапе и осуществляться на гибкой основе. Кроме того, планы на переходный период должны разрабатываться в тесном взаимодействии с национальными партнерами. Создание надлежащего национального потенциала для миростроительства имеет исключительно важное значение для обеспечения эффективной и устойчивой передачи функций миссии принимающим странам.

11. Совместные оценки потребностей в постконфликтный период, проводимые Организацией Объединенных Наций, Европейской комиссией и Всемирным банком, способствовали выработке в ряде стран более согласованных подходов. Для повышения действенности инструмента оценок потребностей в постконфликтный период Организация Объединенных Наций, Европейская комиссия и Всемирный банк в апреле 2011 года согласовали комплекс ориентированных на обеспечение гендерного равенства принципов, которые должны соблюдаться при проведении таких оценок. Эти принципы впоследствии применялись, например, при проведении совместной социально-экономической оценки в Йемене.

Предсказуемая международная поддержка и укрепление национального потенциала

12. С 2009 года Организация Объединенных Наций проводит функциональные обзоры, призванные повысить степень предсказуемости, подотчетности и эффективности в рамках проводимой нами деятельности в областях, касающихся реинтеграции беженцев и внутренне перемещенных лиц, создания рабочих мест, реформирования сектора безопасности, демобилизации, разоружения и реинтеграции, обезвреживания мин, осуществления посреднической деятельности, оказания помощи в проведении выборов и обеспечения верховенства права. В ряде случаев такие обзоры помогали разъяснять функции и обязанности в отношении миростроительства среди соответствующих координаторов, назначенных для мобилизации в системе Организации Объединенных Наций поддержки для деятельности на страновом уровне и для устранения таких проблем, как нехватка финансирования. Я ожидаю, что система координаторов и аналогичные механизмы будут способствовать проведению совместных оценок и осуществлению планирования и программирования на страновом уровне и будут способствовать повышению качества оказываемой помощи. В сентябре 2012 года Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Департамент операций по поддержанию мира взяли на себя роль совместного глобального координационного центра в вопросах, касающихся деятельности полиции, органов правосудия и исправительных учреждений по обеспечению верховенства права в постконфликтных и других кризисных ситуациях. В ходе предстоящего обзора, посвященного анализу работы по укреплению потенциала органов государственного управления в постконфликтных ситуациях, будут вынесены рекомендации относительно того, как система Организации Объединенных Наций могла бы оказывать в этой области более эффективную, согласованную, комплексную и стратегическую поддержку.

13. В решении, принятом в октябре 2011 года, я призвал координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам возглавить деятельность по выработке стратегии в целях отыскания долгосрочных путей решения проблемы внутренне перемещенных лиц и возвращающихся беженцев. Я также поручил Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и ПРООН оказать им поддержку в этой деятельности в форме представления директивных рекомендаций и оказания технической помощи. После этого ПРООН, УВКБ и Управление по координации гуманитарных вопросов определили три страны — Афганистан, Кот-д'Ивуар и Кыргызстан — в качестве экспериментальных стран для выполнения этого решения в консультации с соответствующими правительствами и страновыми группами Организации Объединенных Наций.

14. В моем недавнем докладе по вопросу о гражданском потенциале в постконфликтный период (A/67/312-S/2012/645) освещается прогресс в достижении целей в этой области, поставленных в моем докладе 2011 года (A/66/311-S/2011/527). Одна из таких целей состоит в активизации оказываемой нами поддержки в деле укрепления национального потенциала. ПРООН осуществляет координацию работы межучрежденческой группы по подготовке общесистемных принципов и руководящих указаний относительно повышения эффективности использования и укрепления национального потенциала для руководства деятельностью по миростроительству. Эти принципы предназначены не для того, чтобы обеспечить конкретные или имеющие характер предписаний рекомендации, а в том, чтобы помочь системе Организации Объединенных Наций оказывать поддержку для укрепления национального потенциала таким образом, чтобы эта деятельность проводилась под национальным руководством, но чтобы при этом учитывались мандаты и нормы Организации Объединенных Наций. В то же время руководящие указания призваны помогать практическим работникам определять и рассматривать параметры, которые должны приниматься во внимание при выработке решений, отвечающих существующим условиям, носящих прагматический характер и позволяющих компенсировать некоторые уступки, на которые приходится идти при оказании помощи в укреплении национального потенциала. В своей совокупности указанные принципы и руководящие указания ориентированы на обеспечение более широкого учета национальных приоритетов и устойчивых результатов в рамках помощи, оказываемой системой Организации Объединенных Наций.

15. Например, проводимая нами в Южном Судане деятельность по укреплению потенциала национальных учреждений помогла этому новому государству наладить осуществление основных функций государственного управления. В течение шестилетнего переходного периода, предшествовавшего проведению референдума, в Южном Судане были созданы 37 министерств, 19 комиссий и национальный парламент, а также правительства и законодательные органы в 10 штатах. На сегодняшний день Организация Объединенных Наций располагает группами по укреплению государственных институтов в центральных министерствах и представлена в каждом штате, способствуя укреплению потенциала судебных органов, полиции, гражданской службы и министерств финансов. Также созданы группы по вопросам деятельности, связанной с разминированием, которые способствуют социально-экономическому росту. Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане осуществляет стратегию децентрализованного присутствия, в соответствии с которой она рассчитывает

обеспечить к концу третьего года своей деятельности присутствие миссии в 25 из 79 графств. Это должно позволить государству заложить более прочную основу для предоставления услуг сельскому населению.

16. В моем докладе о ходе работы, выпущенном в 2010 году, я отмечал, что основные причины конфликтов и их новых вспышек связаны с земельными и природными ресурсами (A/64/866-S/2010/386, пункт 44). За прошедшее с тех пор время в решении этой новой проблемы был достигнут значительный прогресс, который нашел свое отражение в ряде докладов, стратегиях, резолюциях и практических рекомендациях для посредников, занимающихся урегулированием связанных с ресурсами конфликтов, и практических работников, занимающихся вопросами земельных и возобновляемых ресурсов и добычи ископаемых. Например, в 2011 году в рамках Партнерства Организации Объединенных Наций-Европейского союза по вопросам природных ресурсов, конфликтов и миростроительства были подготовлены четыре секторальные директивные записки, касающиеся добывающих отраслей, возобновляемых ресурсов, земельных вопросов и укрепления потенциала. В настоящее время проводится работа по учету этих различных подходов в страновых программах. В рамках системы Организации Объединенных Наций одна из основных проблем связана с необходимостью более последовательного отражения опыта, накопленного структурами Организации Объединенных Наций в сфере управления природными ресурсами. **Я призываю подразделения Организации Объединенных Наций совместно использовать свои соответствующие навыки и знания для поддержки деятельности по вопросам управления природными ресурсами. Я также призываю частный сектор и участников деятельности по миростроительству углублять взаимодействие между собой.**

Сотрудничество с международным сообществом в целях обеспечения оперативности, согласованности действий и гибкости механизмов финансирования и их устойчивости к рискам

17. Было активизировано сотрудничество с Всемирным банком. Это включает проведение послекризисных оценок в Гаити, Йемене и Пакистане; осуществление проекта по укреплению потенциала Африканского союза в области разоружения, демобилизации и реинтеграции; подготовку пособия по проведению обзора государственных расходов в секторах безопасности и правосудия; создание нового механизма для проведения совместного анализа и деятельности по созданию рабочих мест; и оказание поддержки Группе семи плюс (Г7+), в которую входят пострадавшие от конфликта страны, в их усилиях по осуществлению Новой программы действий в нестабильных государствах. В мае 2010 года в целях укрепления сотрудничества был создан Целевой фонд партнерства Всемирного банка и Организации Объединенных Наций с нестабильными государствами, ликвидирующими последствия конфликтов. Целевой фонд обеспечил осуществление проектов в Гвинее-Бисау, Демократической Республике Конго, Йемене, Либерии, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. В настоящее время Организация Объединенных Наций и Всемирный банк проводят обзор нашего сотрудничества в целях укрепления взаимодействия.

18. В июле 2012 года Фонд миростроительства и Фонд государственного строительства и миростроительства Всемирного банка начали процесс укрепления согласования и повышения действенности многосторонних инструмен-

тов финансирования миростроительства. Этот процесс призван способствовать совместному проведению более качественного анализа и вынесению более эффективных рекомендаций для национальных субъектов при обеспечении того, чтобы программы основывались на сравнительных преимуществах каждого фонда, повышении качества анализа рисков и управления ими и проведении оценки результатов посредством создания национального потенциала в области мониторинга и оценки.

19. Фонд миростроительства оказывает странам помощь на важнейших этапах переходного периода, когда уровень политической нестабильности и степень риска высоки, а оперативность имеет решающее значение. В Ливии Фонд оказал оперативную поддержку по линии вовлечения гражданского общества в подготовку к выборам в июле 2012 года. В Йемене Фонд оказал помощь в связи с проведением в феврале 2012 года президентских выборов — одного из важнейших элементов соглашения о переходном периоде. В Кыргызстане Фонд помогал временному президенту начать в 2011 году проведение ряда мероприятий, касавшихся прав человека, правосудия и оживления экономики. После политического кризиса в Кот-д'Ивуаре в 2010 году Фонд оказал оперативную поддержку для восстановления государственной власти и оказания долгосрочной помощи в целях примирения. В рамках своих многолетних усилий Фонд содействует обеспечению национальной ответственности за проводимую деятельность и мобилизации более активной помощи со стороны доноров в долгосрочной перспективе, как, например, в восточной части Демократической Республики Конго, где за истекшее с того момента время финансируемые Фондом программы стабилизации — имеющие особо важное значение в условиях возобновления вооруженного конфликта в этом регионе — способствовали мобилизации международной поддержки. Благодаря финансовым средствам, которые Фонд предоставил Непалу, доноры оказали последующую поддержку для размещения и демобилизации детей-солдат, обеспечения правосудия в переходный период и оказания технической помощи по вопросам прав человека. С 2011 года в ходе 10 независимых оценок программ, финансируемых Фондом, было установлено, что Фонд способствовал повышению уровня согласованности действий Организации Объединенных Наций и помогал руководству Организации Объединенных Наций устранять факторы, которые могли препятствовать мирным процессам (см. A/66/659).

20. В моем докладе в 2009 году я настоятельно призвал доноров создать более эффективные механизмы финансирования для стран, переживших конфликт. Международная сеть по проблемам конфликтов и уязвимости отреагировала на этот призыв, подготовив руководство для доноров. Это — положительное начинание, которое требует постоянного внимания и практического осуществления на страновом уровне. Организация Объединенных Наций готова поддержать содержащиеся в этом документе рекомендации и будет продолжать сотрудничать с Сетью в целях повышения гибкости, оперативности и готовности идти на риск в рамках донорского финансирования. **Я призываю государства-члены обеспечивать устойчивое и предсказуемое финансирование деятельности по миростроительству, в том числе путем использования гибких и допускающих риск инструментов коллективного финансирования.**

Комиссия по миростроительству

21. В рамках проводившегося в 2010 году обзора архитектуры Организации Объединенных Наций в области миростроительства (см. A/64/868-S/2010/393) было признано, что, хотя Комиссия по миростроительству пока еще не выполнила первоначальную задачу, которая была поставлена перед ней при ее создании, она вносит все больший вклад в процесс миростроительства. Комиссия занимается рассмотрением некоторых вопросов, которые были затронуты в ходе обзора. Комиссия принимает меры для увеличения своей политической поддержки странам, пережившим конфликт, обеспечения большей согласованности действий основных субъектов и мобилизации международной поддержки. Комиссия сотрудничала с Африканским банком развития в деле согласования приоритетных задач в области миростроительства в странах, охватываемых ее программой работы. Она принимала участие в процессе консультаций в связи с разработкой второй стратегии сокращения масштабов нищеты в Бурунди, оказывала помощь в организации правительством Центральноафриканской Республики совещания «за круглым столом» с участием партнеров и занималась мобилизацией средств для проведения выборов в Гвинее-Бисау в 2012 году. Комиссия также продолжает активно способствовать оказанию стабильной помощи Сьерра-Леоне в осуществлении ее Программы преобразований. **Я призываю Комиссию по миростроительству укреплять свою стратегию по обеспечению большей степени согласованности и координации деятельности доноров с национальными планами в области миростроительства. Я также призываю Комиссию обратиться к фондам и частному сектору с призывом вносить вклад в процессы миростроительства.**

22. С 2010 года программой действий Комиссии по миростроительству охватываются Гвинея и Либерия. Были согласованы заявления о взаимной приверженности, в которых изложены совместные стратегические приоритеты и соответствующие функции правительств и Комиссии. В Либерии Комиссия и Фонд миростроительства тесно сотрудничают в деле оказания помощи правительству и Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии, Департаменту операций по поддержанию мира, ПРООН и Управлению Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов в целях укрепления секторов безопасности и правосудия, которые являются исключительно важными элементами совместной стратегии миссии и правительства в отношении переходного периода. В Гвинее, где миссии не имеется, Комиссия и Фонд оказывают содействие деятельности Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам, ПРООН и Координатора-резидента, оказывая помощь в проведении национальной переписи в вооруженных силах и осуществлении программы увольнения из вооруженных сил 4000 военнослужащих — первых шагов в рамках реформы сектора безопасности в стране, которая на протяжении более чем 50 лет находилась под управлением военных. **Я призываю Комиссию по миростроительству продолжать изучать менее интенсивные и более гибкие формы взаимодействия. Такое взаимодействие должно быть направлено на повышение эффективности деятельности Комиссии путем подкрепления и поддержки деятельности национальных субъектов и руководящей роли Организации Объединенных Наций на местах.**

23. В ходе проведенных в июле 2012 года в Совете Безопасности прений по докладу Комиссии по миростроительству о работе ее пятой сессии (A/66/675-S/2012/70) особое внимание было обращено на проблемы, которые необходимо решить для максимального увеличения вклада Комиссии в миростроительство в период после окончания конфликта. Важнейшая часть обсуждения была посвящена отношениям между Советом Безопасности и Комиссией. Члены Совета подчеркнули необходимость того, чтобы Комиссия более активно способствовала проводимым в Совете обсуждениям, в то время как председатели Комиссии обратили особое внимание на потребность в информации, доступе и руководстве со стороны Совета. В сентябре 2012 года Совет просил Комиссию провести брифинг в связи с обсуждением вопроса о продлении мандатов в отношении Либерии и Сьерра-Леоне. **Я призываю Совет Безопасности и Комиссию по миростроительству конструктивно использовать результаты этих обсуждений и интерактивного диалога. Я также призываю Совет и впредь четко излагать, какие именно рекомендации ему требуются от Комиссии, в том числе при обсуждении вопроса о мандатах.**

Женщины и миростроительство

24. В своем докладе по вопросу об участии женщин в деятельности по миростроительству (A/65/354-S/2010/466) я отмечал, что женщины выступают в качестве исключительно важных партнеров при осуществлении деятельности, касающейся трех основных компонентов прочного мира: восстановление экономики, социальное единство и политическая легитимность. В качестве основы для этого доклада послужила резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности, в которой говорилось о необходимости равноправного участия женщин в усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности, а также о необходимости учета гендерной проблематики в рамках деятельности по предупреждению конфликтов, при обсуждении вопросов мира, проведении операций по поддержанию мира, оказании гуманитарной помощи и в процессах постконфликтного восстановления¹.

25. План действий из семи пунктов в области миростроительства с учетом гендерной проблематики, в котором предусмотрены обязательства в отношении урегулирования конфликтов, планирования, финансирования, гражданского потенциала, управления, верховенства права и восстановления экономики, представляет собой стратегию выполнения обязательств, установленных в резолюции 1325 (2000), и имеет исключительно важное значение для обеспечения в рамках Организации Объединенных Наций единства действий и подотчетности в целях выполнения этой программы действий. Его осуществление в рамках всей системы является одной из приоритетных задач в течение второго срока моих полномочий. В начале 2012 года 11 присутствий Организации Объединенных Наций заявили о своей готовности взять на себя ответственность за осуществление этого плана.

26. Был достигнут прогресс в реализации установленных в плане действий целей, касающихся участия женщин в деятельности, связанной с урегулированием конфликтов, планированием с учетом гендерной проблематики, финансированием и обеспечением верховенства права. В этих областях были введены в действие процедуры по оказанию поддержки Организации Объединенных На-

¹ См. также S/2012/732.

ций в связи с выполнением ею своих обязательств, эффективность которой будет необходимо тщательно отслеживать. Меньшего прогресса удалось достичь в областях управления и восстановления экономики. В целом, указанный план действий пока еще не привел к институциональным преобразованиям в силу значительной нехватки людских и финансовых ресурсов и возможностей, сложившихся форм оказания помощи, отсутствия систематического контроля и дефицита специалистов по гендерным вопросам в конфликтных и постконфликтных ситуациях. Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») в рамках консультаций с различными другими структурами Организации Объединенных Наций определила пробелы в потенциале и передовые методы работы, касающиеся развертывания специалистов по гендерным вопросам в условиях конфликта и в постконфликтных ситуациях, как, например, включение штатного эксперта по гендерным вопросам в Резервную группу экспертов по вопросам посредничества Департамента по политическим вопросам.

27. Пока еще конкретные гендерные вопросы в процессах урегулирования конфликтов систематически не учитываются. В тех случаях, когда Организация Объединенных Наций играет ведущую роль в посреднических усилиях, существует большая вероятность включения в мирные соглашения положений, касающихся женщин, мира и безопасности, а также учета других вопросов гендерного характера. Если говорить о девяти подписанных начиная с 2011 года мирных соглашениях, в связи с которыми оказывалась посредническая помощь, то в двух из четырех соглашений, в которых Организация Объединенных Наций выступала в роли одного из ведущих посредников, содержатся конкретные положения об участии женщин в осуществлении соглашений. Организации Объединенных Наций и государствам-членам по-прежнему необходимо разрабатывать и финансировать стратегии поощрения участия женщин и удовлетворения их потребностей. В период после 2011 года женщины были представлены в 12 из 14 созданных групп Организации Объединенных Наций по поддержке посреднической деятельности, но при этом — лишь в четырех делегациях сторон на переговорах. Из 11 переговорных процессов по вопросам мира эксперты по гендерной проблематике участвовали лишь в пяти, а консультации с женскими организациями гражданского общества на регулярной основе проводились в рамках семи переговорных процессов. Свои результаты приносят региональные учебные программы по вопросам посредничества, организуемые для женщин-руководителей Департаментом по политическим вопросам, структурой «ООН-женщины» и региональными отделениями Организации Объединенных Наций. Департамент и структура «ООН-женщины» будут и впредь анализировать условия участия женщин в посреднических процессах и выносить рекомендации, которые можно было бы применять и в других контекстах. Для содействия учету гендерных вопросов в посреднических процессах Департамент разработал новое руководство и инструменты по гендерной проблематике и вопросам посредничества, как, например, Руководство Организации Объединенных Наций для посредников по учету вопросов, связанных с сексуальным насилием в условиях конфликта, в соглашениях о прекращении огня и установлении мира. **Я вновь обращаюсь к подразделениям Организации Объединенных Наций с призывом проводить более систематическую деятельность по обеспечению участия в мирных процессах женщин и экспертов по гендерным вопросам. Я также призываю посредников Орга-**

низации **Объединенных Наций и государств-членов проводить регулярные встречи с женскими группами в рамках усилий по урегулированию конфликтов, обеспечивать включение положений, касающихся гендерной проблематики, в соглашения о прекращении огня и установлении мира и представлять Совету Безопасности через существующие механизмы доклады о результатах таких усилий.**

28. Делегации женских организаций гражданского общества принимали участие во всех международных конференциях доноров, которые проводились в 2011 году в поддержку затронутых конфликтами стран², подавая таким образом похвальный пример принятия решений на национальном уровне с учетом интересов всех. Однако из всех конференций, проведенных к настоящему времени в 2012 году, они принимали участие лишь в одной трети. Женщины-представители гражданского общества не участвовали ни в одном из восьми совещаний «групп друзей» или контактных групп, состоявшихся в 2011 и 2012 годах. **Я вновь обращаюсь к структурам Организации Объединенных Наций, участвующим в организации международных диалогов, контактных групп и конференций доноров, с призывом обеспечивать, чтобы вопросы, касающиеся женщин и мира и безопасности, рассматривались должным образом, а с женскими группами проводились консультации начиная с самых ранних этапов планирования и определения приоритетных задач.**

29. Цель, предусматривающая выделение по меньшей мере 15 процентов от общего объема средств, находящихся в ведении Организации Объединенных Наций, для проектов в области миростроительства, направленных на удовлетворение конкретных потребностей женщин, расширение прав и возможностей женщин и обеспечение гендерного равенства, которая была поставлена в моем докладе об участии женщин в деятельности по миростроительству за 2010 год, пока еще не достигнута. Определенного прогресса удалось добиться в создании механизмов для контроля за использованием ресурсов — в частности, они были созданы Фондом миростроительства, ПРООН, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Всемирной продовольственной программой (ВПП), — и я намерен и впредь содействовать обеспечению большей согласованности, в том числе путем разработки общих принципов для систем гендерных показателей и всестороннего использования гендерных показателей в постконфликтных ситуациях. В 2011 году на деятельность по удовлетворению конкретных гендерных потребностей или на решение гендерных вопросов было выделено лишь 7,1 процента от общего объема бюджетов по проектам целевых фондов Организации Объединенных Наций с участием нескольких доноров. В Непале страновая группа превысила этот среднемировой показатель, добившись выделения 9 процентов средств, предназначенных для деятельности по миростроительству, на цели удовлетворения особых потребностей женщин или девочек благодаря использованию методов, включающих подготовку руководств и контрольных перечней, согласованных правительством, Организацией Объединенных Наций и донорами. Такая практика заслуживает применения и в других странах. **Я обратился к структуре «ООН-женщины» и соответствующим партнерам Организации Объеди-**

² Афганистан, Центральноафриканская Республика и Южный Судан.

ненных Наций с просьбой рассмотреть возможность выполнения целевого задания по выделению 15 процентов от общего объема финансирования для программ, конкретно касающихся гендерной проблематики. Я призываю исполнительные советы учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций рассмотреть этот вопрос в рамках своих предстоящих обсуждений. Я призываю все заинтересованные стороны, включая государства-члены, прилагать усилия для достижения этой цели.

30. Что касается целей в области управления и содействия назначению и избранию женщин в государственные учреждения, то в 2011 году при содействии Организации Объединенных Наций соответствующие законы о создании благоприятных условий для женщин на выборах были приняты в Гаити и Тиморе-Лешти, а также в Косово³. Организация Объединенных Наций также оказала поддержку информационно-пропагандистским усилиям по принятию нормативных актов об установлении квот для женщин в Демократической Республике Конго, Либерии, Ливии, Сомали, Сьерра-Леоне и Центральноафриканской Республике. В мае 2012 года координатор по вопросам оказания помощи в проведении выборов распорядился о том, чтобы во всей оказываемой Организацией Объединенных Наций помощи в связи с проведением выборов всесторонне учитывались гендерные аспекты, включая мнения женских организаций, и проводилась обстоятельная оценка потенциальных преимуществ временных специальных мер. Итоги проводившегося в 2010–2012 годах обзора свидетельствуют о том, что в области руководства и государственного управления был достигнут лишь незначительный прогресс в деле более широкого учета гендерной проблематики при разработке стратегий и предоставлении услуг, особенно на субнациональном уровне. **Я призываю государства-члены и соответствующие структуры Организации Объединенных Наций осуществлять обмен информацией о методах расширения участия и увеличения представленности женщин в политических процессах в качестве как избираемых, так и назначаемых лиц. Это могло бы включать, среди прочего, обмен опытом и рекомендациями в отношении использования временных специальных мер с гражданским обществом и государственными должностными лицами, включая представителей выборных органов.**

31. В области верховенства права прилагаются значительные усилия по расширению возможностей страновых групп и миссий в плане документирования случаев связанного с конфликтами сексуального насилия и оказания помощи национальным субъектам в обеспечении и расширении доступа к системе правосудия в связи с такими преступлениями. При поддержке со стороны структуры «ООН-женщины» в комиссии по расследованию в Кот-д'Ивуаре, Ливии и Сирии были включены эксперты по гендерным вопросам, а комиссиям по установлению истины в Кот-д'Ивуаре и Кении была оказана помощь в предоставлении женщинам более широкого доступа к системе правосудия. В 2011 году в Могадишо благодаря содействию ПРООН 204 женщины и ребенка смогли получить юридические консультации по вопросам, касающимся сексуального и гендерного насилия. Более чем в 20 странах Организация Объединенных Наций оказывала помощь в предоставлении услуг по линии юридической помощи. В рамках судебных процессов также должен обеспечиваться

³ Все ссылки на «Косово», будь то на его территорию, институты или население, следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

равный доступ к органам правосудия для всех слоев общества в связи с гражданскими и административными вопросами, касающимися, в частности, возможностей получения удостоверений личности, свидетельств о рождении и смерти, гражданства, а также прав наследования и прав на землю. Службы юридической помощи для женщин должны быть стандартным компонентом деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению верховенства права в постконфликтный период.

32. В настоящее время Организация Объединенных Наций разрабатывает минимальные стандарты для механизмов обеспечения правосудия в переходный период с учетом гендерных аспектов, и я настоятельно призываю государства-члены использовать их в своей последующей деятельности. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и структура «ООН-женщины» также занимаются разработкой руководства по вопросам компенсации жертвам сексуального насилия, связанного с конфликтами. **Я настоятельно призываю государства-члены предпринимать более активные усилия для обеспечения защиты женщин и предоставления им более широкого доступа к органам правосудия, в частности через программы компенсации и путем обеспечения их увязки с предпринимаемыми в настоящее время усилиями по линии развития, с тем чтобы обеспечить достижение прочных результатов.**

33. Более систематический характер должна носить деятельность по вовлечению женщин в процесс экономического восстановления и предоставления услуг в постконфликтных ситуациях. Достигнут определенный прогресс по линии воплощения в жизнь принципа допустимого паритета в отношении обеспечиваемого при поддержке со стороны Организации Объединенных Наций временного трудоустройства, который обеспечивает, чтобы ни мужчинам, ни женщинам не предоставлялось более 60 процентов от общего количества трудовых дней. В Бурунди, Гаити, Мьянме и Уганде на женщин приходится 36–60 процентов от общего числа бенефициаров программ обеспечения временной занятости. В 15 странах ПРООН оказывала помощь бывшим комбатантам-женщинам и другим связанным с ними членам в рамках процессов разоружения, демобилизации и реинтеграции, на которые в 2011 году приходилась одна треть общего объема работы. В Либерии структура «ООН-женщины» оказывала содействие в обучении и трудоустройстве женщин в сельских районах в качестве агентов-пропагандистов финансовых услуг. Такие передовые методы должны стать нормой для всего международного сообщества. Что касается программ в области развития и инфраструктуры, на которые зачастую направляется большая часть средств в постконфликтный период, то имеющиеся данные являются недостаточными для оценки их последствий для женщин, равно как и нет оснований предполагать, что все члены общины получают равную долю выгод. Кроме того, Организация Объединенных Наций пока еще не разработала систематический подход в отношении поддержки прав на землю с учетом гендерных аспектов, а также урегулирования земельных споров. ПРООН и структура «ООН-женщины» вместе с другими соответствующими партнерами занимаются устранением этих пробелов, осуществляя сотрудничество по вопросам учета гендерной проблематики в рамках процесса экономического восстановления при уделении особого внимания усовершенствованию систематической отчетности и расширению национальных возможностей по найму женщин на работу в качестве пропагандистов передового сельскохозяйственного опыта и агентов по предоставлению других важнейших услуг.

III. Приоритетные направления деятельности в области миростроительства

34. Как отмечалось выше, накопленный Организацией Объединенных Наций опыт свидетельствует об особой важности всеохватности, институционального строительства и устойчивой международной поддержки для недопущения возобновления насилия и оказания странам помощи в обеспечении прочного мира. На международном уровне все шире признается наличие связей между этими областями, что также нашло отражение в «Докладе о мировом развитии за 2011 год». Об этом также говорят и страны, пережившие конфликт. Группа семи плюс согласовала пять целей в области миростроительства и государственного строительства, включая стратегии, основанные на учете интересов всего населения, безопасность, правосудие, экономические основы и доходы и услуги, которые будут служить основой при определении конкретных приоритетов для каждой из ее стран-членов. Эти цели были одобрены Группой семи плюс и широким кругом партнеров по деятельности в области развития, включая Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Всемирный банк, в рамках Международного диалога по вопросам миростроительства и государственного строительства и четвертого Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, который состоялся в Пусане, Республика Корея.

Всеохватность

35. Для обеспечения мира требуется широкое участие различных секторов общества. Хотя для достижения политического урегулирования, учитывающего интересы всех, может требоваться более длительный процесс переговоров, оно имеет более прочный характер. Всеохватный процесс укрепляет уверенность участвующих сторон в том, что их главные цели могут быть достигнуты путем переговоров, а не насилия. При этом также существует большая вероятность того, что он позволит устранить основные причины конфликта и повысить степень легитимности политического урегулирования и ответственности за него. В данном случае «всеохватность» означает степень и форму изложения, рассмотрения и учета взглядов и потребностей сторон в конфликте и других заинтересованных сторон в рамках мирного процесса. Процесс урегулирования — даже в тех случаях, когда он первоначально преследует какую-либо ограниченную цель, как, например, прекращение огня, — должен постепенно расширяться, с тем чтобы граждане могли принимать в нем более широкое участие. Хотя всеохватность не обязательно должна означать, что все заинтересованные стороны принимают непосредственное участие в официальных переговорах, всеохватный процесс выходит за рамки обеспечения представленности сторон в конфликте, способствуя их взаимодействию с другими заинтересованными участниками и созданию механизмов, позволяющих учитывать в процессе различные интересы, включая интересы женских групп. Политическое урегулирование также должно способствовать расширению местных и национальных возможностей по мирному урегулированию споров.

36. Политическая или экономическая изоляция, горизонтальное неравенство и дискриминация подрывают прочный мир. Успешный процесс миростроительства должен предусматривать осуществление преобразований и создавать поле деятельности для более широкого круга субъектов, включая женщин, мо-

лодежь, жертв и представителей маргинализованных общин, но не ограничиваясь ими; общинных и религиозных лидеров; представителей гражданского общества; а также беженцев и внутренне перемещенных лиц, которые должны участвовать в принятии государственных решений по всем аспектам управления и восстановления в постконфликтный период. Участие и диалог способствуют укреплению социальной сплоченности и повышению национальной ответственности, а также позволяют задействовать ресурсы и знания по вопросам миростроительства, имеющиеся в странах, переживших конфликт.

37. Всеохватное миростроительство представляет собой эффективное «капиталовложение». Результаты исследований говорят о том, что активное участие общества сдерживает коррупцию и придает системам государственного управления более транспарентный, а системам представления услуг — более эффективный характер. Данные о восстановлении экономики свидетельствуют о позитивном воздействии участия женщин на обеспечение национального роста и повышение благосостояния семей. Работа ЮНИСЕФ по предоставлению социальных услуг на равноправной основе, а также результаты тематических исследований ВПП по вопросам продовольственной помощи свидетельствуют о том, что уделение приоритетного внимания наиболее обездоленным слоям населения может способствовать укреплению социальной сплоченности и обеспечению стабильного экономического роста. Например, использование в Афганистане новаторских методов разминирования с привлечением общин показывает, что деятельность по разминированию с участием всех сторон способствует ее передаче под национальную ответственность и созданию рабочих мест.

38. Всеохватность должна обеспечиваться на протяжении всего процесса миростроительства — от анализа, разработки и планирования до практической реализации и мониторинга. Для этого системе Организации Объединенных Наций необходимо предпринять усилия стимулирующего характера, в том числе за счет определения инструментов, методологий и стратегий, призванных способствовать привлечению конкретных групп населения. Например, для примирения требуется, чтобы жертвы, виновные и представители более широких слоев общества имели возможность принимать решения о том, как «залечить раны», нанесенные конфликтом, и восстановить связи в обществе, уменьшив таким образом опасность возобновления насилия. Всеохватные подходы к миростроительству также могут предусматривать осуществление контроля за предоставлением услуг на равноправной основе и устранение структурного неравенства и дискриминационных систем, подрывающих социальную сплоченность и ущемляющих гражданские права. **Я призываю подразделения Организации Объединенных Наций обеспечить, чтобы факторы, приводящие к маргинализации, выявлялись на ранних этапах и учитывались в стратегиях и программах в области миростроительства, в частности путем рассмотрения аналитических выводов и рекомендаций механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека. Кроме того, подразделения Организации Объединенных Наций и национальные правительства должны предпринимать усилия обеспечения справедливого и недискриминационного предоставления услуг, в том числе посредством осуществления контроля за программами Организации Объединенных Наций в социально диверсифицированных обществах.**

39. Всеохватность также требует участия представителей частного сектора для увеличения их вклада в миростроительство за счет создания рабочих мест

и повышения квалификации трудовых ресурсов, а также смягчения любых негативных последствий их действий. Эти потребности начинают удовлетворяться за счет многосторонних инициатив. Например, в Гаити Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации через программу по борьбе с насилием в общинах сотрудничает с частным сектором в целях организации обучения и наставничества для молодых людей, находящихся в группе риска. Одна из основных задач заключается в более активном внедрении и институционализации новых стандартов для оформления деятельности компаний в условиях миростроительства, в том числе посредством координации, подготовки кадров, финансирования и участия в осуществлении программ на местах. В моем докладе Генеральной Ассамблее о распространении и осуществлении Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (A/HRC/21/21 и Согг.1) содержатся соответствующие рекомендации по этому вопросу⁴.

40. Организации Объединенных Наций и международному сообществу необходимо определить исходные моменты и возможности для обеспечения учета интересов всех и проведения социального диалога, включая осуществление долгосрочных инвестиций в рамках формального и неформального образования. Демонстрация на ранних этапах приверженности обеспечению всеохватности может способствовать укреплению доверия к политическому процессу среди традиционно маргинализированных и изолированных групп населения. Например, при обсуждении механизма осуществления заключенного в 2011 году соглашения о переходном процессе в Йемене мой Специальный советник встречался с широким кругом политических оппозиционных групп, молодых людей, женщин и представителей гражданского общества и выступал за учет их приоритетных интересов. Его усилия предоставили им возможность принять участие в конференции, посвященной национальному диалогу, которая заложит основу для последующих этапов переходного процесса.

41. В тех случаях, когда в рамках оперативной деятельности предпринимаются усилия по обеспечению всеохватности, возникает желание структурно организовывать диалог с опорой на официально учрежденные и хорошо организованные организации гражданского общества. В то же время культура, основанная на патриархальных и покровительственных отношениях, нехватка образования и значительные этнические и религиозные различия могут ограничивать представленность других групп, а также их осведомленность о процессах миростроительства и их возможности участия в них. Это оказывает глубокое воздействие на участие женщин, которые зачастую подвергаются изоляции на гендерной основе и порой сталкиваются с таким явлением, как высокая терпимость по отношению к ущемлению их прав, а также прав молодых людей. Стратегии, направленные на исправление такого положения, могут включать принятие мер, компенсирующих ограниченность времени и отсутствие опыта, знаний и мобильности, а также предусматривающих выдачу удостоверяющих личность документов, что способствует участию женщин в политических процессах и процессах миростроительства.

42. Все заинтересованные стороны, главным образом правительства стран, переживших конфликт, должны способствовать обеспечению всеохватности путем создания механизмов для выработки репрезентативной

⁴ См. также A/HRC/17/31.

политики и проведения основанного на широком участии диалога на самых ранних, насколько это возможно, этапах миростроительства и демонстрации приверженности этому. Мои представители старшего уровня должны пропагандировать и поощрять всеохватность при должном учете интересов основных политических сторон, гендерной сбалансированности и социального многообразия. Это включает предоставление маргинализированным группам возможностей для участия в политических диалогах и проведение систематических и надлежащим образом организованных консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая женские группы. Я также призываю моих представителей придерживаться принципа многообразия при производстве назначений на должности старшего уровня и обеспечивать своевременное информирование различных социальных групп по вопросам мирного процесса.

Организационное строительство

43. Функционирующие правительственные, политические, рыночные и социальные институты на протяжении длительного времени признаются в качестве обязательных предпосылок для обеспечения у широких масс доверия к государству и предотвращения конфликтов с применением насилия. Государственные институты — широко определяемые как «правила игры» и организации, которые их определяют и обеспечивают их соблюдение, — создают стимулы и устанавливают ограничения, которые формируют политическое, экономическое и социальное взаимодействие. Важность организационного строительства в качестве одного из центральных элементов прочного мира была недавно подтверждена в «Докладе о мировом развитии за 2011 год» и подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) руководстве для доноров по вопросам поддержки государственного строительства в условиях конфликта и нестабильности. Инициатива Организации Объединенных Наций по укреплению гражданского потенциала также направлена на оказание более активного содействия осуществляемому самими странами организационного строительства в пяти основных областях, в которых отмечается недостаточное развитие потенциала⁵.

44. Мы должны укреплять существующие государственные институты, обеспечивая, чтобы они носили демократический, подотчетный и профессиональный характер; предоставлять этим институтам возможность развиваться на самостоятельной и в некоторой степени экспериментальной основе; и поддерживать усилия в области организационного строительства на протяжении нескольких десятилетий. Международная помощь может способствовать развитию национальных институтов, однако лишь в тех случаях, когда в ее рамках досконально учитываются изменения политических и социальных условий. Международное сообщество должно иметь более четкое представление о порядке принятия решений на местах, местонахождении носителей преобразований и путях возможного оказания им позитивной поддержки. Международная поддержка и укрепление потенциала не позволят быстро решить все проблемы. При чрезмерно поспешном проведении реформ в отсутствие национальной ответственности или их преждевременном осуществлении нелегитимными органами власти они могут принести негативные результаты. С другой стороны,

⁵ Охрана и безопасность, правосудие, всеохватные политические процессы, ключевые функции правительства и оживление экономики (A/65/747-S/2011/85, пункт 34).

предоставление достаточного времени для отыскания более долгосрочных политических решений не должно препятствовать проведению безотлагательной деятельности по восстановлению основных функций и обеспечению дивидендов мира. Для укрепления доверия к государственным институтам необходимо, чтобы они постоянно добивались определенных результатов. **Я настоятельно призываю правительства и их международных партнеров тщательно планировать темпы, последовательность и корректировку программ институциональных реформ, обеспечивая при этом сбалансированность долгосрочной поддержки организационного строительства и необходимости достижения быстрых и ощутимых результатов за счет восстановления основных функций правительства и возобновления деятельности по предоставлению услуг.**

45. Организационное строительство в нестабильных и затрагиваемых конфликтом странах является сложным делом, и результаты международной поддержки бывают неоднозначными. Во многих случаях некоординируемая краткосрочная деятельность не позволяет добиться успеха. Преждевременный вывод из Тимора-Лешти первоначальной миссии Временной администрации Организации Объединенных Наций и ее поспешная замена двумя дополнительными миссиями Организации Объединенных Наций с более узкими мандатами (Миссия Организации Объединенных Наций по поддержке в Восточном Тиморе и Отделение Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти) подорвали стабильность кадровой и инвестиционной поддержки процесса формирования национальных институтов. В течение последних двух лет текущее планирование деятельности миссий на переходном этапе в Тиморе-Лешти осуществлялось в тесной координации между правительством Тимора-Лешти, Интегрированной миссией Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти и страновой группой Организации Объединенных Наций. В совместном плане на переходный период содержится подробная информация о том, как деятельность ИМООНТ будет либо завершена к декабрю 2012 года, либо впоследствии передана под ответственность партнеров.

46. Насильственные конфликты отрицательно сказываются на качестве, объеме и бесперебойности работы правительства и основных служб именно тогда, когда граждане больше всего нуждаются в предоставляемых ими услугах. Установление сотрудничества с партнерами на как можно более ранних этапах в целях налаживания или восстановления функционирования систем страны имеет исключительно важное значение для создания условий для успешной ликвидации последствий конфликта и свертывания миссий. К числу этих систем относятся административные и финансовые системы органов государственного управления, а также социальные службы, без которых национальные правительства не могут руководить деятельностью по восстановлению и удовлетворять потребности населения. Они включают разработку политики и управление государственными финансами, касающиеся, в частности, планирования, бюджетов и расходования средств; выполнение центральными органами управления руководящей роли, которая имеет важнейшее значение для осуществления преобразований и обеспечения согласованности; осуществление руководства гражданской службой, которое предполагает обеспечение наличия основного административного персонала, регулярную оплату его труда и выполнение им указаний и соблюдение процедур; обеспечение функционирования местных органов управления, через которые государство чаще всего и не-

посредственно взаимодействует с населением; и координацию помощи, за счет которой во многих постконфликтных ситуациях обеспечивается финансирование значительной части бюджета. Совершенствование других систем предоставляемых государством услуг, включая здравоохранение, образование, сельское хозяйство и сетевое управление ресурсами, также имеет исключительно важное значение.

47. Использование опыта других стран, которые уже пережили сопоставимый переход от конфликта или кризиса, может быть полезным национальным органам власти для принятия решений о том, какие подходы к организационному строительству в наибольшей степени отвечают их потребностям. В рамках инициативы по укреплению гражданского потенциала была создана интерактивная платформа SARMAH, которая позволяет тем, кто нуждается в экспертной помощи или услугах, устанавливать связи с их потенциальными поставщиками, что способствует, в частности, укреплению сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества.

48. Органы государственного управления и социальные службы, осуществляющие свою деятельность на подотчетной и равноправной основе, могут рассматривать жалобы и предлагать государству средства для восстановления им своей легитимности. Организация Объединенных Наций поддерживает содержащиеся в «Новой договоренности» призывы к определению мер по обеспечению надзора и подотчетности, которые необходимы для повышения доверия к национальным системам. При этом в рамках такой поддержки следует уделять особое внимание обеспечению того, чтобы такие системы также учитывали права и потребности соответствующих групп населения, а не выполняли лишь основные функции государства или занимались исключительно обеспечением финансовой подотчетности. **Я настоятельно призываю все международные стороны шире использовать национальные системы, в которых имеются надлежащие механизмы обеспечения надзора и подотчетности, при оказании поддержки пережившим конфликт странам, а также вносить более существенный вклад в укрепление потенциала таких систем.**

49. В тех случаях, когда в результате конфликта государство не в состоянии выполнять свои основные функции, местные организации, негосударственные субъекты и неформальные институты зачастую играют исключительно важную роль в деле обеспечения безопасности, предоставления услуг и укрепления доверия. Неформальные институты, включая общие для всех слоев общества правила, разработка, распространение и соблюдение которых обеспечиваются не по официальным каналам, могут быть весьма устойчивыми во время и после кризисов и могут сосуществовать с официальными государственными институтами или даже пользоваться большим влиянием по сравнению с ними. Во многих случаях отсутствие демократических традиций, будь то национальных или местных, может приводить к тому, что официальные институты оказываются под контролем какого-то одного субъекта или группы. Укреплению неформальных институтов зачастую не уделяется должного внимания в период сразу же после окончания конфликта, хотя именно на этом уровне общины могут наиболее эффективным образом обеспечивать урегулирование споров и не допускать перерастания конфликтов в насилие. В то же время неформальные институты могут отражать и усиливать существующее в общинах социальное неравенство, особенно в том, что касается прав женщин, детей и местных маргинализированных групп. Поэтому работу по поддержке неформальных институ-

тов следует начинать с тщательного анализа источников их легитимности, структуры и практики, и она должна включать, при необходимости, меры по повышению уровня информированности об основных правах человека и обеспечению их уважения.

50. Организация Объединенных Наций может играть весьма важную роль в оказании поддержки неформальным институтам и в обеспечении их связи с официальными институтами. Это означает оказание содействия таким неформальным институтам, как местные советы мира, традиционные механизмы урегулирования споров и социальной защиты и неформальные образовательные сети, а также таким официальным институтам, как органы государственного управления, парламенты и школы. Это также подразумевает укрепление взаимодействия между официальными и неформальными институтами, особенно в сельских районах или в районах, которые оказались в изоляции вследствие затяжного конфликта. **В своей деятельности по поддержке усилий, направленных на решение приоритетных задач в области национального организационного строительства, Организация Объединенных Наций следует уделять особое внимание укреплению не только официальных институтов, но и их взаимодействия с неформальными институтами, уважающими основные права человека, особенно в тех случаях, когда они выступают в качестве основных субъектов, предоставляющих услуги, или инструмента для урегулирования споров и ослабления остроты насильственных конфликтов.**

51. Я приветствую проделанную в последнее время работу по обеспечению более глубокого понимания механизмов и партнерских отношений, необходимых для повышения эффективности поддержки процессов организационного строительства. Создание в Либерии местных групп поддержки, координацию деятельности которых совместно осуществляют Канцелярия Координатора-резидента, Миссия Организации Объединенных Наций в Либерии и ПРООН, представляет собой модель применения передовых форм работы. В то же время одним из предварительных условий для эффективной поддержки организационного строительства в постконфликтный период является обеспечение более тесного взаимодействия в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, в частности между миссиями и страновыми группами Организации Объединенных Наций. **Я призываю подразделения Организации Объединенных Наций придерживаться всеобъемлющего подхода в деятельности по организационному строительству. В этой связи я настоятельно призываю миссии и страновые группы развивать эффективные партнерские отношения на основе четкого распределения обязанностей с учетом сравнительных преимуществ.**

Устойчивая международная поддержка и взаимная подотчетность

52. Для поддержания и расширения существующих внутри страны коалиций, выступающих за мир, и восстановления национальных институтов требуется устойчивая международная политическая и финансовая поддержка. Межправительственные органы, включая Совет Безопасности и Комиссию по миростроительству, и мои представители способствуют обеспечению выделения повышенного политического внимания странам во время и после свертывания миссий по поддержанию мира. В то же время это зачастую не подкрепляется соразмерной финансовой поддержкой, что приводит к неопределенности и непредска-

зуюмости при осуществлении национальных стратегий в областях миростроительства и развития. В недавнем докладе ОЭСР⁶ указывалось, что, хотя в 2010 году объем иностранной помощи в целях развития, оказанной нестабильным и затронутым конфликтами странам, увеличился, 34 процента от ее общего объема приходилось лишь на две страны, в то время как помощь другим странам, таким как Бурунди, Гвинея, Кот-д'Ивуар и Либерия, сокращалась или оказывалась на нестабильной основе.

53. Возникновение новых конфликтных ситуаций и повсеместное введение режима строгой экономии неизменно отрицательно сказывается на том внимании, которое уделяется странам, добившимся большего прогресса в ликвидации последствий конфликта, и объеме оказываемой им помощи. Существуют и другие серьезные препятствия: сохраняющийся дефицит доверия между постконфликтными странами и их партнерами, а также явление, которое в «Докладе о мировом развитии за 2011 год» определено как «дилемма двойной подотчетности», заключающаяся в том, что многосторонние и двусторонние доноры подотчетны в первую очередь своим национальным органам и акционерам и лишь во вторую — своим партнерам или гражданам государств-бенефициаров. На практике это зачастую означает, что доноры и международные учреждения не стремятся осуществлять инвестиции, которые, по их мнению, сопряжены с высокой степенью риска, включая использование для оказания помощи национальных бюджетов и систем.

54. Концепция взаимной подотчетности приобретает все большее распространение в качестве средства установления более сбалансированных партнерских отношений между донорами и правительствами стран-получателей помощи. Взаимная подотчетность способствует обеспечению того, чтобы международное сообщество дополняло и поддерживало национальные планы и приоритеты и создавало прочную основу для оказания устойчивой международной помощи на предсказуемой основе. Она также обеспечивает больший учет интересов всех и передачу деятельности по миростроительству под национальную ответственность, поскольку при этом признается, что национальные системы подотчетности укрепляют социальное единство и расширяют масштабы национальной ответственности.

55. Эта концепция пользуется широкой поддержкой в рамках межправительственных процессов Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея признала, что для выполнения обязательств, взятых развитыми и развивающимися странами в связи с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, требуется взаимная подотчетность (резолюция 65/1, пункт 78(с)). Комиссия по миростроительству с самого начала строила свою работу со странами на основе принципа взаимной подотчетности, определяя в своих документах о сотрудничестве взаимные обязательства Комиссии и соответствующих стран, а также предусматривая проведение периодических обзоров.

56. При обеспечении взаимной подотчетности постоянно возникает проблема, связанная с отсутствием надлежащих данных о помощи, которые позволяли бы принимать тщательно взвешенные решения, осуществлять координацию и определять приоритетность задач. Отсутствие данных, в частности прогнозов в

⁶ *Ensuring Fragile States Are Not Left Behind* (OECD, 2011).

отношении будущих потоков помощи, также не позволяет пережившим конфликт странам осуществлять реалистичное средне- и долгосрочное планирование. В настоящее время Управление по поддержке миростроительства осуществляет финансируемый Европейским союзом проект, призванный повысить качество информации о помощи по линии миростроительства в Либерии. На международном уровне процессом, располагающим наибольшим потенциалом для объединения таких элементов, как сбор данных, касающихся миростроительства, и их публикация в реальном масштабе времени в интересах всех заинтересованных сторон, является Международная инициатива в отношении транспарентности помощи.

57. В ряде переживших конфликт стран взаимная подотчетность положена в основу договоренностей о переходном периоде, в которых правительства и их партнеры согласовали наиболее неотложные приоритетные задачи в области постконфликтного миростроительства и определили источники и инструменты финансирования их реализации. Достигнутые к настоящему времени результаты являются неоднозначными⁷, однако извлеченные при этом уроки были использованы в качестве основы для применявшихся в последнее время подходов к разработке соответствующих договоренностей. По сравнению с Соглашением по Афганистану 2006 года, в недавно принятой Токийской рамочной программе взаимной подотчетности предусмотрен гораздо более узкий комплекс целей, учитывающий национальные условия, а также установлены более сложные в политическом плане, но конкретные и достижимые контрольные показатели. В них также содержатся более конкретные положения, касающиеся международных партнеров и обязывающие их оказывать устойчивую поддержку в нынешнем объеме на протяжении последующих пяти лет, обеспечивать, чтобы 80 процентов помощи соответствовали национальным приоритетам, и направлять не менее 50 процентов помощи через национальный бюджет.

58. Несмотря на связанные с их осуществлением трудности, договоренности о переходном периоде играют исключительно важную роль в практическом обеспечении взаимной подотчетности. Такие договоренности обеспечивают прочную переговорную платформу для стран, переживших конфликт, повышая их легитимность как на внутреннем, так и на международном уровнях, и, в случае их успешного осуществления, могут заложить основу для укрепления доверия и углубления партнерских связей. **Я призываю государства-члены оказывать поддержку разработке и использованию договоренностей о переходном периоде с согласованными стратегическими целями и положениями о взаимной подотчетности в постконфликтных ситуациях. Страновые присутствия Организации Объединенных Наций будут сотрудничать с национальными партнерами в целях содействия обеспечению разработки и осуществления таких договоренностей в рамках всеохватных и основанных на широком участии процессов.**

59. Для партнерских организаций и стран осуществление договоренностей о переходном периоде предполагает большую готовность идти на риск. Это означает обеспечение сбалансированности рисков, связанных с активными действиями (включая сотрудничество со слабыми институтами и инвестирование в них), и рисков, связанных с бездействием (включая отсутствие долгосрочных

⁷ См. *Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the First Generation of Transition Compacts* (International Peace Institute, April 2012).

программ организационного строительства, неспособность соблюдать «общественный договор» и потенциальную возможность возобновления насилия). Неоднократно отмечалась необходимость принятия согласованных совместных действий и, соответственно, распределения рисков⁸. Позднее в «Докладе о мировом развитии за 2011 год» был предложен ряд стратегий управления рисками в постконфликтных ситуациях, включая использование независимых наблюдателей для проверки закупочной деятельности и расходов, установление в качестве условия для выделения средств проведения внешних ревизий, привлечение внешних агентств по вопросам финансового управления и закупочной деятельности, использование схем «двойного ключа», в рамках которых национальные и международные стороны соглашаются покрывать расходы, связанные с финансовыми операциями с высокой степенью риска, и оказание поддержки национальным бюджетам «натурой» через имеющиеся у доноров собственные системы финансирования и закупок. Еще одна стратегия управления рисками заключается в использовании общих фондов, таких как Фонд миростроительства и другие фонды для деятельности в области миростроительства, а также многосторонних целевых фондов доноров для конкретных стран. **Я призываю все заинтересованные стороны проводить обстоятельную оценку и анализ рисков в постконфликтных ситуациях и, когда это возможно, разрабатывать совместные подходы в отношении управления рисками. Я призываю государства-члены и особенно доноров применять допускающие риск подходы, признавая, что риски, связанные с бездействием, могут оказаться более серьезными по сравнению с рисками, связанными с активными действиями.**

60. Устойчивая международная поддержка деятельности по миростроительству является одним из основных элементов социально-экономического развития в переживших конфликт странах. Разрыв в уровне достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, между пострадавшими от конфликта странами и другими развивающимися странами является значительным и продолжает увеличиваться. Эти вопросы будут рассматриваться Группой высокого уровня, которую я назначил для подготовки рекомендаций в отношении глобальной повестки дня в области развития на период после 2015 года, и они также заслуживают уделения им скорейшего внимания со стороны государств-членов. В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию отмечалось, что для достижения устойчивого развития в странах, переживающих конфликты, им необходимо уделять особое внимание. В нем также было признано, что для устойчивого развития требуются обеспечение надлежащего управления и верховенства права, а также эффективные, транспарентные, подотчетные и демократические институты. Такое признание со стороны государств-членов служит еще одним основанием для учета этих вопросов в повестке дня в области развития на период после 2015 года в целях создания благоприятных условий и институциональных основ, необходимых для достижения более широкого комплекса целей в области развития. **Я призываю государства-члены учитывать свои обязательства, установленные в Декларации тысячелетия и итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому раз-**

⁸ Например, в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005 год), Принципах эффективного международного участия в нестабильных государствах и условиях (2007 год) и Аккрской программе действий (2008 год).

витию, и поддержать идею включения в повестку дня в области развития на период после 2015 года соображений, связанных с миростроительством, которые касаются политики, учитывающей интересы всех, безопасности, правосудия, экономических основ и доходов и услуг.

IV. Заключение

61. В настоящем докладе освещается прогресс, достигнутый в период после 2010 года в области активизации усилий по установлению прочного мира в странах, переживших конфликт. Организация Объединенных Наций и международное сообщество в целом добились более высокой степени согласованности, эффективности и внутренней подотчетности в рамках нашей деятельности в области миростроительства.

62. Однако для активизации осуществления моей программы действий предстоит еще сделать многое. У меня вызывают озабоченность медленные темпы работы по достижению целей состоящего из семи пунктов плана действий в области миростроительства с учетом гендерной проблематики, и я настоятельно призываю все заинтересованные стороны систематически обеспечивать конструктивное участие женщин в деятельности по миростроительству во всех ее аспектах. Для дальнейшего наращивания наших коллективных усилий в области миростроительства я призываю подразделения Организации Объединенных Наций и государства-члены выполнить рекомендации, содержащиеся в данном докладе. Прежде всего мы должны уделять повышенное внимание всеохватному подходу к миростроительству, который способствует тому, чтобы страны активно брали на себя ответственность за установление прочного мира. Я также особо подчеркиваю важность обеспечения миростроительства посредством организационного строительства при уделении первостепенного внимания обеспечению выполнения правительством основных функций, связанных с управлением и предоставлением услуг. И наконец, я обращаюсь к странам, пережившим конфликт, и международным партнерам с призывом продолжать укреплять и расширять свои партнерские связи за счет обеспечения взаимной ответственности за достижение результатов. В дальнейшем я готов представить дополнительную информацию о результатах, достигнутых в этих областях, имеющих крайне важное значение для обеспечения прочного мира и предотвращения конфликтов, и о накопленном в них опыте.