



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

Distr.: General  
20 November 2012  
Russian  
Original: English

**Первая очередная сессия 2013 года**  
28 января — 1 февраля 2013 года, Нью-Йорк  
Пункт 4 предварительной повестки дня  
**Оценка**

**Оценка помощи, оказываемой ПРООН затронутым  
конфликтами странам в контексте миротворческих  
операций Организации Объединенных Наций**

**Резюме**

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	2
II. Справочная информация .....	3
III. Выводы .....	7
IV. Заключительные замечания .....	16
V. Рекомендации .....	20



## I. Введение

1. Насильственные конфликты глубоко влияют на развитие человеческого потенциала. Конфликты сводят на нет достигнутые в области развития результаты, наносят ущерб экономическим рынкам и ослабляют органы управления, значительным образом ограничивая возможности людей жить, работать и учиться. Для многих затронутых конфликтами стран достижение Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, фактически невозможно. Наличие причинных связей между конфликтом и развитием предопределяет цель этого исследования: выяснить, помогают ли мероприятия ПРООН создать в странах уровень стабильности, необходимый для продвижения по пути достижения их целей в области развития человеческого потенциала.

2. Основными задачами этой оценки являются:

а) оценка поддержки со стороны программ и политики ПРООН миростроительства в рамках крупных международных операций и поддержки со стороны ПРООН перехода страны от ранней стадии постконфликтного периода к развитию; и

б) оценка работы механизмов реагирования ПРООН в штаб-квартирах и на оперативных уровнях в ходе переходных периодов в затронутых конфликтами странах.

3. В целях выполнения этих задач группа по оценке рассмотрела широкий ряд видов программной деятельности ПРООН в затронутых конфликтами странах, после этого проанализировала и обобщила представлявшиеся «типичными» выводы, из которых можно извлечь уроки глобального характера. Кроме того, оценка включала рассмотрение того, как оперативные партнерства ПРООН с другими структурами и организациями Организации Объединенных Наций укрепили более широкий потенциал реагирования Организации Объединенных Наций и международного сообщества в затронутых конфликтами странах и какой особый вклад в этот процесс вносит ПРООН. Исходя из степени задействования ПРООН до, во время и после проведения санкционированных Советом Безопасности миротворческих операций, оценка включала анализ того, как ПРООН оправдывала те или иные ожидания в ходе этих переходных периодов.

4. Особое внимание уделяется стабилизации и государственному строительству, а также той программной деятельности, которая составляет основу работы ПРООН на ранней стадии постконфликтного периода. В ходе оценки рассматривалось то, как роль ПРООН в условиях конфликта воспринимается другими сторонами, можно и нужно ли эту роль повышать и каково очевидное сравнительное преимущество ПРООН, которым она может воспользоваться.

5. В ПРООН пояснили, что ее поддержка в области предотвращения конфликтов и восстановления после них была переориентирована, с тем чтобы более непосредственным образом учесть структурные измерения современных конфликтов и помочь странам-партнерам определить коренные причины трансграничного/внутреннего и межнационального насилия и устранить их. В ходе оценки рассматривалась степень подтверждения такой переориентации и ее результаты. Во время оценки проводился анализ надлежащего соответствия ме-

ханизмов ПРООН по реагированию на конфликты и управлению ими оказанию ожидаемой поддержки. Он включал оценку наличия и использования оперативного и предсказуемого финансирования и поддержки людскими ресурсами в кризисных ситуациях и восприятия ПРООН в качестве партнера структурами по проведению санкционированных Советом Безопасности Организации Объединенных Наций миротворческих операций.

6. Оценка осуществлялась с использованием сочетания посещений стран, изучения и исследования материалов по конкретным случаям и проведения опросов заинтересованных сторон, в том числе других организаций системы Организации Объединенных Наций, доноров, неправительственных организаций, партнеров ПРООН, академических кругов и независимых исследователей. В соответствии с нормами и стандартами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, цель оценки заключалась в получении выводов относительно результатов осуществления программ с точки зрения их актуальности, продуктивности, эффективности и устойчивости.

7. По состоянию на май 2012 года в мире насчитывалось 17 миротворческих операций, возглавляемых Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ), и, помимо этого, 15 специальных политических полевых миссий и/или полевых миссий по миростроительству, осуществляемых Департаментом по политическим вопросам (ДПВ). Эта оценка включает выводы по 9 основным страновым тематическим исследованиям, рассмотренным подробно (Бурунди, Гаити, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Либерия, Ливан, Сомали, Тимор-Лешти и Южный Судан), и 11 второстепенным страновым тематическим исследованиям (Афганистан, Гватемала, Гвинея, Гвинея-Бисау, Ирак, Непал, оккупированные палестинские территории, Сьерра-Леоне, Уганда, Центральноафриканская Республика и Чад). Выборка охватывает около 60 процентов стран, где осуществляются комплексные миссии; кроме того, она включает те страны, которые за последнее десятилетие запросили наибольшие финансовые и людские ресурсы. Девять основных страновых тематических исследований были проведены в четырех из пяти регионов ПРООН, большая часть из них — в Африке. Тематические исследования были отобраны в целях всеобъемлющего и поддающегося оценке отражения деятельности ПРООН в разнообразных постконфликтных условиях ее работы. Для шести из девяти тематических исследований были проведены поездки на места, а для остальных трех были отобраны консультанты, которые в последнее время получили значительный опыт работы на местах в соответствующих странах (Гаити, Демократическая Республика Конго и Южный Судан).

## II. Справочная информация

8. Для целей настоящей оценки под затронутой конфликтом страной понимается страна, в которой сопровождающиеся насилием беспорядки происходили в недавнем прошлом, происходят в настоящее время или существуют факторы риска, способные привести к таким беспорядкам между силами (как организованных, так и неорганизованных групп), которые обычно обусловлены спорами за распределение ресурсов (финансовых, политических, природных и др.) в конкретном обществе. В большинстве случаев конфликты происходят в развивающихся странах, причем обычно в тех странах, для которых характерен высокий уровень безработицы, ограниченный доступ к официальной системе

правосудия и большой процент молодежи среди населения. Основной характеристикой стран, в которых сложилась подобная ситуация, является функциональная неполноценность национальных систем управления и правосудия, что затрудняет или делает практически невозможным предоставление основных государственных услуг и восстановление необходимых основ экономического развития и устойчивого мира.

9. Хотя у каждого вооруженного конфликта есть свои уникальные черты, существуют некоторые всеми признанные общие характеристики, отличающие типичный вооруженный конфликт XXI века:

- вооруженным конфликтам нельзя дать краткое и простое определение. Хотя количество как открытых конфликтов между странами, так и гражданских войн значительно сократилось, почти все современные конфликты имеют региональную специфику, характеризующую его возникновение или распространение через границы;
- вооруженные конфликты обычно возникали в связи с вызовами, бросаемыми органам государственной власти. Часто неясна разница между организованными воюющими сторонами и гражданским населением;
- разрешение вооруженных конфликтов не идет по одному и тому же пути, при этом циклы их повторения и продолжительная нестабильность являются общими для процесса выхода из конфликта;
- миростроительство по существу представляет собой усилия по созданию структур мирного регулирования процесса развития конфликта. Выходом из конфликта является политический процесс и процесс развития, который продолжается в течение жизни одного поколения, вплоть до 25–30 лет.

10. Концепция комплексных миссий Организации Объединенных Наций впервые была представлена в 1997 году, а впоследствии она получили более подробное определение в 2000 году в знаковом Докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/305-S/2000/809), известном как доклад Брахими, и в ходе последующего процесса реформирования Организации Объединенных Наций. Впервые комплексные миссии были осуществлены в неофициальном порядке во время проведения Организацией Объединенных Наций двух операций по поддержанию мира в Восточном Тиморе и Косово в 1999 году. Рабочая формулировка совместной работы сторон, задействованных в области безопасности, политики и развития в районе операции, являлась основой рекомендаций, содержащихся в Докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, которые ознаменовали начало эпохи проведения современных миротворческих операций Организации Объединенных Наций.

11. Установление относительной стабильности в затронутой конфликтом стране логичным образом переориентирует внимание на долгосрочные задачи миростроительства и развития. Признавая наличие разрыва между ограниченными по времени мероприятиями Организации Объединенных Наций по обеспечению мира и долгосрочными потребностями развития в условиях выхода стран из конфликта, Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности в 2005 году приняли резолюцию, создающую новую архитектуру миростроительства Организации Объединенных Наций, состоящую из трех компонентов:

- *Комиссии по миростроительству*, межправительственной организации, призванной объединить ресурсы международного сообщества, направленные на деятельность по миростроительству, и предоставить комплексные стратегии миростроительства и восстановления. В Комиссию входят соответствующие стороны, в том числе международные финансовые учреждения и другие доноры, организации системы Организации Объединенных Наций, организации гражданского общества и другие стороны, вырабатывающие эти стратегии, при этом она обеспечивает сосредоточенность на главной цели на всем протяжении процесса миростроительства в данной стране;
- *Управления по поддержке миростроительства*, которое оказывает содействие и поддержку Комиссии по миростроительству, управляет Фондом миростроительства и поддерживает усилия Генерального секретаря по координации усилий системы Организации Объединенных Наций в области миростроительства;
- *Фонда миростроительства*: по просьбе Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности в целях оказания финансовой поддержки проведению стимулирующих мероприятий, поощряющих долгосрочное участие сторон, занимающихся развитием, и других двусторонних доноров Генеральный секретарь в 2006 году создал Фонд миростроительства.

12. С момента своего основания в 1965 году ПРООН играла важную роль в оказании помощи странам в целях развития. С начала 1990-х годов эта роль включала как предотвращение конфликта до его возникновения, так и оказание содействия по восстановлению после него. Роль ПРООН продолжает меняться с учетом изменения характера конфликтов и увеличения количества международных и региональных сторон, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами развития.

13. Официальное признание Генеральной Ассамблеей в своей резолюции 46/182 от 1991 года необходимости включить более долгосрочные соображения в области развития в гуманитарную деятельность и деятельность по восстановлению стало основой мандата ПРООН по работе на ранней стадии постконфликтного периода. В частности, Генеральная Ассамблея признала необходимость координированного и многоаспектного реагирования во всей системе Организации Объединенных Наций. В результате было дано более четкое определение давно закрепленной функции ПРООН как структуры, поддерживающей систему координаторов-резидентов и управляющей ею.

14. В рамках усилий по выходу за пределы разработки специальных программ и определения более четкой роли в системе Организации Объединенных Наций в ПРООН была проведена реорганизация и осуществлены стратегические изменения. В 1995 году был учрежден Отдел реагирования на чрезвычайные ситуации (ОРЧС), ставший первой официальной структурой ПРООН уровня штаб-квартиры, призванной оказывать техническую поддержку страновым отделениям, сталкивающимся с конфликтными ситуациями. В целях оказания стратегической поддержки страновым отделениям и координаторам-резидентам во время кризиса были созданы группы ОРЧС, которые, помимо этого, могли на ограниченный срок времени (20–30 дней) направлять своих сотрудников в затронутые конфликтами страны для разработки планов реагирования ПРООН на эти ситуации. Кроме того, ОРЧС стало отвечать за оказание

поддержки на уровне Секретариата Кризисному комитету ПРООН, учрежденному в 1997 году. На проводимых раз в две недели заседаниях Кризисного комитета собирались представители каждого регионального бюро и ключевых оперативных отделений, с тем чтобы рассмотреть кризисные ситуации и разработать программы ПРООН и схему распределения ресурсов.

15. В настоящее время масштаб деятельности ПРООН по предотвращению конфликтов и восстановлению (ПКВ) является значительным и продолжает расширяться. В 2002 году ПКВ было включено в рабочие планы для 39 стран. К 2010 году этот вид деятельности был включен в 103 страновые программы, причем ежегодные расходы по программам превысили 193 млн. долл. США. Сорок процентов расходов на программы странового уровня пришлось на пять стран (Афганистан, Бангладеш, Гаити, Демократическая Республика Конго и Судан), причем только на Афганистан пришлось 23 процента расходов. В 2010 году 60 процентов взносов, предназначенных для деятельности ПРООН по предотвращению конфликтов и восстановлению, поступило из прочих «неосновных» источников и было направлено на финансирование работы в конкретных странах или тематических областях. Расходы на программы ПРООН в области ПКВ ежегодно составляют около 25 процентов совокупных расходов на программы организации.

16. Стратегический план на 2008–2011 годы «Ускорение глобального прогресса развития человеческого потенциала» дает ключ к пониманию нынешнего масштаба деятельности ПРООН в затронутых конфликтами странах. Основными результатами деятельности в области предотвращения конфликтов и восстановления являются:

- укрепление национального потенциала в области предотвращения конфликтов и уменьшения опасности бедствий;
- совершенствование работы механизмов управления в посткризисный период; и
- восстановление основ для развития на местах.

17. В Стратегическом плане (DP/2007/43/rev.1) особое внимание уделяется вопросам осуществления, на странице 14 отмечается, что «ПРООН, возможно, необходимо: i) принимать более активные меры по устранению факторов риска до того, как они приведут к кризисной ситуации; ii) содействовать укреплению потенциала, что позволит более оперативно реагировать на кризисные ситуации и принимать меры по восстановлению уже на этапе оказания гуманитарной помощи; и iii) иметь в своем распоряжении прогнозируемые объемы финансирования и ресурсов для оперативного использования после кризиса».

18. В Стратегическом плане говорится о том, что ПРООН будет сотрудничать с учреждениями системы Организации Объединенных Наций в деле оказания содействия в скорейшем инициировании деятельности по восстановлению и переходных мероприятий и в переходе от краткосрочной и среднесрочной стратегии посткризисного восстановления к рассчитанной на более длительный период стратегии. Она будет прилагать усилия, с тем чтобы оказать содействие установлению норм и определению руководящих принципов; предоставлению инструментов оценки и программирования в целях поддержки процесса восстановления на страновом уровне; и информационно-пропагандистской поддержке с целью мобилизации средств для финансирования усилий по вос-

становлению. Кроме того, в Стратегическом плане говорится о том, что больше внимания будет уделяться оказанию поддержки координаторам-резидентам по гуманитарным вопросам, с тем чтобы они лучше могли выполнять свои функции при предотвращении конфликтов. В Стратегическом плане предусматривается, что ПРООН будет играть более значительную роль в формирующейся архитектуре миростроительства Организации Объединенных Наций, поддерживая работу Комиссии по миростроительству на страновом уровне путем оказания помощи в разработке национальных комплексных стратегий миростроительства и в осуществлении деятельности по проектам на средства Фонда миростроительства.

### III. Выводы

19. **Вывод 1. Сравнительными преимуществами ПРООН, как представляется, являются ее присутствие на местах, тесное сотрудничество с правительством, роль связующего звена в рамках усилий в гуманитарной области и в области миростроительства и развития, а также роль в управлении и институциональных изменениях во время урегулирования конфликта. При этом существуют риски, связанные с широкими полномочиями и долгосрочным присутствием, в том числе с тенденцией составлять бессистемные и слишком амбициозные программы, что в результате препятствует эффективной работе ПРООН.**

20. Выявленные преимущества ПРООН должны рассматриваться с точки зрения процесса реформирования Организации Объединенных Наций: какой вклад ПРООН вносит в систему «единства действий» Организации Объединенных Наций и используются ли ее присутствие в стране и широкий масштаб деятельности в качестве сравнительного преимущества всей страновой группы Организации Объединенных Наций. Одна из неотъемлемых проблем, связанных с присутствием ПРООН в стране до, во время и после кризиса, заключается в том, что на основе предыдущего опыта ожидается, что организация будет удовлетворять многочисленные многоаспектные запросы об оказании поддержки, которые она получает. Результатом может стать составление бессистемных и слишком амбициозных программ поддержки, а также ограниченность финансовых и людских ресурсов и порой медленное исполнение программ.

21. **Вывод 2. Несмотря на признание важности анализа конфликта и разработки собственных инструментов его проведения, в ПРООН отсутствует стандартная оперативная процедура, определяющая сроки и условия проведения такого анализа. В результате проведение анализа конфликта как с точки зрения существа, так и с точки зрения процедуры в ПРООН по-прежнему варьируется. Подобным же образом в ПРООН в недостаточной степени используется «теория изменений».**

22. Недавно проведенные межведомственные консультации с представителями 10 затронутых конфликтами стран проливают свет на некоторые недостатки применения бессистемного подхода к проектам без проведения соответствующего анализа. Было выявлено, что проекты, ориентированные преимущественно на экономику, могут вследствие побочного эффекта усугубить конкуренцию за ресурсы, усилить ощущение несправедливости и еще более обострить на-

пряженность между группами населения. Тем не менее опыт деятельности на страновом уровне свидетельствует о важности как проведения анализа конфликта, так и его регулярного обновления. В этой связи показателен опыт деятельности ПРООН в Непале: на основе непрерывного проведения анализа конфликта страновое отделение ПРООН смогло обеспечить жизненно важный стратегический надзор на протяжении гражданской войны и последующего процесса миростроительства в этой стране.

**23. Вывод 3. В конфликтных ситуациях ПРООН часто работает через группы поддержки проектов, обычно встроенных в государственный сектор и функционирующих параллельно с государственным сектором страны. Хотя этот метод может повысить оперативность и качество предоставления услуг, он также связан с риском ослабления институтов, на которые страны в долгосрочной перспективе должны полагаться.**

24. В Стратегическом плане развитие потенциала понимается как возглавляемый страной процесс осуществления изменений, а не применение подхода, основанного на предложении услуг. Однако могут наблюдаться противоречия между содействием возглавляемым страной процессам осуществления изменений и неотъемлемыми рисками, характерными для затронутой конфликтом страны. В кризисных ситуациях ПРООН и другие международные организации часто пытаются найти эффективный баланс между предоставлением услуг напрямую и расширением государственного потенциала по их предоставлению. Особенно трудной эта задача оказывается в таких местах, как Демократическая Республика Конго, в которой слабые органы государственной власти еще не успели добиться контроля над всей территорией страны и устранить многие коренные причины продолжающегося конфликта.

25. Устойчивость оказываемой ПРООН поддержки затронутым конфликтами странам зависит не только от способа укрепления национального потенциала, но и от способности организации отстаивать необходимость международной поддержки долгосрочной деятельности по миростроительству после завершения кризиса и ее сохранения. Создание сильных и представительных местных органов власти рассматривается в качестве базового показателя устойчивости процесса миростроительства в постконфликтных ситуациях. Тем не менее международная поддержка не всегда оказывалась в достаточной мере и своевременным образом. Показатели расходов ПРООН подтверждают подобное недостаточное уделение внимания. В 2008–2009 годах 70 процентов расходов в странах, где положение стабильно, приходилось на систему местного управления. Напротив, в нестабильных странах расходы на систему местного управления составили только 14 процентов, большая часть которых (29 процентов) пришлось на реформу правовой системы и системы правосудия.

**26. Вывод 4. «До, во время и после» является фразой, часто используемой в отношении деятельности ПРООН в конфликтных ситуациях. Что касается работы ПРООН в целом и ее широких технических и административных мандатов, она задействована практически во всех аспектах работы страновых групп Организации Объединенных Наций в конфликтных ситуациях. Высказывалась обеспокоенность относительно того, что роль ПРООН, возможно, слишком обширна и иногда пересекается с деятельностью специализированных учреждений Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению.**

27. ПРООН работает во всех развивающихся странах, затронутых конфликтами. Она выполняет многие функции, которые часто определяются требованиями, характерными для конкретной страны и ситуации. Поддержка ПРООН в области разработки программ и политики нацелена на укрепление национального потенциала по предотвращению конфликта до его возникновения, устранению его последствий и оказанию содействия восстановлению после него. Кроме того, характер содействия ПРООН определяется разными оперативными партнерами, начиная от сторон, осуществляющих санкционированные Советом Безопасности политические, миротворческие и гуманитарные операции, и заканчивая другими международными партнерами в области развития и самими принимающими органами власти. Помимо функции составления программ, ПРООН в рамках системы Организации Объединенных Наций выполняет финансовые, административные и координационные функции и является связующим звеном между деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи, миротворчеством и долгосрочным восстановлением и развитием в затронутых конфликтами странах.

28. Широкий и расширяющийся спектр деятельности ПРООН в конфликтных ситуациях не всегда пользуется абсолютной поддержкой. Другие организации системы Организации Объединенных Наций, запрашивающие финансирование на деятельность в конфликтных ситуациях, высказывали обеспокоенность в отношении того, что ПРООН иногда «берет на себя слишком много», оказывая техническую поддержку, но не имея при этом соответствующих экспертных знаний, и отдавая предпочтение собственным программам при распределении средств находящихся в ее ведении многосторонних донорских целевых фондов. В условиях конкуренции за финансирование ПРООН может снять эту обеспокоенность, только продолжая доказывать свои сравнительные преимущества в конкретных областях. Процесс комплексного планирования миссий служит хорошей основой распределения труда в начале проведения комплексной миссии, однако есть и некоторые заслуживающие внимания исключения (Либерия, Тимор), для которых характерны меньшая степень слаженности и руководства на этапе свертывания миссии.

**29. Вывод 5. Деятельность в области развития сама по себе не может остановить или предотвратить конфликт, но работа ПРООН и других организаций может поддержать национальный потенциал предотвращения конфликтов и способствовать его укреплению. Факты свидетельствуют о том, что ПРООН в состоянии вносить вклад в предотвращение конфликтов, особенно в том, что касается укрепления национального потенциала в плане устранения коренных структурных причин насилия и управления ими.**

30. Осуществляемая ПРООН поддержка предотвращения конфликтов включает целый ряд видов деятельности в области развития, в том числе подготовку площадок ненасильственного разрешения споров, создание рабочих мест и содействие укреплению верховенства права. В то время как главная ответственность при предотвращении конфликтов лежит на национальных участниках процесса, поддержка ПРООН все в большей степени направляется на создание так называемых «инфраструктур поддержания мира» — разработанного для конкретной ситуации ряда независимых государственных структур, культурных норм и ресурсов, которые в совокупности способствуют предотвращению конфликтов и миростроительству.

31. **Вывод 6.** ПРООН эффективным образом оказывает своевременное техническое и финансовое содействие осуществлению национальных проектов в области верховенства права. Это содействие включает восстановление/оздоровление существенных инфраструктурных элементов правовой системы и расширение доступа к юридической помощи на местах. Особо следует отметить усилия ПРООН, направленные на решение проблемы соединения традиционных форм разрешения споров и официальной системы правосудия и содействия осуществлению правосудия переходного периода в постконфликтных ситуациях.

32. Для многих организаций, занимающихся вопросами развития, в том числе ПРООН, по-прежнему характерны разрывы между теоретическими представлениями о правовых системах и сложностью разработки и осуществления проектов в конфликтных ситуациях. В целях достижения слаженности при работе с взаимосвязанными элементами правовой реформы необходимо обеспечить лучшее понимание политической экономии конкретной затронутой конфликтом страны. Например, подготовка судей, позволяющая им лучше принимать решения, с малой вероятностью даст результат, если судьи не являются независимыми, коррупция продолжает доминировать в правовой системе, а правоохранительная система уничтожена или носит предвзятый характер. То же самое касается преимуществ, полученных благодаря укреплению потенциала судов низшей инстанции, которые могут быть полностью сведены на нет, если сотрудники суда высшей инстанции (апелляционного суда) некомпетентны или коррумпированы.

33. **Вывод 7.** Согласно широко распространенному мнению, ПРООН является опытной и беспристрастной организацией, оказывающей поддержку при проведении выборов, свидетельством чего являются заслуживающие внимания примеры эффективной поддержки в нескольких затронутых конфликтами странах. ПРООН переориентировала свой подход, перейдя от организации выборов как отдельного мероприятия к поддержке всего выборного цикла в целом. По-прежнему чрезмерное внимание уделяется технической стороне вопроса; кроме того, следует отметить случаи, когда озабоченности политического характера, связанные с проведением операции в целом, особенно в отношении обеспечения дальнейшего осуществления мирного соглашения, входили в противоречие с более непосредственными озабоченностями ПРООН, касающимися политического плюрализма во время выборов.

34. Оказание поддержки при проведении выборов путем координации усилий в рамках комплексной миссии может принести значительные результаты, но у нее есть свои недостатки. Компромиссы, характерные для осторожно сформулированных политических задач санкционированной Советом Безопасности операции, не всегда сочетаются с обязательствами ПРООН по «социальному контракту», предусматривающему расширение участия в выборах, несмотря на потенциальные возражения действующих органов власти.

35. **Вывод 8.** ПРООН достигла прогресса в оказании поддержки по предоставлению женщинам возможности более полноценного участия в формирующихся политических и правовых системах в находящихся на постконфликтном этапе странах. Значительным достижением является рас-

**ширение доступа женщин к правосудию в некоторых странах, особенно жертв сексуального насилия и насилия по гендерному признаку.**

36. Многие затронутые конфликтами страны имеют слабый потенциал сбора и представления систематизированных данных, в том числе по переменным показателям гендерного характера. ПРООН об этом осведомлена и в рамках своей представленной в 2009 году Стратегии восстановления на раннем этапе объявила о своем намерении собрать больше данных с разбивкой по гендерному принципу в приоритетных странах и разработать инструменты оценки, в большей мере учитывающие гендерную специфику. Кроме того, в Стратегии говорится о намерениях ПРООН выявить и использовать больше консультантов, обладающих экспертными знаниями в гендерной области, в качестве советников на этапе непосредственного реагирования на кризисы.

37. Масштабы насилия по гендерному признаку почти всегда возрастают во время гражданской войны. Несмотря на диспропорциональное влияние конфликтов на женщин, в большинстве затронутых конфликтами стран женщины часто не участвуют в процессах принятия решений и планирования. В настоящее время ПРООН поддерживает реализацию программ, касающихся насилия по гендерному признаку, в том числе в области развития и в кризисных ситуациях, в 22 странах. Проведенная оценка показала, что, хотя ПРООН прилагала согласованные усилия для «включения» гендерных вопросов в свои программы, относительно мало внимания было уделено макроанализу и влиянию на государственную политику. Макроэкономическая основа, заложенная в постконфликтный период, с большой вероятностью будет существовать многие годы. Она будет определять, как будет расти экономика, какие отрасли станут приоритетными для инвестиций и какие рабочие места и возможности трудоустройства будут созданы для кого. Тем не менее учет и продвижение мнения женщин в этом процессе по-прежнему ниже необходимого уровня.

**38. Вывод 9. ПРООН с переменным успехом работала в области разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР), что отражает многообразие зависящих от конкретной ситуации факторов в условиях конфликта. В ряде случаев ПРООН преуспела в поощрении применения инновационных подходов. Наблюдалась тенденция сосредоточивать усилия на непосредственных результатах, а не на долгосрочном влиянии.**

39. ПРООН оказывает техническое содействие в области РДР в 20 странах, указывая, что в отношении РДР она применяет «целостный подход», предусматривающий привлечение широкого круга сторон помимо бывших комбатантов. Деятельность в области РДР всегда представляет собой межучрежденческие усилия, требующие координации действий, и ПРООН предлагает все больше усилий по координации действий с миротворческими контингентами. Реальное сравнительное преимущество ПРООН в области РДР заключается в реинтеграции бывших комбатантов, но эти усилия уязвимы перед непредсказуемыми моделями финансирования, особенно долгосрочными программами реинтеграции. Наблюдается тенденция уделять основное внимание процессу физического возвращения и «комплексу» обеспечивающих реинтеграцию решений, при этом меньше внимания уделяется стратегиям интеграции в общины и связанным с ними примирению и миростроительству.

40. **Вывод 10.** Безопасность является центральным элементом задач по стабилизации в затронутых конфликтами странах, и в этой связи к ПРООН часто обращаются за содействием в плане реформы в секторе безопасности (РСБ). Вопросы безопасности редко включаются в программы донорской помощи, поэтому двусторонняя помощь обычно оказывается из ограниченных альтернативных фондов и часто является недостаточной. Успешность результата в основном определяется готовностью стран-получателей инициировать реформы. Следует особо отметить усилия ПРООН по укреплению гражданского надзора. Рекомендуется обеспечивать большую последовательность и скоординированность между РСБ и другими секторами.

41. Сектор безопасности не является автономным, независимым сочетанием государственных институтов; скорее, он представляет собой неотъемлемый элемент системы государственного управления страны и, таким образом, составляет часть всей системы государственного управления и структуры. Роль гражданского надзора — и усилия ПРООН по укреплению этого сектора — имеет крайне важное значение. Это один из самых эффективных методов обеспечения того, что государство не станет причиной отсутствия безопасности, а, напротив, станет частью решения проблемы. РСБ нельзя отделить от других реформ в области управления, но именно в связи с тем, что вопросы безопасности редко включаются в программы донорской помощи — и в связи с этим двусторонняя помощь в области вопросов безопасности оказывается из ограниченных альтернативных фондов, — они обычно существуют как параллельное и относительно недофинансированное направление усилий по оказанию помощи в целом.

42. **Вывод 11.** Мероприятия ПРООН в области обеспечения средств к существованию и экономического восстановления являются важным и часто инновационным элементом более широкого подхода Организации Объединенных Наций к работе в затронутых конфликтами странах. В рамках комплексных миссий наблюдалась некоторая напряженность между ограниченным по времени и техническим характером подхода миротворцев к РДР и долгосрочными задачами ПРООН в области развития, нацеленными на укрепление местного потенциала роста экономики. Сходным образом сроки оказания донорской помощи в затронутых конфликтами странах относительно непродолжительны, что ограничивает масштаб и охват мероприятий ПРООН.

43. Помимо широкого признания пользы работы ПРООН с точки зрения содействия текущему процессу миростроительства и предотвращению конфликтов необходимо также учитывать более масштабные и долгосрочные результаты ее деятельности по поддержанию жизнеобеспечения в ситуациях, сопряженных с конфликтом. В большинстве случаев информация, предоставляемая ПРООН в отношении этих мероприятий, основана на ощутимых результатах — конкретном числе новых рабочих мест и количестве людей, получивших новые навыки. Тем не менее по-прежнему нет ясности в отношении более комплексных проблем, касающихся создания более долгосрочных экономических возможностей среди населения, пострадавшего от конфликта. Практически все страны, рассматриваемые в рамках данной оценки, по-прежнему принадлежат к числу стран мира с наименьшим уровнем дохода на душу населения, и, скорее всего, по окончании конфликта эта ситуация не изменится на протяжении

жизни еще одного поколения. Исходя из этого было бы полезным рассмотреть первичные мероприятия ПРООН как промежуточные меры в ситуациях, сопряженных с конфликтом, и как основу для будущего экономического развития.

**44. Вывод 12. ПРООН выполняет главную координирующую роль координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам в рамках интегрированных миссий и объединяет в своей работе политические и гуманитарные аспекты, а также аспекты развития. Эффективность управления в этих миссиях в значительной степени определяется конкретным контекстом. Критически важным нерешенным вопросом для Организации Объединенных Наций является степень автономности мероприятий гуманитарной сферы и сферы развития от политического процесса.**

45. Интегрированные миссии Организации Объединенных Наций выполняют комплексные, конкурирующие между собой задачи. В результате проведенного недавно Руководящей группой по вопросам интеграции исследования была выявлена часто встречающаяся проблема неоднозначного и непоследовательного толкования стратегии работы в условиях реагирования на кризис. Когда речь идет о государствах, затронутых конфликтом, уже не возникает сомнений по поводу важности координации политических целей и целей в области безопасности и развития. Тем не менее комплексный подход не всегда позволяет избежать сложностей, возникающих при осуществлении различных задач в гуманитарной сфере, а также в сфере развития, политики и безопасности. В рамках усилий по совершенствованию координации в настоящее время проводятся ежеквартальные совещания на уровне помощников Генерального секретаря между ДОПМ, ДВП и ПРООН для анализа приоритетов и предполагаемых мероприятий. Еще одним положительным аспектом усилий Организации Объединенных Наций по обеспечению координации является совершенствование процесса комплексного планирования миссий.

**46. Вывод 13. Работой на основе «кластерного» подхода руководит координатор по гуманитарным вопросам, в первую очередь — при поддержке Управления по координации гуманитарных вопросов. ПРООН руководит работой в рамках кластера восстановления на раннем этапе, и эффективность этой работы оценивается неоднозначно, причем особая критика звучит по поводу отсутствия четкой цели, нехватки финансовых средств, а также незначительного числа имеющихся инструментов мониторинга и оценки.**

47. Опыт работы в рамках кластера восстановления на раннем этапе в ходе недавних событий показал отсутствие упорядоченности в отношении типов проектов по восстановлению, которые можно было бы реализовывать в рамках процесса призыва к совместному реагированию или аналогичного процесса. В ряде случаев критики отмечают, что слишком много внимания уделяется безопасности, законности и другим мерам обеспечения правосудия в переходный период в ущерб более долгосрочному планированию и усилиям по расширению имеющегося потенциала.

**48. Вывод 14. ПРООН эффективно способствует диалогу между правительством и гражданским обществом на национальном и местном уровнях, тем самым содействуя увеличению числа участников миростроительства, а также содействует совершенствованию процесса разработки про-**

грамм по приоритетным направлениям, привлекая для этого более широкий круг заинтересованных сторон.

49. ПРООН осваивает новые возможности сотрудничества по линии Юг-Юг в странах, затронутых конфликтом. Положительными сторонами этого процесса являются относительно быстрое развертывание людских ресурсов в целях оказания содействия при одновременном совершенствовании понимания особых обстоятельств той или иной страны, а также использование соответствующих технологий и методов. Это особенно очевидно в случаях, когда местное правительство сможет накопить необходимый потенциал только поколение спустя.

**50. Вывод 15. Во многих случаях в конфликтных ситуациях ПРООН поручено управлять целевыми фондами с участием нескольких доноров. Управление такими фондами вызывает некоторую критику в отношении значительных накладных расходов, медленных темпов выделения средств, а также предполагаемого льготного режима по отношению к программам помощи развитию, осуществляемым самой Программой. Необходимо уделить больше внимания учету накопленного опыта, которым могли бы пользоваться страновые отделения и партнеры.**

51. В каждой конкретной постконфликтной ситуации используется особый набор финансовых инструментов. Во всех 20 рассматриваемых в данном случае странах, пострадавших от конфликта, был отмечен значительный рост объема средств, которые ПРООН выделяет на цели финансирования адресных программ для стран, только что переживших крупный конфликт, и во всех случаях объемы бюджетных ассигнований отделений ПРООН на местах оставались значительными еще в течение ряда лет.

**52. Вывод 16. ПРООН в последние годы удалось в значительной степени скорректировать и усовершенствовать процесс управления людскими ресурсами и закупками, при этом есть наглядные доказательства тому, что Программа в настоящее время более оперативно и эффективно реагирует на просьбы об оказании содействия после конфликта и чрезвычайных ситуаций. Однако необходимо и далее совершенствовать эти процессы, поскольку используемые ПРООН процедуры для оказания материально-технической поддержки, найма кадров и закупок по-прежнему нередко не вполне отвечают потребностям крайне изменчивой постконфликтной обстановки.**

53. Руководящие принципы и процедуры имеют важное значение, однако успех или провал работы ПРООН в странах, затронутых конфликтом, как правило, зависит от скорости реагирования и профессионализма персонала. Обязанность ПРООН заключается в оперативном развертывании на местах высококвалифицированного и подготовленного персонала и консультантов. Недостаточная скорость реагирования оборачивается для ПРООН ущербом для репутации и оперативными издержками. Следует отметить наличие свидетельств того, что ПРООН усовершенствовала свои процедуры обеспечения экстренной готовности и оперативного реагирования, при этом отмечены случаи оказания действительно оперативной и эффективной помощи.

54. **Вывод 17. ПРООН играет важную роль в обеспечении перехода от миротворчества к миростроительству. Эффективность этого процесса зависит от реалистичности планов, быстроты реагирования, квалифицированности персонала, эффективной координации с партнерами и адекватности финансирования.**

55. Для ПРООН завершение миротворческих операций представляет собой многоаспектный и непростой с оперативной точки зрения процесс, когда мероприятия Программы по оказанию помощи нередко приобретают особо важное значение для поддержания прогресса страны после конфликта. На настоящий момент особый интерес представляет эффективное управление этим переходным процессом, когда несколько операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира сворачивают свою работу, а поддержку продолжают оказывать интегрированные структуры, занимающиеся миростроительством, страновые группы Организации Объединенных Наций и специальные политические миссии. Новые руководящие принципы работы Организации Объединенных Наций в переходный период призваны обеспечить основу для более эффективного и реалистичного процесса планирования и бюджетного процесса на межучрежденческой основе.

56. **Вывод 18. ПРООН в значительной степени полагается на взносы доноров для финансирования своей программной деятельности, особенно в странах, затронутых конфликтом. В 2010 году 70 процентов расходов ПРООН на страновые программы в глобальном масштабе покрывались за счет «прочих ресурсов доноров». В ситуациях, связанных с конфликтом, основными направлениями работы ПРООН по оказанию поддержки были мероприятия, касающиеся демократического правления, в первую очередь те, которые направлены на повышение степени легитимности правительства и расширение возможностей для урегулирования конфликтов и предоставления услуг.**

57. В странах, где были развернуты интегрированные миссии по поддержанию мира, нередко наблюдается заметный рост расходов ПРООН на программы, который может быть связан как с эскалацией ситуации, так и с повышенным к ней вниманием со стороны международного сообщества. В частности, программные расходы ПРООН в Тиморе-Лешти увеличились на 30 процентов в год, последовавший за развертыванием Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти.

58. **Вывод 19. ПРООН в рамках своих программ страновой поддержки не хватает единообразного и систематического анализа прогресса в достижении задач по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению. Для оценки работы, осуществляемой ПРООН в условиях кризиса, не было разработано каких-либо конкретных показателей или критериев, при этом также отсутствует упорядоченный механизм определения базовых показателей в начале осуществления страновых проектов для целей оценки прогресса в работе и ее совершенствования.**

59. Обеспечение эффективности и результативности мероприятий ПРООН по поддержке в условиях, связанных с конфликтом, может быть проблематичной задачей, поскольку многие мероприятия в рамках проектов ориентированы на текущий процесс, стеснены сроками и зависят от быстро меняющегося политического ландшафта. Между объемом выделенных ресурсов и достигнутыми

результатами нет прямого соотношения; необходима более точная модель прогнозирования изменений, предполагающая использование поддающихся количественной оценке поэтапных критериев.

#### **IV. Заключительные замечания**

**60. Заключительное замечание 1. ПРООН является одной из немногих международных организаций, которые могут работать «в больших масштабах» по нескольким программным направлениям до возникновения конфликта, во время него и после. Эта работа напрямую связана с более широкой ориентированностью ПРООН на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и сквозными приоритетами ПРООН, в частности — с расширением прав и возможностей женщин.**

61. Как представляется, сравнительное преимущество ПРООН заключается в обеспечении присутствия на местах, тесных партнерских связях с правительством, ее роли связующего звена между гуманитарной работой, миростроительством и поддержкой развития, а также с ее ролью в изменении управления и институциональной основы в процессе регулирования конфликта. Однако такой широкий спектр деятельности ПРООН превращается в проблему, когда необходимо распределять ограниченный объем ресурсов на значительное число потребностей. Страновые отделения не всегда могут обеспечить соответствие предполагаемых «положительных» результатов конкретного мероприятия и его возможной пользы с точки зрения достижения более общих целей Программы. Просматривается тенденция к продолжению осуществления некоторых «портфельных» мероприятий в отсутствие достаточного количества сотрудников и/или финансовых средств, когда обоснованность продолжения таких мероприятий вызывает сомнение или когда другие международные организации более эффективно справляются с такими задачами. В ходе оценки было выявлено лишь несколько примеров продуманных моделей изменений, которые позволили ПРООН разработать и применить полноценные показатели оценки изменений. Таким образом, до настоящего времени по умолчанию итогом всегда был вывод о том, что все мероприятия содействуют миру и в равной степени полезны.

**62. Заключительное замечание 2. ПРООН нередко сталкивается с непредвиденной ситуацией и оказывается не готова к возникновению конфликта, несмотря на свое присутствие в стране и тесные контакты с правительством и гражданским обществом. Прогнозирование конфликта и содействие его предотвращению требуют детального анализа конфликта на местном уровне с учетом текущей ситуации.**

63. Анализ конфликта служит основой для разработки модели изменения ситуации. Как только проблема оценена и определены факторы, провоцирующие конфликт, такая модель позволяет предположить, каким образом планируемое мероприятие может повлиять на конфликтную ситуацию. Но до этого необходимо полностью понять контекст. Текущая ситуация в большинстве стран, затронутых конфликтом, характеризуется наличием новых, гибких форм внутреннего конфликта, как правило возникающих под влиянием нескольких «катализаторов». ПРООН (и Организация Объединенных Наций в целом), которая

вкладывает значительные средства в сбор данных и их анализ, тем не менее нередко оказывается слабо информированной о существующих политических отношениях и трениях, которые могут весьма быстро перерасти в насильственные действия.

64. Несмотря на признание важности анализа конфликтов и разработки своих собственных аналитических инструментов в ПРООН не существует какой-либо стандартной оперативной процедуры, позволяющей определить, когда и как проводить анализ конфликта. В результате структуры ПРООН используют различные методы такого анализа, как в субстантивном, так и в процедурном плане. ПРООН успешно удавалось кодифицировать динамику конфликта в целом благодаря более тщательному стратегическому анализу, в первую очередь на глобальном уровне. Однако остается несоответствие между общим концептуальным «пониманием» в рамках Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и оперативными сложностями в конкретных странах. В результате в ряде случаев ресурсы тратились на мелкие, малозначительные мероприятия, которые имели смысл только в пределах конкретного «проекта», но не имели долговременной пользы для всего процесса миростроительства.

**65. Заключительное замечание 3. Эффективность программной поддержки, которую предоставляет ПРООН в странах, затронутых конфликтом, нередко зависит от событий в сфере политики и безопасности, которые в значительной степени находятся вне сферы влияния Программы. В тех случаях, когда удается добиться некоего подобия мирного урегулирования, а миротворческие усилия позволяют поддерживать безопасность, результатом мероприятий ПРООН было оказание поддержки разрешению конфликта, миростроительству и, в конечном счете, повестке дня в сфере развития в более широком смысле.**

66. В течение последних десяти лет ПРООН смогла сформировать потенциал во многих ключевых аспектах миростроительства, имеющих отношение к ее мандату в сфере развития, при этом ПРООН показала, что она может быть весьма эффективной тогда, когда политическая обстановка и обстановка в сфере безопасности стабилизированы. Некоторые наиболее заметные результаты работы ПРООН в сфере постконфликтного миростроительства наблюдались в странах, которые: а) менее значимы с геополитической точки зрения и где в силу этого роль Организации Объединенных Наций по сравнению с другими заинтересованными сторонами более заметна; или б) в которых происходят важные геополитические события (как в случае Кении или Грузии), когда политический аспект и аспект безопасности настолько поляризованы из-за влияния внутренних/внешних сил, что именно ПРООН может выполнить роль «безопасного» посредника.

67. В ситуациях, когда не наблюдается даже подобия политического воссоединения и насилие все еще продолжается, мероприятия ПРООН имели лишь ограниченные результаты, при этом нередко наблюдался регресс из-за слабой заинтересованности национальных структур в продолжении этих мероприятий в сфере развития или из-за возобновления конфликта.

**68. Заключительное замечание 4. ПРООН осуществляет (но не регулирует) выполнение важнейших координационных функций в интегрированных миссиях в условиях конфликта, объединяя политические и гуманитарные аспекты работы, а также вопросы развития. Эффективность уп-**

равления в таких миссиях в большой степени зависит от конкретных обстоятельств. Одно из направлений, требующее повышенного внимания, — это распространение знаний, приобретенных за время руководства объединенными целевыми фондами с участием нескольких доноров.

69. Концептуальные и оперативные проблемы, которые необходимо решать в интегрированных миссиях между ПРООН и ее партнерами в сфере безопасности и в политической и гуманитарной сфере, нередко связаны с неизбежным противоречием между ограниченностью во времени и особым характером операций по поддержанию мира, с одной стороны, и более долгосрочной повесткой дня развития ПРООН, с другой стороны. Процесс комплексного планирования миссий стал полезным структурированным механизмом обеспечения участия ПРООН на начальной стадии такого планирования, однако, как показывает оценка конкретных ситуаций, влияние ПРООН на этот процесс по-прежнему незначительно по сравнению с влиянием потребностей других вовлеченных сторон в сфере безопасности и политики.

70. Отсутствует систематический учет глобального опыта ПРООН в управлении объединенными целевыми фондами с участием нескольких доноров, хотя такие знания были бы полезны тогда, когда страновым отделениям ПРООН необходимо понять имеющиеся различные способы действий и объяснить их суть своим партнерам. С учетом постоянной потребности в поддержке в тех случаях, когда от ПРООН ожидают выполнения функций по управлению/руководству целевыми фондами не только в контексте постконфликтного восстановления, но и восстановления после чрезвычайных ситуаций, необходимо уделять больше внимания институциональным механизмам, с тем чтобы обеспечить более эффективное решение этого вопроса на общеорганизационном уровне.

**71. Заключительное замечание 5. ПРООН продемонстрировала, что она может быть эффективным партнером и участником в процессе миростроительства. Проблемы, возникающие во время перехода к миростроительству, указывают на недостаточную степень материально-технической и субстантивной готовности, а также на сокращение средств, выделяемых донорами, после сворачивания интегрированной миссии.**

72. ПРООН имеет опыт осуществления мероприятий за счет средств Фонда миростроительства. Кроме того, партнерское взаимодействие ПРООН с Департаментом по политическим вопросам при реализации выданных Советом Безопасности мандатов интегрированных структур по миростроительству (в том числе в Бурунди и Сьерра-Леоне) продемонстрировало пользу объединения политических процессов и мероприятий в сфере развития.

73. В отличие от процесса планирования на начальном этапе подготовки интегрированных миссий в случае, когда речь идет о переходе к миростроительству или сворачиванию операций по поддержанию мира, аналогичный механизм планирования и руководства отсутствует. Для целей обеспечения более эффективного и реалистичного интегрированного планирования и бюджетного процесса можно было бы использовать концептуальные аспекты доклада Генерального секретаря о гражданском потенциале в постконфликтный период (A/66/311-S/2011/527) и недавно разработанные руководящие принципы работы Организации Объединенных Наций в переходный период.

74. ПРООН эффективным образом содействует диалогу между правительством и гражданским обществом на национальном и местном уровнях, способствуя расширению круга сторон, участвующих в процессе миростроительства. Партнерство Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов (основной концепцией которого является «единство действий») и Межучрежденческая рамочная группа Организации Объединенных Наций по превентивным мерам (под председательством ПРООН) являются в равной степени полезными механизмами повышения согласованности в деле предотвращения конфликтов и миростроительстве, причем Рамочная группа особо успешно содействует разработке программ и предоставляет консультации по стратегическим вопросам координатору-резиденту.

**75. Заключительное замечание 6. ПРООН удалось добиться успеха в расширении возможностей для женщин более полноценным образом участвовать в процессе формирования политического и правового ландшафта в странах, переживших конфликт. Среди примеров успешной работы можно отметить расширение в некоторых странах доступа женщин к системе правосудия, в первую очередь — женщин, переживших сексуальное насилие или насилие, обусловленное гендерной принадлежностью. ПРООН с успехом содействовала увеличению степени гендерного баланса в собственном штате сотрудников, работающих в странах, где существует конфликт.**

76. Повестка дня из восьми пунктов по обеспечению гендерного равенства является важной инициативой ПРООН и потенциальной моделью для более широкого использования в системе Организации Объединенных Наций. Пока еще эта повестка дня не освоена интегрированными миссиями в качестве рабочей стратегии в гендерной сфере.

**77. Заключительное замечание 7. ПРООН во многих странах, где наблюдается конфликт, пока еще не добилась оптимального баланса между непосредственным осуществлением программ и работой на национальном уровне. Прямое предоставление услуг может способствовать достижению конкретных результатов и может быть необходимо для профилактики коррупции. Однако при этом возникает риск ослабления институтов, на которые страны должны рассчитывать в более долгосрочной перспективе.**

78. Вопрос о долгосрочном характере проделываемой работы нередко входит в противоречие с желанием «выполнить текущую задачу», особенно когда речь идет о странах, в которых возможности крайне ограничены. ПРООН, как правило, действует в условиях конфликта через группы по поддержке проектов, функционирующие параллельно национальным государственным структурам. Оклады и льготы, используемые в целях привлечения талантливых сотрудников для выполнения этих задач Организации Объединенных Наций, на самом деле представляют собой надбавки и нередко создают значительные искажения на рынке труда в государственном секторе. Как указано в докладе Генерального секретаря о гражданском потенциале в постконфликтный период (A/66/311-S/2011/527), важно «не допускать какого-либо негативного воздействия на процесс развития национального потенциала, например не допускать утечки местных умов в международные и двусторонние организации».

79. **Заключительное замечание 8. Оперативная эффективность и результативность работы ПРООН повышаются, при этом налицо явные свидетельства тому, что Программа в настоящее время может более оперативно и эффективно реагировать на просьбы об оказании содействия после конфликта и чрезвычайной ситуации. Тем не менее нужно постоянно совершенствовать работу, поскольку во многих случаях материально-технические, кадровые и закупочные процедуры, используемые ПРООН, по-прежнему в недостаточной мере удовлетворяют потребностям крайне изменчивых условий конфликта.**

80. Инициатива ПРООН по обеспечению экстренной готовности и процедуры оперативного реагирования в некоторой степени решают проблему нехватки квалифицированного персонала для нужд оперативного развертывания при возникновении конфликта. Хотя временное быстрое развертывание может помочь добиться краткосрочных целей немедленного восстановления, в такой ситуации есть и минусы: сам характер стран с неустойчивой ситуацией обуславливает длительность процесса формирования отношений и доверия. Эффективность ПРООН в ситуации конфликта по-прежнему будет зависеть от опыта и возможностей руководителей и сотрудников в самой стране. Двумя наиболее важными мерами обеспечения эффективности ПРООН являются набор квалифицированных сотрудников для заполнения должностей в странах, где есть опасность конфликта, и организация полноценной подготовки для персонала в этих странах.

81. С учетом того факта, что добровольцы Организации Объединенных Наций составляют одну треть всего международного гражданского персонала в восьми из девяти основных рассмотренных случаев, когда речь шла об интегрированной миссии, для ПРООН важно в большей степени признавать значимость того вклада, который вносят добровольцы в дело мира и развития.

## V. Рекомендации

82. **Рекомендация 1. ПРООН следует в значительной степени повысить качество и расширить использование анализа конфликтов на страновом уровне, включая разработку руководящих принципов и стандартных оперативных процедур, в которых было бы подробно указано, когда и каким образом следует проводить анализ и периодически его обновлять. Эффективный анализ потребностей и рисков должен, по сути, давать возможность строить модель возможных изменений в запланированной поддержке со стороны ПРООН и позволять затем разрабатывать мероприятия и инструменты оценки прогресса с учетом поставленных целей.**

83. В настоящее время нет стандартной оперативной процедуры, которая была бы разработана непосредственно для ПРООН и содержала бы положения о том, когда и как проводить анализ конфликта. В результате проведения такого анализа как с субстантивной, так и с процедурной точки зрения по-прежнему варьируется в различных структурах ПРООН. Тем не менее на уровне стран уже накоплен опыт, который демонстрирует важность проведения анализа конфликтов и его регулярного обновления.

84. **Рекомендация 2.** ПРООН следует прилагать больше усилий для адаптации **общеорганизационного управленческого сотрудничества между ПРООН, ДОПМ и ДПВ с учетом страновых приоритетов и последовательности осуществляемых мероприятий.** Это потребует выделения ПРООН более значимой роли на этапах планирования в начале формирования той или иной интегрированной миссии, а затем — на протяжении всего переходного периода от миротворчества к миростроительству и после сворачивания интегрированной миссии. В этой связи необходимо разработать четкие общеорганизационные руководящие принципы и критерии.

85. Процесс планирования интегрированных миссий доказал свою пользу в качестве структурированного механизма обеспечения участия ПРООН в работе на этапе подготовки миссии, однако анализ конкретных примеров показывает, что влияние ПРООН на этот процесс по-прежнему незначительно по сравнению с влиянием потребностей других вовлеченных сторон в сфере безопасности и политики.

86. **Рекомендация 3.** ПРООН следует четко определить, какие проекты по восстановлению должны стать частью совместного призыва к реагированию или аналогичного процесса. ПРООН следует более активно использовать «**группы быстрого реагирования**», которые можно оперативно привлечь к работе при возникновении конфликта.

87. Опыт работы в рамках кластера восстановления на раннем этапе в ходе недавних кризисных событий показал отсутствие ясности по поводу типа проектов по восстановлению, которые могли бы стать частью совместного призыва к реагированию или аналогичного процесса. В ряде случаев критики говорили о том, что слишком много внимания уделяется мерам обеспечения безопасности, законности и порядка в ходе кризиса, а также правосудию в переходный период, и недостаточно — долгосрочному планированию и мероприятиям по наращиванию потенциала.

88. **Рекомендация 4.** Следует уделять больше внимания институциональным механизмам для того, чтобы более эффективно управлять знаниями в отношении **общих целевых фондов с участием нескольких доноров и распространять такие знания на общеорганизационном уровне, а также обращать внимание на то, каким образом это может быть полезно для страновых отделений, которым поручено руководить такими фондами.**

89. До недавнего времени не было систематического учета глобального опыта ПРООН в управлении целевыми фондами с участием нескольких доноров. Такой опыт полезен, когда страновым отделениям ПРООН необходимо понять различные способы управления такими фондами и разъяснить это своим партнерам, а также когда им необходимо знать, что именно следует предпринять для создания такого фонда. В документе о независимой оценке уроков, извлеченных из осуществления инициативы «Единство действий» (проект доклада, 26 июля 2012 года, в процессе подготовки), указано, что «система безопасности в управлении целевыми фондами с участием нескольких сторон сработала эффективно». Тем не менее, с учетом постоянной потребности в поддержке в тех случаях, когда ПРООН поручены управленческие/административные функции в отношении целевых фондов не только в контексте постконфликтного восстановления, но и восстановления после чрезвычайных ситуаций, необ-

ходимо уделять больше внимания передаче таких институциональных механизмов партнерам.

**90. Рекомендация 5.** Для того чтобы повысить значимость инициативы «Единство действий» в постконфликтных ситуациях, исполнительным советам ПРООН/ЮНФПА/ЮНОПС следует обратить внимание Секретариата и Совета Безопасности Организации Объединенных Наций на важность разработки четких руководящих принципов для разделения функций и средств в ходе свертывания интегрированных миссий, с тем чтобы гарантировать необходимую степень готовности отдельных организаций, таких как ПРООН, к выполнению более масштабных задач в переходный период и после него.

91. В докладе Генерального секретаря о гражданском потенциале в постконфликтный период (A/66/311-S/2011/527) Организации Объединенных Наций рекомендуется более активно использовать имеющийся гражданский потенциал. В этой рекомендации подчеркнута основная роль ПРООН в мобилизации ресурсов и поддержке развития в постконфликтных условиях, а также ей предлагается взять на себя руководящие функции, когда речь идет о блоке вопросов, касающихся основных функций государственной власти, системы правосудия и развития потенциала.

92. Для ПРООН переход от операций по поддержанию мира с оперативной точки зрения представляет собой сложный и требующий особого внимания период, когда мероприятия Программы по оказанию поддержки нередко приобретают особое значение для укрепления потенциала страны в процессе выхода из конфликта. В настоящее время особо важны вопросы эффективного управления этими переходными процессами, поскольку в ближайшее время будет свернут целый ряд миротворческих операций Организации Объединенных Наций, а далее поддержка будет предоставляться в рамках интегрированных структур по миростроительству, через страновые группы Организации Объединенных Наций, а также специальные политические миссии. Новые руководящие принципы работы Организации Объединенных Наций в переходный период призваны помочь разработать более эффективные и реализуемые межучрежденческие планы и бюджетные механизмы.

**93. Рекомендация 6.** Сотрудничество с международными финансовыми институтами, включая Всемирный банк, следует развивать по таким направлениям, как использование совместных подходов к оценке потребностей в посткризисный период и планирование в целях предотвращения кризиса.

94. Процесс комплексного планирования миссий был разработан Организацией Объединенных Наций для того, чтобы помочь добиться общего понимания стратегических целей в конкретной стране путем привлечения всех соответствующих структур в системе Организации Объединенных Наций, а также для создания всеобъемлющей основы действий, которая также могла бы служить механизмом задействования внешних партнеров, таких как международные финансовые учреждения, региональные организации и двусторонние доноры. В настоящее время идет разработка системы оценки посткризисных потребностей (ОПКП) на основе совместного анализа Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) и Всемирного банка в отношении предполагаемого необходимого объема работ. Такая оценка посткри-

зисных потребностей помогает определить мероприятия, касающиеся инфраструктуры и поддержки правительства, которые будут необходимы для оказания содействия странам в процессе выхода из кризиса.

**95. Рекомендация 7. ПРООН следует разработать внутреннюю программу подготовки кадров, которая позволяла бы готовить и направлять сотрудников женского пола для работы в условиях конфликтов, при этом также следует внедрить более четкие параметры оценки усилий подразделений по достижению гендерных показателей.**

96. Что касается обеспечения гендерного баланса в штате сотрудников ПРООН в странах, затронутых конфликтом, то результаты, достигнутые Программой, неоднозначны. В Демократической Республике Конго в 2010 году женщины составляли только 23 процента общей численности персонала. В посткризисный период в Кот-д'Ивуаре в 2011 году мужчины составляли подавляющее большинство сотрудников категории профессионалов, при этом в штате было только две женщины, и ни одна из них не занимала ключевого поста. Такой низкий показатель представленности женщин характерен и для интегрированной Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре. Эти и другие примеры доказывают необходимость скоординированных усилий для достижения целевых показателей в странах, затронутых конфликтом.

**97. Рекомендация 8. В рамках всех программ для стран, затронутых конфликтом, необходимо предусмотреть стратегию выхода. В случае проектов прямой реализации необходимо аргументировать, почему их нельзя осуществить национальными усилиями, при этом следует предусмотреть меры расширения потенциала, а также сроки перехода к осуществлению проекта с использованием национальных механизмов.**

98. Несмотря на очевидность того, что для наращивания национального и субнационального потенциала необходимо время, а также сочетание многих факторов, включая наличие полноценной системы обучения, ПРООН во многих странах, где наблюдается конфликт, пока еще не смогла добиться оптимального баланса между прямым осуществлением программ и их осуществлением национальными силами. Прямое предоставление услуг может способствовать достижению конкретных результатов и может быть на начальном этапе необходимым для предотвращения коррупции. Однако с этим также сопряжен риск ослабления институтов, на которые страны рассчитывают в долгосрочной перспективе. Процессу развития структур государственной власти, осуществляемому при поддержке со стороны ПРООН, может помешать «утечка мозгов», когда квалифицированные национальные специалисты предпочитают новые рабочие места в частном секторе, либо, как это ни парадоксально, в международных организациях, таких как Организация Объединенных Наций.

**99. Рекомендация 9. ПРООН следует развивать свои программы подготовки персонала для стран, в которых есть опасность возникновения конфликта, а также следует пересмотреть процедуры найма сотрудников, уделяя особое внимание наличию опыта работы в условиях конфликта, и создать дополнительные стимулы для опытных сотрудников, чтобы они оставались на должностях, предусматривающих работу в опасных условиях, связанных с конфликтом.**

100. Инициатива ПРООН по обеспечению экстренной готовности и процедуры оперативного реагирования уже позволили добиться определенных результатов в устранении нехватки квалифицированных сотрудников, готовых оперативно начать работать в случае возникновения конфликта. Однако эффективность ПРООН в ситуациях конфликта по-прежнему будет зависеть от опыта и возможностей руководства и сотрудников на местах. Двумя наиболее важными мерами обеспечения эффективности ПРООН являются отбор квалифицированных сотрудников для заполнения должностей в странах, где есть опасность конфликта, и организация полноценной подготовки для персонала в этих странах.

**101 Рекомендация 10. ПРООН следует подготовить новые руководящие принципы для разработки проектов в странах, затронутых конфликтом, в том числе подготовить общий набор показателей и критериев. Это также должно включать мониторинг, оценку и подготовку отчетности о результатах, достигнутых в условиях конфликта. Эти инструменты должны быть основаны на программных показателях, разработанных в контексте отсутствия конфликта, и их следует модифицировать с учетом обстоятельств, изменившихся в связи с конфликтом.**

102. Необходимы новые руководящие принципы, поскольку у ПРООН в настоящее время отсутствует инструмент единообразной и систематической оценки прогресса, достигнутого в деле предотвращения кризиса, а также в достижении показателей на стадии восстановления в рамках страновых программ поддержки. Для оценки работы, осуществляемой ПРООН в условиях кризиса, не было разработано каких-либо конкретных показателей или критериев, при этом также отсутствует упорядоченный механизм определения базовых показателей в начале осуществления страновых проектов для целей оценки дальнейшего прогресса.