



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

Distr.: General
12 April 2007
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2007 года
11–22 июня 2007 года, Нью-Йорк
Пункт 4 предварительной повестки дня
Стратегический план ПРООН, 2008–2011 годы

**Стратегический подход ПРООН к оказанию помощи
пострадавшим от кризисов странам**

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Виды кризисов	2
II. Мандат	3
III. Потребности и основные достижения	3
IV. Проблемы	5
V. Стратегический подход к оказанию помощи странам, пострадавшим от конфликтов	7
VI. Внедрение стратегического подхода	12
A. Услуги в области развития	12
B. Пропагандистская и консультативная деятельность	15
C. Координация и партнерство	16
D. Связи	17



I. Виды кризисов

1. С 2000 года от насильственных конфликтов пострадало более 40 стран. По оценкам, среди общего числа жертв доля гражданского населения составляет около 80–90 процентов. Кроме того, считается, что количество беженцев и лиц, перемещенных внутри стран, пострадавших от конфликтов, или в соседних государствах, превышает 35 млн. человек.

2. В результате насильственных конфликтов разрушается человеческий, социальный, физический и институциональный капитал, составляющий основу устойчивого развития. Зачастую этому способствуют низкие темпы экономического роста и высокие показатели безработицы, особенно среди молодых мужчин, которые всегда готовы пополнить ряды конфликтов. Серьезной проблемой является разрушение государственных институтов, которые призваны решать вопросы выхода из экономического застоя, слабость правовых структур и низкий уровень безопасности, которые обычно характерны для таких ситуаций. С распадом общинных структур растет уровень насилия в отношении женщин, которых ранее от подобных преступлений защищали системы отношений между членами местных общин.

3. Национальным партнерам крайне необходимо преодолевать те структурные условия, которые способствуют возникновению конфликтов. Устойчивое восстановление экономики в постконфликтных странах должно, наряду с непосредственной гуманитарной помощью, закладывать первые основы для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Такие преобразования не носят линейный характер и не делятся на четкие хронологические периоды. Еще важно также вооружить национальных партнеров средствами, препятствующими перерастанию внутренней напряженности в широкомасштабное насилие, способное свести на нет достигнутые результаты в области развития. С учетом того, что современные конфликты могут распространиться и на другие страны, следует принимать во внимание и региональный аспект.

4. С повышением частоты и масштабов стихийных бедствий возникает целый комплекс отдельных и вместе с тем взаимосвязанных проблем. По оценкам, экономический ущерб от стихийных бедствий составлял в 60-х годах 75,5 млрд. долл. США, в 70-х годах — 138,4 млрд. долл. США, в 80-х годах — 213,9 млрд. долл. США и в 90-х годах — 659,9 млрд. долл. США. Убытки только за 2004 год составляют, по оценкам, 103 млрд. долл. США¹. В современном мире 85 процентов населения районов, подверженных стихийным бедствиям, проживает в странах со средним или низким уровнем развития человеческого капитала. Требуется укреплять потенциал национальных партнеров в сфере планирования и организации восстановительных работ после стихийных бедствий и уделять приоритетное внимание мерам готовности к ним и снижения соответствующих рисков.

5. Международная поддержка, которую запрашивают правительства стран, столкнувшихся с конфликтами или стихийными бедствиями, имеет много общего, однако важно принимать во внимание имеющиеся различия, с тем чтобы ответные меры принимались с учетом потребностей каждой конкретной стра-

¹ *Reducing Disaster Risk, A Challenge for Development*. UNDP 2004.

ны. Способности стран по преодолению кризисных ситуаций и восстановлению далеко не одинаковы. Так, от стихийных бедствий, как правило, в меньшей степени страдают человеческий, социальный, физический и институциональный капитал пострадавших стран, чем от конфликтных ситуаций.

II. Мандат

6. Первоочередные области развития, предусмотренные ПРООН на 2008–2011 год, определяются прежде всего целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и ценностями Декларации тысячелетия (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи). В них нашло отражение ПРООН заниматься прежде всего теми областями, в которых Программа располагает сравнительными преимуществами. Задача состоит в том, чтобы помочь странам создать институциональный потенциал, разработать политику и программы, необходимые для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в странах, переживающих кризис и вышедших из кризиса, эта задача зависит от сочетания мер в области развития на ближайший и более долгосрочный периоды.

7. В Декларации тысячелетия цель предупреждения конфликтов определена в качестве одной из ключевых в решении проблемы обеспечения мира и безопасности. В решении 2001/1 Исполнительного совета о роли ПРООН в кризисных и постконфликтных ситуациях было признано, что *«предотвращение кризисов и смягчение последствий бедствий должны стать неотъемлемыми элементами стратегии по устойчивому развитию человеческого потенциала...»*. Кроме того, в нем содержится просьба к ПРООН *«в ее качестве руководителя системы координаторов-резидентов укреплять свою координирующую роль и расширять сотрудничество в соответствии с ее основным мандатом с другими подразделениями Организации Объединенных Наций»*.

8. В докладе Исполнительного совета о роли ПРООН в кризисных и постконфликтных ситуациях (DP/2001/4) сотрудничество в области развития указано в качестве важного шага, направленного на преодоление порочного круга кризисных ситуаций, нищеты и опасностей, которые служат источником нестабильности во всем мире. К числу основных областей деятельности ПРООН относятся: *«дальнейшее осуществление успешного подхода к программам развития отдельных районов; поддержка демократических органов управления и укрепление правопорядка; и подход к явлениям переходного периода, в рамках которых программирование ПРООН создает существенно важную связь между чрезвычайной помощью и деятельностью в целях развития»*. Основным объектом программирования ПРООН в области предупреждения кризисов и восстановления должны стать связанные с развитием аспекты этих ситуаций.

III. Потребности и основные достижения

9. За последние годы возрос спрос на услуги, связанные с предотвращением кризисов и восстановлением. В 2005 году такой вид услуг был запрошен и получен 83 странами, по сравнению с 54 в 2000 году. ПРООН оказывает помощь по просьбе правительств стран. В 2005 году чаще всего поступали просьбы об оказании услуг в связи со стихийными бедствиями, особенно в Азиатско-

Тихоокеанском регионе и в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна после цунами 2004 года и как следствие рекордного числа ураганов сезона 2004–2005 годов в Атлантике. В отличие от этого, спрос на поддержку в области предотвращения конфликтов и восстановления был более высоким в регионе Африки.

10. За последние четыре года значительно возросло количество просьб к ПРООН о содействии в деле создания национального потенциала для предотвращения кризисов. Процесс развития неизбежно несет в себе риск конфликта в связи с перераспределением ресурсов и возникновением новых субъектов и приоритетов. Цель заключается в том, чтобы не допустить подрыва такими кризисами прогресса в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Аналогичным образом, многие страны все больше начинают осознавать риски стихийных бедствий, способных отбросить развитие на годы назад. Это привело к тому, что в рамках национальных систем и структур все больше внимания уделяется проблеме снижения рисков и смягчению последствий стихийных бедствий.

11. К числу стран, запросивших и получивших помощь ПРООН в деле создания соответствующего потенциала и повышения социального единства общества в качестве средства предупреждения конфликтов, относятся Гайана, Гана, Зимбабве, Индонезия, Кения, Лесото, Мавритания, Мали, Нигерия, Соломоновы Острова, Фиджи, Филиппины, Эквадор и Ямайка. Помощь включала поддержку процессов проведения многосторонних диалогов по важнейшим вопросам социально-экономического развития; подготовки национальных оценок, анализа и планов, нацеленных на раннее выявление формирующихся на уровне общин напряженностей; создание систематизированного потенциала для выявления и преодоления возникающих напряженностей до того, как они приведут к насилию.

12. В ответ на просьбы национальных партнеров из стран Африки, Карибского бассейна, Центральной, Южной и Юго-Восточной Азии, Восточной Европы, Латинской Америки и южной части Тихого океана ПРООН оказала содействие в создании национальных институциональных и законодательных систем и региональных рамок и механизмов сотрудничества в интересах сокращения и преодоления рисков, обусловленных стихийными бедствиями. Важно обеспечить, чтобы национальные правительства, местные органы власти и гражданское общество могли осуществлять цели в области развития таким образом, чтобы учитывались риски стихийных бедствий и снижалась степень уязвимости проживающего в районах риска населения.

13. Примером помощи в послекризисном восстановлении может служить содействие, оказанное в период после цунами. ПРООН приступала к процессу планирования восстановления на раннем этапе в ходе оказания гуманитарной помощи и содействовала разработке рамок скорейшего восстановления, предусматривающих в первую очередь расширение и укрепление потенциала местных административных органов для обеспечения эффективного управления чрезвычайно сложным процессом восстановления хозяйства после цунами. Кроме того, при оказании помощи ПРООН стремилась учитывать конкретные потребности каждой страны. Это включало содействие осуществлению комплексных программ ремонта жилых и других зданий; удалению мусора, образовавшегося в результате цунами; созданию возможностей для занятости в не-

которых наиболее уязвимых общинах; и восстановлению серьезно пострадавшей индустрии туризма.

14. К странам, которые только за последние два года обращались с просьбой оказать помощь в деле постконфликтного восстановления, относятся Афганистан, Босния и Герцеговина, Бурунди, бывшая югославская Республика Македония, Демократическая Республика Конго, Колумбия, Кот-д'Ивуар, Либерия, Непал, Папуа — Новая Гвинея, Судан, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Центральноафриканская Республика и Шри-Ланка. Большим спросом пользовалась комплексная поддержка репатриантов и принимающих беженцев общин, пострадавших от конфликтов и/или стихийных бедствий. Эта деятельность осуществлялась на основе общинных или районированных подходов, обеспечивающих повышение социального единства, оживление местной экономической деятельности и восстановление основных производственных фондов. Чаще всего запрашивались услуги в таких областях, как контроль над стрелковым оружием и демобилизация, разоружение и реинтеграция, с упором прежде всего на комплекс мер по реинтеграции. Кроме того, страны часто обращались за помощью по разминированию, особенно с просьбами об оказании содействия национальным органам, усилиям по разминированию, и о создании национального потенциала в области разминирования.

15. Помимо этого, ПРООН в кризисных ситуациях оказывала содействие национальным и международным партнерам в оценке ситуации и координации действий. ПРООН играла важную роль в проведении совместных оценок кризисных ситуаций и в последующей подготовке конференций по объявлению взносов, в том числе на основе взаимодействия со Всемирным банком в ходе подготовки совместной оценки постконфликтных потребностей. Помимо этого, ПРООН оказывала помощь национальным усилиям в области координации действий и оказания содействия общесистемному сотрудничеству в рамках Организации Объединенных Наций путем оказания поддержки системе координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам после нескольких стихийных бедствий: было оказано содействие направлению координаторов деятельности по скорейшему восстановлению пострадавших районов после землетрясения в Пакистане, циклона на Филиппинах, наводнений в Сомали и совсем недавно наводнений и циклона в Мозамбике. Другим основным компонентом общесистемной поддержки ПРООН в постконфликтных и переходных ситуациях стало увеличение объема и предсказуемости финансирования для целей переходного этапа путем создания целевых фондов и распоряжения их средствами для удовлетворения национальных приоритетов, установленных в рамках процессов планирования национального восстановления.

IV. Проблемы

16. В ответ на запросы пострадавших от кризисных ситуаций стран выявление основных проблем этих стран проводилось на основе процессов постоянной оценки, мониторинга и регулярного внутреннего обзора.

Опасность распыления ресурсов

17. ПРООН в состоянии проводить целый комплекс мероприятий в областях предотвращения, восстановления и развития. Однако соответствующие меро-

приятия зачастую имели тенденцию к оказанию обособленной поддержки подсекторов, что ограничивало эффективность деятельности ПРООН по обеспечению более последовательной поддержки стран в вопросах удовлетворения всех связанных с восстановлением потребностей в основных секторах деятельности ПРООН (таких, как сокращение масштабов нищеты и государственное управление). В таких областях, как предотвращение, спрос со стороны стран превышает возможности ПРООН, что также ведет к распылению ограниченных ресурсов.

Обеспечение потенциала устойчивого развития

18. Программы ПРООН получили высокую оценку благодаря своей способности создавать национальный потенциал и обеспечивать заинтересованность со стороны национальных властей, неправительственных организаций и организаций гражданского общества. Однако серьезной проблемой является устойчивость таких видов деятельности.

Предсказуемость финансирования для целей переходного этапа

19. Как правило, срочные чрезвычайные потребности пострадавших от кризисов стран становятся объектом весьма пристального международного внимания и серьезного финансирования. Хотя такая помощь жизненно необходима, особенно важно обеспечить адекватное финансирование для удовлетворения потребностей в области скорейшего восстановления на переходных этапах, что особенно верно в связи с важным значением финансирования на переходном этапе для укрепления национального потенциала в период неустойчивости. Комбинированные подходы к финансированию на ранних этапах в период, предшествующий проведению конференций доноров (или подключению других механизмов стимулирования ответных мер со стороны доноров), включают использование «процедур одноразовых» или «консолидированных» призывов, заблаговременное создание управляемых Организацией Объединенных Наций целевых фондов с участием нескольких доноров и учреждение для конкретных стран целевых фондов, предназначенных для специальных целей (например, для выплаты окладов гражданским служащим). Результаты таких усилий имеют широкий разброс и ведут к принятию частичных решений, не соответствующих общепринятой международной практике, что создает непредсказуемость климата финансирования в каскаде национальных условий.

Наличие специалистов ПРООН на страновом уровне

20. Деятельность ПРООН необходимо оценивать с точки зрения ее способности оказывать содействие национальным партнерам на страновом уровне. Однако у ПРООН возникают трудности в связи с набором и сохранением сотрудников для направления в пострадавшие от конфликтов страны, где серьезной проблемой является безопасность, и при этом сдерживающим фактором является невозможность пребывания семей в таких местах службы. Высказывалась обеспокоенность по поводу способности привлекать технические кадры во всех специализированных областях для решения комплексных задач в пострадавших от кризисов странах. ПРООН располагает сравнительным преимуществом в виде большого количества квалифицированных национальных сотрудников, однако необходимы стимулы для обеспечения непрерывного характера

их деятельности и создания Программой требуемого «аврального» потенциала для оказания содействия на местах.

V. Стратегический подход к оказанию помощи странам, пострадавшим от конфликтов

21. Стратегический план на 2008–2011 годы заменит многолетние рамки финансирования и станет основным управленческим и коммуникационным средством для изложения задачи, ценностей, приоритетов и ожидаемых результатов деятельности ПРООН. Его задачи и приоритеты по-прежнему будут определяться на основе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

22. Стратегический подход ПРООН к оказанию помощи странам, пострадавшим от конфликтов, является составной частью стратегического плана ПРООН. Главная задача состоит в том, чтобы установить задания в области стратегии и развития в пределах этой специализации и определить цели, которых необходимо добиться на страновом уровне. Основными приоритетами станут обеспечение тесной интеграции мероприятий по предотвращению кризисов и восстановлению с другими мероприятиями в области развития и создание условий для скорейшего и беспрепятственного перехода от этапа восстановления к этапу планирования развития.

23. Стратегический подход ПРООН к оказанию помощи странам, пострадавшим от кризисных ситуаций, опирается на три области деятельности: а) наращивание потенциала снижения рисков конфликтов и бедствий; б) укрепление функций государственного управления после кризисов для целей их восстановления; и с) восстановление основ развития на местном уровне. Во всех трех областях главный приоритет отдается мерам по укреплению национального потенциала. Кроме того, в рамках всех мероприятий ПРООН в странах, пострадавших от кризисов, особое внимание будет уделяться расширению возможностей и прав женщин.

Укрепление потенциала по снижению рисков конфликтов и стихийных бедствий

24. Основные задачи:

а) выработка решений для преодоления кризисов на основе общего анализа и широкого диалога с участием правительства и соответствующих субъектов гражданского общества;

б) укрепление национального потенциала по предотвращению, уменьшению, смягчению и преодолению последствий системных потрясений, вызываемых стихийными бедствиями и насильственными конфликтами.

25. В ответ на просьбы стран ПРООН будет оказывать партнерам поддержку в деле снижения рисков конфликтов и стихийных бедствий на основе развития с учетом долгосрочной перспективы национального потенциала и организационного строительства. В этой деятельности важная роль будет принадлежать поиску путей выхода из кризисных ситуаций на основе общего понимания

подходов к решению важнейших социально-экономических проблем и проведения широкого диалога.

26. ПРООН будет работать с национальными партнерами, добиваясь включения информации, полученной в ходе оценок рисков стихийных бедствий, в планы и программы развития и оказывая поддержку разработке соответствующих организационных и законодательных систем, а также механизмов по координации усилий по преодолению и снижению рисков бедствий. Эти подходы будут включать и поощрять вопросы гендерного равенства и ориентироваться на наиболее уязвимые группы населения. С точки зрения сдерживания конфликтов, с тем чтобы они не переросли в насильственное противостояние сторон, и сплочения общества ПРООН будет укреплять национальный и местный потенциал развития с учетом возможной угрозы конфликтов и становления институтов и процессов, обеспечивающих ненасильственное преодоление и урегулирование конфликтов. Важным аспектом этой деятельности станет поддержка обмена опытом между странами Юга по вопросам гендерного равенства, преодоления кризисов и снижения рисков, включая накопленный опыт наращивания потенциала женских учреждений в вопросах предотвращения кризисов.

27. Для достижения этих целей ПРООН будет оказывать содействие национальным партнерам в деле разработки и применения программных средств оценки кризисных ситуаций и определения масштабов ущерба и потерь. Насколько это возможно, ПРООН будет также стремиться к тому, чтобы эти средства управления информацией опирались на данные, дезагрегированные по признаку пола, возрастным категориям и регионам — а в соответствующих случаях и генерировали их — путем создания отражающей гендерные особенности базы данных для стран, находящихся в группе высокой степени риска. Для управления рисками кризисных ситуаций на устойчивой основе важно, чтобы соответствующие заинтересованные стороны могли анализировать их и выработать решения в рамках многостороннего диалога. В этой связи ПРООН поможет им создать свой собственный потенциал.

28. В результате проделанной ПРООН на протяжении последних нескольких десятилетий работы по преодолению последствий катастроф был выделен небольшой круг тематических областей, в который вошли конкретные виды помощи, часто запрашиваемые страновыми отделениями, и в отношении которых ПРООН разработала ряд направлений для обеспечения компетентной деятельности. К ним относятся меры по выявлению рисков стихийных бедствий, включению подходов, направленных на снижение степени рисков, в деятельность по вопросам управления и планирования развития, меры по снижению степени рисков в городских условиях и меры по снижению степени рисков, связанных с разнообразием климата и его изменениями. Что касается устранения последствий стихийных бедствий, то ПРООН работает над тем, чтобы не допустить возникновения рисков новых катастроф на этапе восстановления и реконструкции. ПРООН также делает упор на развитие потенциала по снижению степени рисков в этих и других областях, что соответствует ее мандату, определенному Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций (A/RES/52/12B). На страновом уровне деятельность в этих основных областях обычно опирается на тематические программы, которые обеспечивают технические и другие аспекты такой помощи.

29. Для обеспечения координации действий и принятия эффективных мер в области *развития* в ответ на поступающие из стран-партнеров просьбы об укреплении их потенциала по преодолению конфликтов, урегулированию споров, повышению социального единства и поощрению диалога по социально-экономическим проблемам, ПРООН имеет в своей структуре рамочную группу — неформальный междепартаментский форум, оказывающий страновым группам Организации Объединенных Наций содействие в разработке стратегий в поддержку деятельности национальных партнеров по созданию соответствующего потенциала.

Укрепление функций и потенциала посткризисного государственного управления в целях восстановления

30. Основные задачи:

а) укрепление посткризисного государственного управления для обеспечения его восстановления на более прочной основе и снижения уязвимости в будущем;

б) посткризисное обеспечение гендерного равенства и расширения возможностей и прав женщин.

31. Сразу же после кризиса важно подготовить, планировать и осуществить комплекс мер, помогающих государству снова взять на себя ответственность за управление процессом развития. Кроме того, поддержка будет оказываться прежде всего с целью возрождения функций государства, способных возобновить обслуживание населения, в том числе с целью оказания содействия правительствам в создании механизмов координации помощи и в наращивании потенциала местных органов власти.

32. Характер конкретной поддержки будет зависеть от условий соответствующей страны, и, не в последнюю очередь, от состояния национальных учреждений. В большинстве случаев системы управления, как правило, продолжают функционировать и после бедствий, хотя, по-видимому, на пределе своих возможностей в силу масштабности необходимых действий. Проблемы стран, пострадавших от конфликтов, зачастую являются более многоплановыми, для которых характерны такие явления, как распад человеческого и институционального капитала, экономическая стагнация, ослабление верховенства права и практически отсутствие какой-либо безопасности. При оказании помощи ПРООН и впредь будет проводить различие между странами с разными условиями и приспосабливать свои программы к их потребностям, стремясь содействовать осуществлению под руководством национальных органов власти усилий в области восстановления и укрепления национального потенциала.

33. В пострадавших от конфликтов странах важно воспользоваться опытом, накопленным при создании потенциала в ходе развития в мирных условиях. В ходе развития потенциала в постконфликтных условиях во многих случаях возникают аналогичные потребности и применяются аналогичные стратегии, но при этом ситуация осложняется слабостью существующих структур, что зачастую ведет к обострению напряженности. ПРООН будет предоставлять помощь на разных уровнях и в том числе будет оказывать содействие в таких областях, как создание условий для примирения и восстановления безопасности; наращивание административного потенциала; и укрепление возможностей на-

циональных заинтересованных сторон разрабатывать стратегии, вести переговоры и участвовать в диалоге.

34. Одна из важных инициатив в этой области направлена на осуществление практического руководства процессом создания потенциала государства по стимулированию экономического восстановления. На основе доклада ПРООН о содействии постконфликтному экономическому восстановлению, который будет опубликован в 2007 году, Программа разработает практическое руководство по вопросам разработки политики и программ для укрепления потенциала органов государственного управления в деле стимулирования восстановления экономики. В помощь специалистам-практикам будут разработаны инновационные программные средства, методологии оценки и основывающиеся на передовом опыте руководящие принципы.

35. Во многих странах еще до кризисных ситуаций весьма остро стоит проблема гендерного неравенства, которая является первопричиной социальных конфликтов и низкого уровня развития. Наряду с этим, женщины способны внести вклад в разработку стратегий снижения степени риска стихийных бедствий и восстановления. По этой причине подключение весомого гендерного компонента повышает эффективность программных средств, рамочных механизмов и стратегий снижения степени риска бедствий. Кроме того, путем укрепления потенциала женщин и расширения их участия закладываются надежные основы для создания более справедливых постконфликтных условий, обеспечивающих успех усилий по восстановлению и развитию страны.

36. В рамках корпоративных усилий по конкретизации мер по обеспечению равенства женщин и мужчин ПРООН разработала состоящую из восьми пунктов программу расширения возможностей женщин и обеспечения гендерного равенства в рамках предупреждения кризисных ситуаций и восстановления. Опираясь на эту программу, ПРООН подготовит стратегические и практические руководящие принципы обеспечения безопасности женщин в кризисных ситуациях, укрепления их гражданских прав, расширения их участия в общественной жизни и в руководящей деятельности, а также повышения правовой защиты женщин, например путем повышения доступности средств правовой защиты женщин в постконфликтных ситуациях. Это будет включать меры по обеспечению осуществления учитывающего потребности женщин восстановления и по оказанию правительствам содействия в вопросах улучшения положения женщин. ПРООН будет помогать в разработке рамочных механизмов контроля и оценки, с тем чтобы отслеживать результаты осуществления инициатив в области восстановления с точки зрения удовлетворения потребностей женщин.

Восстановление основ развития на местном уровне

37. Основные задачи:

- а) налаживание механизмов укрепления безопасности в общинах и повышения социального единства;
- б) экономическое возрождение, создание рабочих мест, возвращение и реинтеграция населения в посткризисный период.

38. Устойчивое посткризисное восстановление невозможно без стабилизации обстановки в стране с точки зрения безопасности и оживления экономики, по-

звolyающих населению снова наладить свою жизнь. Здесь также требуются меры по восстановлению разрушенной социальной канвы. ПРООН в рамках конкретных программ (таких, как создание национального потенциала в области примирения, разминирование сельскохозяйственных угодий и полей, снижение доступности стрелкового оружия и реинтеграция комбатантов) будет содействовать улучшению положения в области безопасности, в том числе на основе технической поддержки реформы сектора безопасности. Женщины и дети особенно уязвимы в плане бытового насилия, которое зачастую получает наибольшее распространение сразу же после конфликтов. ПРООН будет оказывать содействие инициативам, направленным на сокращение масштабов насилия на половой почве, и помогать пострадавшим от него женщинам, в том числе путем организации обучения сотрудников сил безопасности методам защиты населения от насилия по признаку пола и способам реагирования на него.

39. Кроме того, ПРООН окажет поддержку усилиям по восстановлению устойчивой экономической деятельности на национальном и местном уровнях, что является необходимым условием для обеспечения стабильности и национального развития. К числу приоритетов посткризисных ситуаций относятся восстановление элементов, крайне необходимых для экономического управления; поддержка создания в общинах возможностей для занятия производительной деятельностью путем повышения доступности кредитов через микрофинансирование и профессиональной подготовки; оказание помощи в защите и восстановлении производственных фондов и инфраструктуры. По просьбе национальных властей ПРООН будет оказывать содействие в проведении реформ в области прав собственности и наследования, землевладения и в пересмотре положений, регулирующих получение кредитов, с тем чтобы обеспечить равный доступ к ним для всех.

40. Развитие общин является тем подходом, который направлен на расширение возможностей местных общин и органов власти путем предоставления им ресурсов и полномочий для удовлетворения их собственных возможностей и взятия на себя управления процессом восстановления. ПРООН поддерживает разработку стратегий с опорой на районы и местный уровень применительно к конкретным географическим областям, с тем чтобы обеспечить обслуживание всего нуждающегося населения и привлечь к этому процессу местные учреждения и местных участников. Преследуется цель — укрепить связи гражданского общества и местных органов управления на основе партнерских отношений, а также увеличить масштабы участия местных заинтересованных сторон в распределении ресурсов и в планировании. Важным требованием является укрепление потенциала общин при одновременном восстановлении инфраструктуры и социального обслуживания населения в пострадавших районах. Подходы на основе развития общин хорошо вписываются в программы помощи странам в удовлетворении потребностей пострадавшего от кризисов населения, прежде всего возвращающихся беженцев, перемещенных внутри страны лиц и демобилизованных комбатантов. ПРООН выбрана в качестве координатора местных подходов в области восстановления на раннем этапе в рамках системы Организации Объединенных Наций.

41. ПРООН возглавляет Тематическую рабочую группу по вопросам восстановления на раннем этапе Межучрежденческого постоянного комитета (ТРГВРЭ) в составе 19 членов, представляющих как систему Организации Объединенных Наций, так и другие организации. Тематическая рабочая группа

по вопросам восстановления на раннем этапе (ТРГВРЭ) является одной из восьми рабочих групп, созданных для повышения предсказуемости, своевременности и эффективности гуманитарной помощи, а также для создания условий для восстановления. Эта рабочая группа способствует восстановлению в рамках оказания гуманитарной помощи сразу же после стихийных бедствий или вооруженных конфликтов. С января 2006 года подход ТРГВРЭ применяется ко всем крупнейшим стихийным бедствиям (например, после землетрясений в Пакистане и Джокьякарте (Индонезия), циклона на Филиппинах и наводнений в Мозамбике). Этот подход был опробован в ряде постконфликтных ситуаций (в Демократической Республике Конго, Либерии, Уганде и Сомали) и будет применяться во всех странах, в которых действуют координаторы по гуманитарным вопросам Организации Объединенных Наций.

42. В ходе посткризисного восстановления странам необходимо возродить пострадавшие социальные структуры, особенно вследствие конфликтов. Первым шагом в деле восстановления надежной, транспарентной, подотчетной и доступной судебной системы, включая механизмы ликвидации последствий совершенных против женщин преступлений, которые действуют через программы, способствующие социальной, экономической и психологической реабилитации женщин, является создание системы переходного правосудия.

43. Во многих кризисных ситуациях важную роль играют региональные факторы. При оказании помощи ПРООН учитывает поступающие из пострадавших от кризисов стран просьбы правительств и действует через соответствующие страновые отделения. Деятельность ПРООН по обеспечению надлежащего учета регионального аспекта может включать усилия по уменьшению опасности возникновения кризисов, восстановлению необходимого уровня безопасности и оживлению экономики. Кроме того, ПРООН укрепляет свои партнерские связи с региональными организациями, которые зачастую хорошо подходят для решения вопросов, связанных с региональными аспектами рисков.

VI. Внедрение стратегического подхода

44. Для решения основных задач, изложенных в описании стратегического подхода, ПРООН будет опираться на приводимые ниже три первостепенные функции.

A. Услуги в области развития

45. Важнейшими партнерами ПРООН являются национальные правительства. При оказании поддержки ПРООН опирается на поступающие из стран просьбы, при этом страновые отделения непосредственно взаимодействуют с национальными правительствами в вопросах оценки потребностей, разработки и осуществления программ и проектов и контроля за результатами. Во многих случаях это будет предполагать предоставление начального финансирования для осуществления проектов. Основное внимание ПРООН будет уделять вышеупомянутым приоритетным областям, в которых Программа будет выступать в качестве надежного, эффективного партнера по развитию, опираясь на признанные преимущества в ее областях компетенции. Параллельно с этим будет

вырабатываться общее понимание того, что будут существовать и такие области (не являющиеся приоритетными для ПРООН), в которых другие стороны могут или должны располагать сравнительными преимуществами. Вместе с тем следует понимать, что ПРООН, по-видимому, по-прежнему будет востребована в тех случаях, когда необходимо будет расширять узкие места либо по просьбе правительств, либо в тех областях, в которых никакая другая организация не способна эффективно предоставлять требуемые услуги.

46. ПРООН принимает к сведению результаты тех оценок и обзоров, в которых говорится о необходимости обеспечить более последовательную стратегическую поддержку пострадавшим от кризисных ситуаций странам. Наблюдается тенденция к уделению большего внимания конкретным подсекторам, связанным с уже сложившимися видами услуг, предоставляемыми ПРООН. Ценность ПРООН как партнера соответствующих национальных органов зависит от того, насколько Программа сможет обеспечить общее стратегическое консультирование в дополнение к оказываемой в конкретных секторах поддержке.

47. Укрепление национального потенциала до возникновения кризисной ситуации и после нее имеет важное значение для осуществления в долгосрочном плане усилий по предупреждению и восстановлению, однако для всех партнеров в области развития по-прежнему существует проблема устойчивости. Решающее значение для ПРООН будет иметь способность к дальнейшему совершенствованию имеющихся программных средств оценки национального потенциала в условиях катастроф и конфликтов, которые могут послужить основой для разработки дифференцированных стратегических подходов, увязанных с конкретными условиями в отдельных странах.

48. В рамках ПРООН за оказание поддержки странам с помощью набора различных средств, включая технические знания и финансовые ресурсы, отвечают Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению, региональные бюро и региональные центры обслуживания. Такой порядок предполагает оказание им помощи в проведении оценок потребностей и разработке планов действий, привлечении надлежащих людских ресурсов и предоставлении средств. Но при этом важно, что помощь ПРООН в кризисных ситуациях опирается на коллективный опыт организации, причем не в меньшей степени это касается и деятельности по созданию национального потенциала. Для решения этих задач немаловажно поддерживать обмен практическим опытом с Бюро по политике в области развития (БПР), прежде всего по вопросам удовлетворения особых потребностей оказавшихся в кризисных ситуациях стран с точки зрения достижения ими целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также обеспечения того, чтобы инициативы в отношении таких целей осуществлялись в рамках подхода с учетом возможного возникновения кризисных ситуаций. К числу других важных инициатив по обмену практическим опытом с БПР относится задача по включению вопросов снижения степени рисков стихийных бедствий в управленческую деятельность ПРООН, в такие сферы, как сокращение масштабов нищеты и охрана окружающей среды, а также по разработке адаптированных подходов к вопросам правосудия на переходном этапе, верховенства права, реформы сектора безопасности, развития с опорой на общины, обеспечения гендерного равенства и создания рабочих мест в постконфликтный период.

49. По-прежнему не решена серьезная проблема обеспечения предсказуемого финансирования в переходный период. Финансирование ПРООН связанной с кризисами деятельности обеспечивается прежде всего за счет основных ресурсов и тематических целевых фондов, в первую очередь Тематического целевого фонда для деятельности в области предотвращения конфликтов и восстановления. Наличие основного финансирования и нецелевых взносов позволяет ПРООН более оперативно и гибко реагировать на кризисные ситуации. Однако, несмотря на постоянную потребность во взносах для пополнения основных ресурсов, трудно рассчитывать на то, что за их счет удастся покрыть резкие и непредсказуемые колебания в потребностях, которые характерны для деятельности в области предотвращения кризисов и восстановления. По-прежнему будет ощущаться острая необходимость в неосновном финансировании, которое должно быть, насколько это возможно, нецелевым, и в конкретных источниках финансирования для оказания помощи выходящим из кризисной ситуации странам, с тем чтобы они могли справляться с трудностями начального этапа восстановления, когда потребности в финансировании являются максимальными, а нехватка ресурсов — наиболее острой.

50. ПРООН помогает направлять ресурсы доноров на осуществление мероприятий на основе координации и в соответствии с национальными приоритетами путем создания целевых фондов с участием многих доноров (ЦФМД). В вопросах создания механизмов финансирования ПРООН опирается на новый метод сквозного финансирования, который можно применять в системе Организации Объединенных Наций в целом. Первый ЦФМД, управляемый ПРООН в соответствии с руководящими принципами сквозного финансирования, был учрежден в ответ на кризис в Ираке. Такой механизм помогает сотрудникам директивных органов на страновом уровне работать с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) как единое целое, способствуя скоординированному совместному программированию на основе сотрудничества. Кроме того, это стало первым случаем, когда организации, входящие в ГООНВР, создали для доноров возможность финансировать свои проекты по единому каналу, что привело к снижению операционных издержек для доноров и расходов организаций системы Организации Объединенных Наций на цели мобилизации ресурсов и отчетности. Создан также ряд других ЦФМД, благодаря деятельности которых накапливается ценный опыт в отношении эффективности, структуры фондов и их связи с другими национальными механизмами финансирования.

51. В конце 2006 года в связи с крайней необходимостью создания ПРООН систем, средств и пулов экспертов в ответ на неотложные потребности, возникающие в связи с кризисными ситуациями, началось осуществление проекта «Авральный потенциал». Цель этого проекта — укрепить оперативный потенциал ПРООН, с тем чтобы Программа могла незамедлительно и эффективно реагировать на спрос в области восстановления, который возникает непосредственно после кризиса. Использование механизма проекта «Авральный потенциал» будет способствовать направлению экспертов ПРООН или «авральных» советников, которые относятся по меньшей мере к одной из 12 основных категорий сотрудников, необходимых для оказания срочной помощи в кризисных ситуациях. Такие «авральные» советники будут направляться на место в течение первых 48 часов после поступления соответствующего запроса от представителя-резидента. К настоящему моменту по представлению страновых отде-

лений, региональных бюро, региональных центров и подразделений штаб-квартиры составлен список примерно из 50 кандидатов, при этом в настоящее время идет согласование порядка их развертывания и системы стимулирования, с тем чтобы обеспечить их беспрепятственное использование в случае возникновения кризиса.

52. ПРООН предпринимает меры по привлечению и удержанию персонала на местах в пострадавших от кризисов странах. Трудные условия работы в районах, для которых характерен высокий уровень опасности, представляют проблему для всех национальных и международных партнеров. ПРООН работает над совершенствованием системы стимулирования этих сотрудников путем активного использования таких инструментов, как продвижение по службе и служебная аттестация, а также безоговорочное признание важности службы в охваченных кризисами районах.

В. Пропагандистская и консультативная деятельность

53. Сильной стороной ПРООН является ее двойная роль как организатора оперативной деятельности на национальном уровне — через свои страновые отделения — и как организации, пользующейся авторитетом в вопросах разработки политики и распространения передовой практики. Мероприятия программ ПРООН будут включать хорошо проработанный компонент накопления знаний. Эти знания станут основой для обмена методами и опытом между страновыми отделениями, а также будут использованы для разработки стратегических документов и пропагандистской деятельности в связи с кризисами. К числу приоритетных мероприятий будет относиться деятельность по аннулированию знаний о подходах в области предотвращения кризисов и восстановления совместно с национальными партнерами, донорами и международными финансовыми учреждениями, а также в рамках системы Организации Объединенных Наций.

54. В сентябре 2002 года ПРООН создала электронную Сеть по практическим вопросам предотвращения кризисов и восстановления (Сеть ПВПКВ), которая с самого начала превратилась в одну из крупнейших и наиболее активных электронных сетей, объединяющих свыше 1500 членов ПРООН. В основном она используется полевыми отделениями для обращения с вопросами, получения консультативной помощи и обмена накопленным опытом и передовыми методами в их областях деятельности. Сейчас — это и платформа для диалога и обсуждения предметных вопросов политики. В 2007 году на экспериментальной основе началась реализация инициативы по распространению деятельности этой сети на всех сотрудников системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы ее члены могли воспользоваться богатыми знаниями и опытом, накопленными вне ПРООН.

55. Другим важным элементом пропагандистской деятельности станет совершенствование процесса обмена знаниями по вопросам предотвращения кризисных ситуаций и послекризисного восстановления с более широкими кругами. Рассчитанный на внешнюю аудиторию веб-сайт будет видоизменен таким образом, чтобы облегчить обмен информацией по вопросам кризисных ситуаций с внешними партнерами. В настоящее время осуществляется инициатива по созданию «учебной платформы по вопросам гендерного равенства и

предотвращения кризисов и восстановления» с участием ведущих международных учреждений. С использованием этой платформы будут разрабатываться методы и привлекаться ресурсы для оценки и сравнения состояния дел в области гендерного равенства и предотвращения кризисов и восстановления на страновом, региональном и глобальном уровнях.

С. Координация и партнерство

56. ПРООН будет продолжать поддерживать усилия по координации деятельности на страновом уровне и играть ведущую роль в деле координации деятельности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций по вопросам предотвращения кризисов и восстановления на глобальном уровне. Это включает руководство со стороны ПРООН деятельностью ТРГВР, о которой говорилось выше. Кроме того, представитель ПРООН является заместителем председателя предварительного Совета по управленческому надзору Международной системы уменьшения опасности стихийных бедствий (МСУОСБ) — инициативы Организации Объединенных Наций и не входящих в систему Организации Объединенных Наций заинтересованных сторон по осуществлению превентивных действий, участниками которых являются Всемирный банк, Всемирная метеорологическая организация, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и консорциум «ПроВеншн». МСУОСБ сотрудничает с национальными, региональными и международными партнерами в вопросах осуществления Хиогской рамочной программы действий.

57. В ряде основных постконфликтных районов ПРООН возглавляет процесс разработки межорганизационной политики. Это предусматривает выполнение функций сопредседателя межучрежденческой целевой группы по реформе сектора безопасности — вместе с Департаментом операций по поддержанию мира — и совместное руководство отделением по поддержке реформы сектора безопасности, которое предоставляет консультационные услуги и оказывает содействие в вопросах осуществления мероприятий программы реформы этого сектора на страновом уровне, и обеспечение указанного отделения людскими ресурсами. ПРООН разместит у себя и укомплектует сотрудниками межорганизационный секретариат по вопросам разоружения, демобилизации и реинтеграции, который будет оказывать странам содействие в осуществлении только что пересмотренных норм Организации Объединенных Наций в этой области. ПРООН совместно с Департаментом по политическим вопросам и Департаментом по экономическим и социальным вопросам занимается проблемой предотвращения конфликтов и смягчения их последствий и разработкой соответствующей политики, а также возглавляет — совместно с Международной организацией труда — деятельность по разработке общесистемной политики Организации Объединенных Наций в вопросах создания рабочих мест, приносящих доходы видов деятельности и реинтеграции в период после конфликтов.

58. ПРООН сотрудничает с большим числом организаций системы Организации Объединенных Наций по вопросам стихийных бедствий и насильственных конфликтов, причем не в последнюю очередь в рамках ГООНВР. В этом контексте важно, чтобы ПРООН постоянно приспосабливалась к формирующимся новым институтам и механизмам и изыскивала наиболее эффективные формы сотрудничества с ними. Примером таких действий является сложившееся в по-

следнее время сотрудничество ПРООН с Комиссией по миростроительству (КМС), Управлением по поддержке миростроительства (УПМС) и Фондом миростроительства (ФМ). В рамках этого взаимодействия ПРООН, которой была поручена роль административного посредника, содействует контактам с конкретными странами. Важным приоритетом ПРООН является поддержка на страновом уровне национальных органов в вопросах, связанных с функционированием Комиссии по миростроительству и Фонда миростроительства, при этом с Управлением по поддержке миростроительства налажено тесное сотрудничество в целях укрепления координации на уровне штаб-квартиры. Что касается стран, являющихся объектом деятельности Комиссии по миростроительству, то ПРООН готова использовать приоритеты и взаимные обязательства, согласованные с соответствующими правительствами и КМС, в качестве основы для своей программной деятельности.

59. Особое значение для ПРООН имеет сотрудничество со Всемирным банком. За последние годы эти две организации значительно расширили свое сотрудничество по большому числу вопросов, стремясь обеспечить беспрепятственный переход от гуманитарной помощи на начальном этапе к деятельности по восстановлению и более долгосрочному развитию. Одним из важнейших направлений деятельности стала разработка и внедрение рассчитанных на кризисные ситуации программных средств планирования и оценки, которые в состоянии помочь национальным и международным партнерам в формулировании общих рамок для восстановления. К числу таких средств относятся методология «оценки потребностей в постконфликтный период (ОППП)» и связанные с ней «таблицы результатов переходного периода», которые применяются для Ирака, Гаити, Либерии, Судана и, в последнее время, Сомали. Всемирный банк, Канцелярия ГООНВР и ПРООН недавно завершили всеобъемлющий обзор ОППП, проводившийся в целях усовершенствования этого механизма. Эти две организации совместно проводят оценку ущерба и потерь в результате стихийных бедствий. Другим совместным приоритетом является обеспечение надлежащих форм финансирования в постконфликтных условиях путем создания целевых фондов с участием многих доноров с опорой на сравнительные преимущества двух организаций. В дополнение к сотрудничеству по отдельным странам Всемирный банк и ПРООН совместно разрабатывают ряд стратегических областей, включая деятельность, связанную с репатриацией/реинтеграцией/реабилитацией/восстановлением, разоружением, демобилизацией и реинтеграцией бывших комбатантов, и наилучшие методы государственного строительства в постконфликтный период. В рамках более широких партнерских связей Организации Объединенных Наций и Всемирного банка ПРООН содействует продолжению диалога по вопросу о сравнительных преимуществах и принятию предсказуемых институциональных договоренностей для содействия использованию более надежных форм сотрудничества на страновом уровне.

D. Связи

60. Нынешний стратегический подход ПРООН к оказанию помощи странам, пострадавшим от кризисов, является составной частью стратегического плана ПРООН на 2008–2011 годы. На момент представления настоящего документа этот стратегический план существовал лишь в форме проекта. Однако было сделано все для приведения документа в соответствие со стратегическим пла-

ном. Основные задачи, изложенные в окончательном варианте стратегического плана, будут считаться обязательными для целей планирования и отчетности. Окончательные изменения, которые будут внесены в стратегический план, едва ли повлияют на основополагающие положения, изложенные в настоящем документе. В стратегическом плане будут освещены такие вопросы, как финансовые рамки и рамки координации, контроля и оценки применительно к деятельности в области предупреждения кризисных ситуаций и восстановления, а также к другим приоритетным областям организации.
