

**Комитет по программе и координации****Сорок седьмая сессия**

11 июня — 6 июля 2007 года

Пункт 4(с) предварительной повестки дня*

Вопросы программ: оценка**Доклад Управления служб внутреннего надзора об углубленной оценке деятельности по политическим вопросам: специальные политические миссии*****Резюме*

На своей сорок четвертой сессии Комитет по программе и координации просил Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провести углубленную оценку деятельности по политическим вопросам. Первый доклад по подпрограмме 1 — «Предупреждение, сдерживание и урегулирование конфликтов» — был представлен Комитету на его сорок шестой сессии в 2006 году. Настоящий доклад является частью второго этапа углубленной оценки. Он охватывает специальные политические миссии, находящиеся в ведении и под управлением Департамента по политическим вопросам, который является ведущим департаментом в области превентивной дипломатии и установления мира и координатором посреднической деятельности в системе Организации Объединенных Наций.

Начиная с 1990 года количество миссий Организации Объединенных Наций в рамках превентивной дипломатии увеличилось в шесть раз, операций Организации Объединенных Наций в пользу мира — в четыре раза, а государств, являющихся объектом санкций, — в одиннадцать раз. В докладе содержится оценка двух категорий специальных политических миссий: групп экспертов и специальных посланников и советников (посланники) Генерального секретаря. Группы экспертов представляют собой самостоятельные механизмы для контроля за санкциями и представления докладов об их нарушениях, равно как и для вынесения рекомендаций о мерах по упрочению соблюдения санкций; по-

* E/AC.51/2007/1 и Corr.1.

** Задержка в представлении была вызвана тем, что потребовалось время для того, чтобы оценить и включить комментарии, полученные от соответствующих заинтересованных сторон, относительно результатов оценки и рекомендаций, содержащихся в докладе.



сланники представляют Генерального секретаря в усилиях по предотвращению конфликтов, посредничеству и урегулированию конфликтов.

Оценка показала, что и группы экспертов, и посланники имеют четкие мандаты и вносят ценный вклад в поддержание мира и безопасности. Однако укрепление рабочих процессов, партнерских связей на местах, систем управления и административной поддержки повысило бы их эффективность. Поэтому УСВН рекомендует Департаменту и Генеральному секретарю:

- еще больше укрепить и документально обосновать методические стандарты и руководящие принципы представления докладов группами экспертов в консультации с Управлением по правовым вопросам и группами экспертов;
- провести работу по уточнению соответствующих условий, на которых могут наниматься группы экспертов, с Управлением людских ресурсов и Управлением по правовым вопросам;
- инициировать стратегический обзор деятельности посланников;
- укрепить системы управления и поддержки групп экспертов и посланников;
- улучшить координацию между группами экспертов, посланниками и учреждениями Организации Объединенных Наций на местах в консультации с Департаментом операций по поддержанию мира и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития;
- разработать системы управления знаниями для групп экспертов и посланников;
- увеличить количество женщин среди членов групп экспертов;
- серьезно рассмотреть вопрос о назначении женщин на должности посланников.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	4
II. Методология	4–5	5
III. Справочная информация	6–13	6
IV. Результаты оценки	14–53	9
Группа 1: группы экспертов		9
A. Мандаты групп экспертов, по общему согласию, являются ясными и актуальными, хотя время и бюджетные ограничения могут препятствовать их полному осуществлению	14–16	9
B. Между государствами-членами, членами групп экспертов и другими подразделениями Организации Объединенных Наций имеется широкое согласие в отношении того, что с учетом тех ограничений, в которых они работают, группы экспертов вносят ценный вклад в осуществление режимов санкций Организации Объединенных Наций	17–20	10
C. Укрепление рабочих процессов и партнерских связей групп экспертов еще больше повысит их эффективность	21–25	11
D. Несмотря на твердую поддержку со стороны Департамента, некоторые управленческие и другие вспомогательные процедуры мешают достижению оптимальной эффективности групп экспертов	26–33	13
Группа 2: посланники		16
A. В целом мандаты посланников четко определяют цели миссии, одновременно позволяя проявлять гибкость в толковании того, как лучше всего достичь этих целей.	34–36	16
B. Хотя ни одна из рассмотренных миссий не достигла в полной мере предусмотренных ее мандатом целей, роль посланников повсеместно получает высокую оценку	37–40	17
C. Укрепление потенциала миссий посланников и улучшение координации с системой Организации Объединенных Наций на местах содействовало бы достижению дальнейшего прогресса.	41–43	18
D. Управленческие и другие вспомогательные системы для посланников являются неадекватными и не обеспечивают прозрачность и подотчетность	44–53	20
V. Вывод	54–55	23
VI. Рекомендации	56–62	24

I. Введение

1. На своей сорок четвертой сессии Комитет по программе и координации просил Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провести углубленную оценку деятельности по политическим вопросам¹. Программа, касающаяся политических вопросов, осуществляется Департаментом по политическим вопросам. Она поделена на следующие пять подпрограмм:

- подпрограмма 1 — «Предупреждение, сдерживание и урегулирование конфликтов» — осуществляется четырьмя региональными отделами (Первый и Второй африканские отделы, Отдел Северной и Южной Америки и Европы и Отдел Азии и Тихого океана)
- подпрограмма 2 — «Помощь в проведении выборов» — осуществляется Отделом по оказанию помощи в проведении выборов
- подпрограмма 3 — «Дела Совета Безопасности» — осуществляется Отделом по делам Совета Безопасности
- подпрограмма 4 — «Деколонизация» — осуществляется Группой по деколонизации
- подпрограмма 5 — «Вопрос о Палестине» — осуществляется Отделом по правам палестинцев.

Кроме того, Департамент обеспечивает административное руководство политической и основной деятельностью специальных политических миссий, которые финансируются на основании раздела 3В бюджета по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов (A/60/6 (sect. 3)).

2. УСВН представил доклад по подпрограмме 1 Комитету на его сорок шестой сессии в 2006 году. УСВН представляет доклады по остальным четырем подпрограммам, краткий доклад и доклад по специальным политическим миссиям, которые находятся в ведении и пользуются поддержкой Департамента по политическим вопросам, Комитету на его сорок седьмой сессии в 2007 году. Настоящий доклад охватывает специальные политические миссии. Он был рассмотрен соответствующим департаментом, чьи замечания изложены курсивом в соответствующих местах.

3. Цель данной углубленной оценки — определить актуальность, эффективность, действенность и результативность деятельности специальных политических миссий, включая оценку их управления Департаментом. Основное внимание в нем уделяется двум категориям специальных политических миссий: группам экспертов и специальным посланникам и советникам Генерального секретаря (посланники) (см. таблицу 1)². В рамках второй группы Специаль-

¹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 16 (A/59/16), пункт 382, и резолюция 59/275 Генеральной Ассамблеи, пункт 22.*

² Эти группы были классифицированы УСВН в его докладе о проверке осуществления Департаментом по политическим вопросам управления специальными политическими миссиями (см. A/61/357).

ный посланник Генерального секретаря по Мьянме и Специальный советник Генерального секретаря по Африке не были включены в настоящую оценку³.

Таблица 1

Классификация специальных политических миссий

<i>Группа 1: группы экспертов</i>	<i>Группа 2: специальные посланники и советники Генерального секретаря</i>
1. Группа по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями (резолюция 1526 (2004) Совета Безопасности) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан»	1. Специальный посланник Генерального секретаря по Мьянме
2. Группа контроля по Сомали	2. Специальный советник Генерального секретаря по Африке
3. Группа экспертов по Либерии	3. Специальный советник Генерального секретаря по Кипру
4. Группа экспертов по Демократической Республике Конго	4. Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида
5. Группа экспертов по Судану	5. Личный посланник Генерального секретаря по Западной Сахаре
6. Группа экспертов по Кот-д'Ивуару	6. Специальный посланник Генерального секретаря по осуществлению резолюции 1559 (2004) Совета Безопасности

II. Методология

4. При проведении оценки УСВН использовало разнообразные качественные и количественные методы, включая самостоятельные обследования, наблюдение, личные углубленные собеседования и/или собеседования по телефону, анализы программных данных и обзор документации. Результаты оценки базируются на следующих 10 источниках данных: а) самостоятельное обследование всех нынешних членов групп экспертов⁴; б) самостоятельное обследование координаторов-резидентов в странах, к которым применяются санкции Совета Безопасности, или в соседних странах, затронутых этими санкциями⁵;

³ Специальный советник Генерального секретаря по Африке будет рассмотрен в контексте предстоящей углубленной оценки поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, малым островным развивающимся государствам и Африке в соответствии с резолюцией 61/235 Генеральной Ассамблеи. Первоначальное рассмотрение УСВН возможности оценить работу Специального посланника по Мьянме показало, что в настоящее время такая оценка невозможна.

⁴ Обследование было проведено в период с декабря 2006 года по январь 2007 года. Из 31 охваченного обследованием члена групп экспертов ответили 10, или 32 процента. В докладе оно будет именоваться «обследованием групп экспертов».

⁵ Обследование было проведено в январе 2007 года. Из 18 охваченных обследованием координаторов-резидентов ответили 6, или 33 процента. В докладе оно будет именоваться «обследованием координаторов-резидентов».

с) 18 собеседований с руководством и персоналом Департамента; d) пять собеседований с партнерами по Секретариату; e) 12 собеседований с посланниками в рамках специальных политических миссий, экспертами и персоналом миротворческих миссий; f) 12 собеседований с представителями государств-членов; g) пять собеседований с представителями других подразделений Организации Объединенных Наций; h) пять собеседований с внешними заинтересованными сторонами⁶; i) обзор документации, включая предыдущие внешние и внутренние проверки и оценки; и j) наблюдение за заседанием одного из комитетов по санкциям и за встречей одной из групп экспертов. Данные проведенной УСВН оценки Отдела по делам Совета Безопасности (E/AC.51/2007/2/Add.2) также учитывались в ходе данной оценки.

5. УСВН признает, что методология оценки является ограниченной, поскольку она не включает всеобъемлющей оценки более широкого контекста, в котором работают группы экспертов и посланники и который оказывает значительное воздействие на эффективность их работы. Анализ этой более широкой политической арены выходит за рамки данной оценки. Кроме того, УСВН признает, что более всеобъемлющий анализ деятельности специальных политических миссий был невозможен в рамках данной оценки. Методология ограничивается также низким коэффициентом ответов в рамках обследований групп экспертов и координаторов-резидентов.

III. Справочная информация

Специальные политические миссии

6. Специальные политические миссии играют важнейшую роль в предупреждении, сдерживании и урегулировании конфликтов. Начиная с 1990 года количество миссий Организации Объединенных Наций в рамках превентивной дипломатии увеличилось в шесть раз, операций Организации Объединенных Наций в пользу мира — в четыре раза, а государств, являющихся объектом санкций, — в одиннадцать раз⁷. Департамент по политическим вопросам в качестве ведущего подразделения Организации Объединенных Наций в области превентивной дипломатии и установления мира управляет и руководит специальными политическими миссиями от имени Генерального секретаря (см. ST/SGB/2000/10, раздел 3.2).

7. В существующих политических и процедурных документах нет четкого определения специальных политических миссий (см. A/61/357, пункт 16). Начиная с 1998–1999 годов специальные политические миссии стали финансироваться на основании раздела 3 бюджета по программам⁸, поскольку регулярность и предсказуемость продлений мандатов посланников уже нельзя было рассматривать как непредвиденные расходы и финансировать за счет Фонда непредвиденных расходов Генерального секретаря (см. A/C.5/52/24). Специальные политические миссии учреждаются в качестве самостоятельных, полу-

⁶ Заинтересованные стороны включают сотрудников неправительственных организаций и научные круги.

⁷ *Human Security Report 2005* (Oxford University Press for the Human Security Centre, University of British Columbia, 2006).

⁸ До 1999 года раздел 3 бюджета по программам именовался «Операции по поддержанию мира и специальные миссии»; в 2000 году он стал именоваться «Политические вопросы».

автономных миссий, использующихся для того, чтобы следить за соблюдением режимов санкций и вносить усовершенствования в этой области, а также предлагать добрые услуги⁹. Специальные политические миссии создаются главным образом на основании резолюций Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности или по личной инициативе Генерального секретаря.

8. На нынешний двухгодичный период для специальных политических миссий утверждены ассигнования в размере 356 млн. долл. США из ресурсов регулярного бюджета; еще 12 млн. долл. США, согласно оценкам, поступят из внебюджетных источников. Все специальные политические миссии, охваченные настоящей оценкой, финансируются полностью за счет регулярных ресурсов (см. A/60/6 (Sect. 3), пункт 3.11 и таблицы 3.3 и 3.4).

Группы экспертов

9. Начиная с 1999 года по мере того, как санкции становились более целенаправленными, комитеты по санкциям стали все чаще использовать независимые группы экспертов для наблюдения и представления докладов о нарушениях санкций и для вынесения рекомендаций о мерах по упрочению их соблюдения государствами, являющимися объектом санкций, и соседними государствами¹⁰. Группы экспертов назначаются Генеральным секретарем по просьбе Совета Безопасности и отчитываются перед соответствующими комитетами по санкциям.

Посланники

10. Статья 99 Устава Организации Объединенных Наций дает Генеральному секретарю широкую свободу действий в плане доведения до сведения Совета Безопасности любых вопросов, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Посланники представляют Генерального секретаря и содействуют распространению его политической и дипломатической роли в деле предотвращения конфликтов, посредничества и урегулирования конфликтов. Они имеют региональные, страновые или тематические мандаты. Роль посланников существенно возросла при бывшем Генеральном секретаре сточки зрения как их числа, так и направленности их деятельности.

11. Специальный советник Генерального секретаря по Кипру и Личный посланник Генерального секретаря по Западной Сахаре впервые получили свои мандаты, соответственно, 43 года и 10 лет назад, а Специальный посланник Генерального секретаря по осуществлению резолюции 1559 (2004) Совета

⁹ «Добрые услуги» — это дипломатические вмешательства или миссии Генерального секретаря или назначенных им посланников с целью предотвращения или урегулирования конфликтов. Роль «добрых услуг», спрос на них и их поддержка обсуждаются и признаются в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи), пункт 76; и в докладе созданной Генеральным секретарем Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (A/59/565), пункты 100–103.

¹⁰ Объектом целенаправленных санкций являются отдельные лица, группы и юридические лица, а также государства. Первая группа экспертов была создана резолюцией 1237 (1999) Совета Безопасности для представления докладов о нарушениях санкций в Анголе.

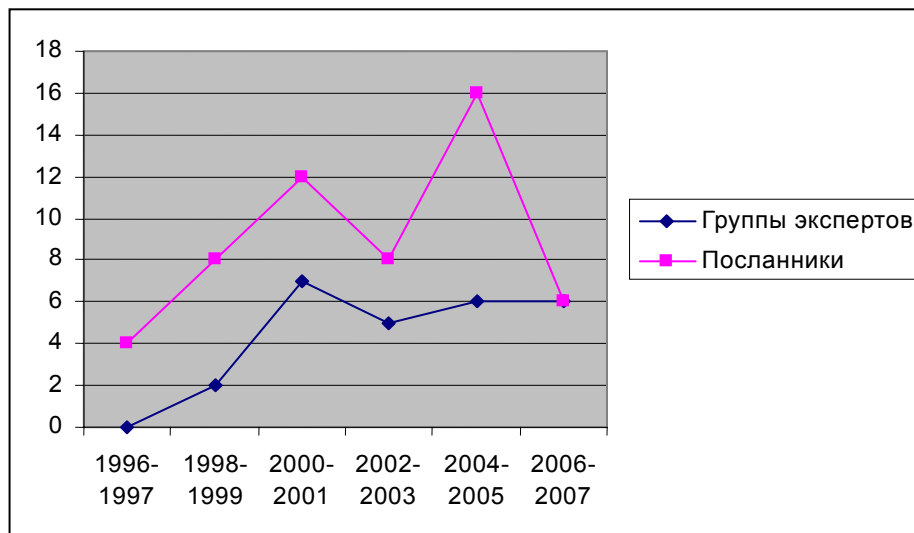
Безопасности и Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида получили мандаты в 2004 году. Большинство посланников (включая всех четырех, рассмотренных в докладе) нанимаются на основе фактически отработанного времени¹¹.

Тенденции увеличения числа групп экспертов и посланников

12. Как видно из диаграммы I, за период с 1996 по 2006 год количество групп экспертов увеличилось с 2 до 6, а посланников — с 4 до 16 в течение периода 1996–2005 годов, но затем уменьшилось до шести в 2006–2007 годах после завершения десяти миссий¹². В настоящее время имеется шесть посланников. Несмотря на существенное увеличение числа специальных политических миссий за последние 15 лет, сопутствующего увеличения ресурсов на цели поддержки и надзора со стороны Центральных учреждений не было.

Диаграмма I

Увеличение числа групп экспертов и посланников, 1996–2006 годы

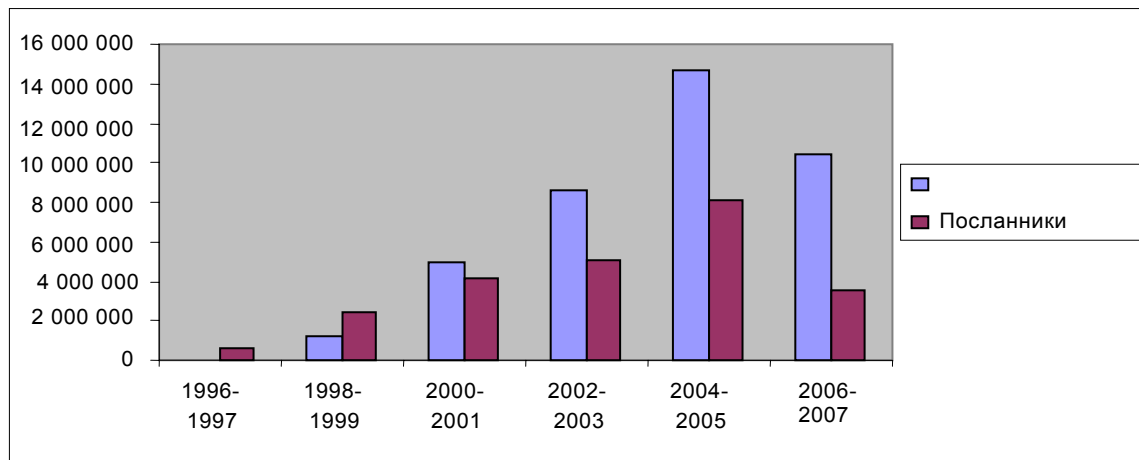


13. Как видно из диаграммы II, совокупный бюджет групп экспертов и посланников увеличился с 610 000 долл. США в 1996–1997 годах до 14 млн. долл. США в 2006–2007 годах. Эти две категории составляют 5–7 процентов бюджетов специальных политических миссий в течение любого двухгодичного периода. Десятикратное увеличение бюджетов групп экспертов в период с 1996 по 2007 год отражает скорее более длительные, непрерывные периоды действия мандатов, чем пропорциональное увеличение количества или численности групп экспертов.

¹¹ Это означает, что они привлекаются к работе на короткие или прерывистые периоды времени для выполнения одиночных или нескольких поручений в пределах определенного срока.

¹² Цифры Департамента по политическим вопросам.

Диаграмма II
Увеличение бюджетов групп экспертов и посланников, 1996–2006 годы
(В долл. США)



IV. Результаты оценки

Группа 1: группы экспертов

A. Мандаты групп экспертов, по общему согласию, являются ясными и актуальными, хотя время и бюджетные ограничения могут препятствовать их полному осуществлению

14. Большинство охваченных обследованием членов групп экспертов и представителей государств-членов и Секретариата, с которыми были проведены собеседования, согласны с тем, что мандаты групп экспертов являются ясными и актуальными. Большинство респондентов в рамках обследования групп экспертов (70 процентов) отметили, что их нынешние мандаты ясно указывают на ожидания Совета Безопасности, и почти все респонденты (90 процентов) заявляют, что их мандаты четко разграничивают конкретные области работы. Несколько меньшее число респондентов в рамках обследования групп экспертов (60 процентов) считают, что их мандаты точно отражают контекст режима санкций, в котором они работают. Мандаты групп экспертов отражают меняющийся характер санкций. Все без исключения мандаты групп экспертов предусматривают наблюдение за нарушениями санкций и их документальное подтверждение; четыре мандата предусматривают работу с правительствами с целью наращивания потенциала в интересах обеспечения более эффективного соблюдения санкций; в случае Либерии группа экспертов также уполномочена оценивать ход [выполнения условий для отмены санкций] ... и оценивать гуманитарные и социально-экономические последствия мер (см. резолюцию 1521 (2003) Совета Безопасности, пункт 22).

15. Сроки действия индивидуальных мандатов групп экспертов неуклонно возрастают¹³. Как правило, эти мандаты рассчитаны на шестимесячный срок, хотя они могут длиться от 5 недель до 18 месяцев. Однако административные задержки с созданием групп и требование о том, чтобы окончательные доклады представлялись за пять недель до завершения срока действия мандата, приводят к тому, что менее половины этого времени используется для работы на местах. Девяносто процентов респондентов в рамках обследования групп экспертов отмечают, что на сбор доказательств, установление фактов и расследования они тратят 20 процентов своего времени или даже меньше.

16. Большинство респондентов в рамках обследования групп экспертов (70 процентов) считают, что их бюджеты не отражают должным образом расходы на достижение предусмотренных их мандатами целей эффективным и своевременным образом. В силу необходимости группы экспертов должны устанавливать очередность в выполнении предусмотренных их мандатом видов деятельности, даже если их потенциал усиливается за счет сотрудников по политическим вопросам из Департамента и консультантов. Кроме того, численность групп является незначительной по сравнению с географическим районом, являющимся объектом наблюдения, и широкими рамками мандатов групп экспертов. Одна треть респондентов в рамках обследования групп экспертов говорят, что реальность осуществления их мандата является либо очень маловероятной, либо маловероятной.

В. Между государствами-членами, членами групп экспертов и другими подразделениями Организации Объединенных Наций имеется широкое согласие в отношении того, что с учетом тех ограничений, в которых они работают, группы экспертов вносят ценный вклад в осуществление режимов санкций Организации Объединенных Наций

17. Среди членов групп экспертов, государств-членов и сотрудников Секретариата отмечается высокая степень согласия в отношении того, что группы экспертов являются надлежащим механизмом для наблюдения за режимами санкций. Хотя определить в количественном отношении вклад групп экспертов в осуществление режимов санкций трудно, большинство согласны с тем, что существование групп экспертов, их доклады и их взаимодействие с правительствами играют важную роль в контроле за соблюдением санкций, а также в удержании международного внимания к санкциям.

18. В рамках осуществления этой функции главная задача групп экспертов состоит в документальном подтверждении нарушений санкций и в представлении Совету Безопасности точных и своевременных технических докладов через комитеты по санкциям. Хотя не все рекомендации принимаются, государства-члены рассматривают доклады групп экспертов как ценный — хотя и лишь один — источник информации, на который полагается Совет Безопасности в плане корректировки режимов санкций¹⁴. Большинство государств-членов, с

¹³ Мандат группы экспертов по Либерии был рассчитан первоначально на пять недель, а сейчас — на шесть месяцев. Мандаты групп экспертов по Демократической Республике Конго и Судану были недавно продлены на 12 месяцев вместо 6, как это было в случае предыдущих продлений.

¹⁴ Alex Vines, "Monitoring UN sanctions in Africa: the role of panels of experts," in Trevor Findlay, ed., *Verification Yearbook, 2003*, Verification Research, Training and Information Centre, London.

представителями которых были проведены собеседования, считают, что группы экспертов выполняют чрезвычайно сложную работу в сложных условиях и что в целом содержащаяся в их докладах информация является очень хорошей. Респонденты в рамках обследования групп экспертов считают себя наиболее эффективными в подготовке докладов, представлении основных выводов комитетам по санкциям и подготовке ответов на вопросы Совета Безопасности; все респонденты в рамках обследования групп экспертов полагают, что они весьма эффективно добиваются практических результатов в короткий период времени, соблюдают установленные сроки и представляют точную информацию.

19. По мере эволюции санкций группы экспертов вносят концептуальный вклад в их меняющееся использование, что в свою очередь содействует складывающемуся среди государств-членов консенсусу относительно эффективности целенаправленных санкций. Включение экспертов для контроля за гуманитарным воздействием санкций также способствует накоплению знаний по этой теме.

20. Есть и другие позитивные — хотя и не преднамеренные — последствия работы групп экспертов. Персонал миссий по поддержанию мира ставит в заслугу группам экспертов уменьшение притока оружия в определенные страны. Кроме того, отдельные нарушители санкций, названные в докладах некоторых групп экспертов, арестованы, и эксперты просят выступить в качестве свидетелей в ходе судебных процессов над ними. Вместе с тем в целом отмечается, что эффективность режимов санкций зависит в одинаковой мере как от действий международного сообщества, так и от работы групп экспертов.

С. Укрепление рабочих процессов и партнерских связей групп экспертов еще больше повысит их эффективность

21. Методы работы групп экспертов складывались по-своему в каждом отдельном случае, без каких-то формально закрепленных стандартов в отношении сбора доказательств. Управление по правовым вопросам, которое проводит для групп экспертов брифинги о критериях доказательности, подчеркивало, что, хотя доклады групп экспертов не являются юридическими документами, они должны готовиться с достаточно высоким качеством, чтобы использоваться в качестве доказательств в судебных делах. Порой государства-члены ставят под сомнение строгость критериев доказательности, используемых группами экспертов, подрывая доверие к докладам и усиливая уязвимость Организации Объединенных Наций и групп экспертов с точки зрения судебных возражений¹⁵. Как отмечается в пункте 20 доклада Неофициальной рабочей группы Совета Безопасности по общим вопросам, касающимся санкций (см. S/2006/997, приложение),

«Общие методологические стандарты, допускающие наличие различных мандатов и учитывающие передовую практику и уроки, извлеченные из опыта работы прежних и нынешних механизмов наблюдения за санкциями, могли бы послужить полезной отправной точкой для таких механиз-

¹⁵ Имели место судебные возражения со стороны физических и юридических лиц в отношении информации, опубликованной в докладах различных групп экспертов. См. Alex Vines, *op. cit.*

мов в контексте выявления и проверки нарушения санкций, а также оценки надежности источников»¹⁶.

В докладе вкратце излагаются возможные шаги для уточнения методологических стандартов, но, по сути дела, не устанавливается сколь-либо подробно, что именно эти стандарты должны влечь за собой. Во вновь обновленном Руководстве Департамента (27 декабря 2006 года) указывается, что первоначальный брифинг для групп экспертов будет содержать руководящие указания по методологии и подходам¹⁷. Хотя эти публикации являются позитивным шагом вперед в направлении стандартизации работы групп экспертов, УСВН полагает, что дальнейшая работа по разработке и документальному обоснованию всесторонних, последовательных и детальных методологических стандартов для докладов групп экспертов еще больше повысит эффективность их работы.

22. Сотрудники Департамента читают доклады групп экспертов и дают свои комментарии по вопросам протокола, политическим вопросам, критериям доказательности и проверке фактов до представления докладов соответствующему комитету по санкциям. Однако группы экспертов, с учетом их независимости, сохраняют за собой ответственность за суть их докладов. Хотя эта независимость не может ставиться под угрозу, общие руководящие указания, достаточно гибкие для того, чтобы их можно было использовать в отношении мандатов различных групп экспертов, обеспечивали бы соответствие всех докладов необходимым стандартам и более легкое сопоставление содержащейся в них информации.

23. Качество установленных взаимоотношений с национальными правительствами, подразделениями Организации Объединенных Наций и другими внешними партнерами коренным образом влияет на доступ групп экспертов к информации. Главными для групп экспертов являются их взаимоотношения с правительствами стран, в которых они действуют. Чтобы эти отношения были эффективными, требуется сотрудничество со стороны государств-членов¹⁸. Некоторые сотрудники Департамента считают, что резолюции Совета Безопасности могли бы более определенно призывать государства-члены и, через них, коммерческие предприятия, действующие на их территории, к тому, чтобы они оказывали всяческую поддержку группам экспертов.

24. Взаимодополняемость миротворческих мандатов и мандатов групп экспертов в отношении наблюдения за санкциями дает возможность для налаживания отношений взаимной поддержки¹⁹. Операции по поддержанию мира могут оказывать материально-техническую поддержку и содействовать установлению первоначальных контактов с собеседниками групп экспертов, а эксперты уполномочены обмениваться информацией для оказания миротворческим

¹⁶ Доклад был разослан всем группам экспертов.

¹⁷ *Handbook for members of Panels/Groups of Experts and Monitoring Groups/Mechanisms/Teams established by the Security Council to monitor compliance with sanctions regimes*, para 35.

¹⁸ Шестьдесят процентов респондентов в рамках обследования групп экспертов указывают на частые или регулярные контакты с делегациями государств-членов в странах, являющихся объектами санкций, и соседних государствах.

¹⁹ См. резолюцию 1533 (2004) Совета Безопасности, пункт 10(а), уполномочивающую группу экспертов по Демократической Республике Конго «изучать и анализировать информацию, собранную МООНДРК в рамках ее мандата на наблюдение».

миссиям содействия в их деятельности по наблюдению²⁰. Они могут взаимно подкреплять те идеи, которые каждая из них хочет довести до правительств. Несколько сотрудников миссий по поддержанию мира, с которыми были проведены собеседования, отмечают, что возникавшие в прошлом межличностные проблемы приводили к тому, что некоторые группы экспертов неохотно делились информацией с миротворческими миссиями, несмотря на их мандаты. Конкретные указания со стороны Департамента о том, чтобы группы экспертов делились в соответствующих случаях информацией с миротворцами, могут преодолеть эти препятствия.

25. Согласно работающему в Центральных учреждениях персоналу Департамента и Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ПРООН оказывает материально-техническую поддержку группам экспертов там, где нет миротворческих миссий. Однако все респонденты в рамках обследования координаторов-резидентов отмечают, что им неизвестно о работе групп экспертов.

D. Несмотря на твердую поддержку со стороны Департамента, некоторые управленческие и другие вспомогательные процедуры мешают достижению оптимальной эффективности групп экспертов

26. Группы экспертов получают основную поддержку со стороны Сектора вспомогательных органов Совета Безопасности Отдела по делам Совета Безопасности, а административную — прежде всего от административной канцелярии Департамента. УСВН отмечает, однако, что, несмотря на увеличение числа групп экспертов, соответствующего увеличения объема ресурсов Департамента на цели руководства ими и оказания им поддержки не произошло.

27. Несколько административных процедур мешают работе групп экспертов²¹. К числу вопросов, на которые обратили внимание эксперты, относятся задержки с повторным заключением контрактов между мандатами, медленные темпы выдачи разрешений на поездку и недостаточное количество страниц в их дорожных удостоверениях, вследствие чего они остаются без официальных документов и создается угроза для их безопасности. Группам экспертов нужны гибкие и быстро реагирующие административные системы, которые содействовали бы их скорейшему набору и заключению контрактов, а также позволяли бы им оперативно откликаться на получаемую информацию.

28. Кроме того, эксперты набираются по контрактам консультантов (специальные соглашения об услугах); эксперты считают, что некоторые из условий несовместимы с тем, что требуется от них. Консультантам не обеспечивается ни медицинское, ни какое-либо иное страхование, и они не могут принимать какие-то альтернативные меры с учетом потенциально опасного характера дея-

²⁰ Совместное использование материально-технического обеспечения, как, например, облеты районов, являющихся объектом наблюдения, может также содействовать эффективности в бюджетных вопросах. Сотрудники одной из миссий по поддержанию мира говорят, что они высоко оценили то, что группа экспертов поделилась с ними своей детальной и высококачественной информацией по результатам наблюдения и выбрала срок представления своего доклада так, чтобы содействовать миссии в ее работе.

²¹ Пятьдесят процентов охваченных обследованием экспертов указывали на недостатки в уровне административной поддержки и координации со стороны Секретариата как главную проблему в осуществлении их мандатов.

тельности, предусмотренной их мандатом; в целом они не имеют права на какой-либо оплачиваемый отпуск, хотя в некоторых случаях они работают более двух лет²². Административная канцелярия Департамента также указывает на то, что устранение этих несоответствий облегчило бы работу по оказанию административной поддержки, и ее сотрудники приветствуют любую инициативу Управления людских ресурсов по урегулированию этой проблемы. Несмотря на несколько встреч между Управлением людских ресурсов, административной канцелярией и Управлением по правовым вопросам, эти проблемы остаются неурегулированными. УСВН отмечает, что Управлению людских ресурсов нужно заняться этими вопросами в самом первоочередном порядке.

29. Между экспертами, государствами-членами и сотрудниками Секретариата ведутся дискуссии по вопросу об относительных достоинствах ротации экспертов из состава групп и между группами экспертов, дабы постоянно обеспечивать свежий подход, или сохранения экспертов в одной группе, чтобы обеспечивать максимальное наращивание опыта и институциональной памяти²³. Наиболее часто встречающаяся в докладах групп экспертов рекомендация сводится к продлению их мандатов, в некоторых случаях с просьбой продлить мандат нынешних членов групп, и при этом гарантируется повторное заключение ими контрактов. Эти прения осложняются «правилом 24/36», которое ограничивает непрерывную работу консультантов по контрактам 24 месяца подряд в течение 36-месячного периода. Несмотря на это ограничение, исключения бывают, и некоторые члены групп экспертов работали дольше, чем 24 месяца подряд в течение 36-месячного периода. Решение о том, является ли ротация благоприятной для эффективности групп экспертов, и соответствующее разъяснение правила 24/36 устранили бы существующую ныне неопределенность.

30. Эффективность групп экспертов была бы еще больше повышена за счет систем, обеспечивающих набор на основе компетентности. Для оптимального функционирования групп экспертов требуются хорошо развитые технические навыки, особенно для проведения расследований, а также написания докладов, равно как и знакомство с регионом и знание языка. Кроме того, требуется способность налаживать конструктивные взаимоотношения, прежде всего с членами групп, но также и с правительствами, другими органами Организации Объединенных Наций и потенциальными источниками информации²⁴. Помимо набора на основе компетентности, с учетом приверженности Организации Объединенных Наций делу обеспечения гендерного равенства требуются неустанные усилия по улучшению соотношения между женщинами и мужчинами в группах экспертов (см. S/2005/636). Из 32 экспертов только 3 — женщины.

²² См. OIOS report on the audit of recruitment of experts for sanctions panels in the Department for Political Affairs (AP2005/560/03), paras. 24–25. Хотя недавно административная канцелярия Департамента провела переговоры с Управлением людских ресурсов о санкционированных оплаченных отпусках для одной группы экспертов, несовместимость некоторых из условий работы консультантов с деятельностью групп экспертов по-прежнему существует.

²³ Сорок два процента респондентов в рамках обследования групп экспертов работали 30 месяцев или больше.

²⁴ Как эксперты, так и сотрудники Департамента подчеркивают необходимость тесных рабочих отношений между членами групп как важный элемент обеспечения эффективности групп. Сплоченности групп экспертов не помогают большие расхождения в уровнях вознаграждения в рамках групп.

31. Учитывая потенциальные правовые последствия их работы и последствия с точки зрения прав человека, равно как и отсутствие непосредственно сопоставимых групп наблюдения за санкциями, важное значение приобретает первоначальный брифинг для новых получивших мандат экспертов относительно их юридического статуса, координации с органами Организации Объединенных Наций на местах, отношений с Советом Безопасности и Генеральным секретарем, административных и кадровых вопросов и методологических стандартов²⁵. В настоящее время этот брифинг проводится устно (что увеличивает возможность неправильного понимания) и, по словам некоторых экспертов, не всегда бывает адекватным или своевременным²⁶. В результате этого эксперты могут не знать всех юридических последствий их работы. Сотрудники Управления по правовым вопросам говорят, что некоторые эксперты, как представляется, не осведомлены о постоянной юридической поддержке, которую предлагает Управление на весь срок действия их мандата.

32. Отсутствие механизма систематического обобщения накопленного опыта или развития институциональной памяти для групп экспертов приводит к существенной потере ресурсов для групп экспертов, Секретариата и государств-членов (см. A/61/357, пункт 26, и S/2006/997, пункт 12). Хотя некоторые группы экспертов создали базы данных или электронные таблицы для своего собственного использования, обмен информацией между группами экспертов является ограниченным²⁷. Неиспользуемый потенциал также существует в плане совместной работы экспертов, занимающихся теми же техническими областями, и обмена информацией между ними через национальные границы. Внедрение практики регулярных дебрифингов итогов позволило бы собирать ценную информацию и обеспечивать преемственность между сменяющимися друг друга экспертами.

33. С учетом этого пробела высказывается предложение о разработке системы управления знаниями для групп экспертов²⁸. Любое принятое предложение должно предусматривать наличие достаточных финансовых и технических ресурсов в Департаменте для обеспечения функционирования системы и ее максимального использования на благо групп экспертов, государств-членов и Секретариата. Предлагаемые руководящие указания в отношении критериев доказательности (см. пункты 21–22 выше) будут содействовать обеспечению каче-

²⁵ Проводимый Департаментом по политическим вопросам, Управление людских ресурсов, Управление по правовым вопросам.

²⁶ По словам одного из экспертов, его первый брифинг был проведен через 18 месяцев после того, как он начал работу, а консультанты, присоединяющиеся к группам, уже находящимся на местах, инструктируются не всегда. Шестидесят процентов охваченных обследованием экспертов считают, что первоначальный брифинг должен включать более всестороннее знакомство с Организацией Объединенных Наций, и более трети из них полагают, что брифинги, проводимые в начале последующих мандатов, должны обновляться, чтобы быть по-прежнему актуальными.

²⁷ Группа экспертов по организации «Аль-Каида»/движению «Талибан» имеет базу данных, а координатор Отдела по делам Совета Безопасности по группам экспертов в Сомали и Судане разработал электронные таблицы. Однако большинство респондентов в рамках обследования групп экспертов (80 процентов) говорят, что они тратят менее 5 процентов своего времени на обмен соответствующими знаниями с другими группами экспертов.

²⁸ УСВН отмечает, что до принятия этого предложения следует рассмотреть вопросы о том, кому должен предоставляться доступ к информации и что делать с засекреченными материалами.

ства информации, а мандаты должны будут содержать требование о том, чтобы вся собранная информация вводилась в систему, и о том, чтобы проводились систематические дебрифинги с экспертами для обобщения накопленного опыта. Одним недавним позитивным событием является то, что, начиная с 2007 года, для архивизации материалов групп экспертов будет выделяться пять дополнительных дней для двух экспертов от каждой группы.

Группа 2: посланники

А. В целом мандаты посланников четко определяют цели миссии, одновременно позволяя проявлять гибкость в толковании того, как лучше всего достичь этих целей

34. Сотрудники Департамента, специальные представители Генерального секретаря, заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам и сам Генеральный секретарь осуществляют миссии добрых услуг. Только когда Генеральный секретарь считает, что положение созрело для дипломатии первого уровня, он назначает посланников²⁹. Любое рассмотрение вопроса об эффективности осуществления миссий посланников должно учитывать более широкие обстоятельства в плане вклада других субъектов. Мандаты всех четырех посланников, рассмотренные для цели настоящей оценки, четко устанавливают цели миссии. Однако, несмотря на их регулярное обновление (и периодическое расширение на основании резолюций Совета Безопасности), они не всегда могут постоянно отражать реальности изменяющейся ситуации на местах.

35. Посланники обладают большой гибкостью в толковании их мандатов на предоставление добрых услуг в зависимости от своего собственного стиля, понимания ситуации и возможностей их миссии. Посланники и государства-члены рассматривают это как позитивный момент. Хотя такая гибкость позволяет адаптироваться к меняющимся обстоятельствам, в случае некоторых миссий такое толкование вызывало трения со сторонами в конкретной ситуации. Сотрудники Департамента также отмечают, что гибкость мандата может использоваться некоторыми сторонами для создания препятствий на пути урегулирования.

36. Многочисленные мандаты специальных политических миссий в одном регионе открывают потенциальные возможности для синергизма усилий между различными посланниками, но могут приводить и к путанице. Самый сложный пример этого — Ближний Восток. Государства-члены, посланники, Департамент и другие сотрудники Организации Объединенных Наций, с которыми были проведены собеседования, считают, что имеется значительное совпадение сфер компетенции и потенциал для рационализации специальных политиче-

²⁹ Дипломатия первого уровня — это дипломатические усилия между правительствами; дипломатия второго уровня, также известная как гражданская дипломатия, сводит субъектов гражданского общества с обеих сторон. Дипломатия второго уровня может использоваться для поддержки целей дипломатии первого уровня. См. John W. McDonald, "Further Exploration of Track Two Diplomacy," in *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, Louis Kriesberg & Stuart J. Thorson, ed. (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1991).

ских миссий в этом регионе³⁰. Хотя посланники могут использовать такое совпадение для обеспечения большей эффективности, также отмечается, что присутствие многочисленных миссий и мандатов может вызывать напряженность между ними и путаницу среди местных сторон, пытающихся разобраться в отношениях между различными органами Организации Объединенных Наций.

В. Хотя ни одна из рассмотренных миссий не достигла в полной мере предусмотренных ее мандатом целей, роль посланников повсеместно получает высокую оценку

37. Несмотря на переполненный посреднический рынок и долговечность некоторых неурегулированных международных споров, функция оказания добрых услуг, которую выполняют посланники, как правило, рассматривается как надлежащий механизм, с помощью которого Генеральный секретарь может решать вопросы, вызывающие обеспокоенность международного сообщества. Государства-члены, Департамент и другие сотрудники Организации Объединенных Наций и внешние заинтересованные стороны разделяют эту точку зрения. Тем не менее они также отмечают, что успех миссий посланников зависит от ожиданий и программ действий различных сторон.

38. В то же время признается, что практика назначения посланников и создания специальных политических миссий все в большей мере используется для достижения ряда самых различных целей. Это все более широкое толкование механизма специальных политических миссий заслуживает обзора и возможной рационализации. Одно из государств-членов отмечает, что увеличение количества посланников для решения различных вопросов привело к возникновению представления о том, что бюджет специальных политических миссий используется для финансирования деятельности, не связанной напрямую с посредничеством; один из сотрудников Организации Объединенных Наций считает, что назначение посланников лучше оставить для целей конкретного вмешательства на старшем посредническом уровне вместо того, чтобы использовать его для придания дополнительной значимости таким вопросам, как геноцид.

39. Двумя самыми важными факторами, которые все группы респондентов выделили как способствующие успешным миссиям посланников, являются: а) личные качества, навыки, опыт и усматриваемая беспристрастность посланника; и б) политическая воля государств-членов. Личный стиль и компетентность, включая дипломатические навыки, личные связи, хорошее понимание

³⁰ В феврале 2007 года роль Личного представителя Генерального секретаря по Ливану была расширена до Специального координатора Генерального секретаря по Ливану, базирующегося в Бейруте и отвечающего за «координацию работы Организации Объединенных Наций в Ливане и представляющ[его] [Генерального секретаря] по всем политическим аспектам работы Организации Объединенных Наций в [Ливане]» (см. S/2007/85). Это назначение доводит количество посланников с политической ответственностью за Ливан до трех, включая Специального посланника Генерального секретаря по осуществлению резолюции 1559 (2004) Совета Безопасности и Специального советника Генерального секретаря по Ближнему Востоку, который базируется в Департаменте по политическим вопросам, готовит всеобъемлющий анализ и политические варианты для Генерального секретаря и поддерживает его добрые услуги и посреднические усилия на Ближнем Востоке. Из мандатов неясно, какими должны быть взаимоотношения между этими посланниками.

политического контекста и восприимчивое отношение к вопросам культуры, считаются кардинально важными. Обширные личные связи облегчают быстрый доступ к информации и аналитическим данным и позволяют посланникам мобилизовать политическую волю через посредство внешних партнеров. Считается, что посланники с прежним опытом работы с Организацией Объединенных Наций имеют преимущество в плане знания системы и того, к кому обращаться за поддержкой. Представление о беспристрастности также считается крайне важным: посланники должны рассматриваться как равно удаленные от всех сторон, чтобы они могли сохранять доверие к себе на протяжении всего процесса переговоров. Посланники могут действовать продуктивно только тогда, когда они пользуются постоянной поддержкой непосредственно вовлеченных сторон. Когда они лишаются такой поддержки по каким бы то ни было причинам, добиться прогресса становится все более трудно.

40. Обязательным условием для достижения любого политического урегулирования является политическая воля заинтересованных сторон, Генерального секретаря и Совета Безопасности. Хотя для того, чтобы достичь прогресса, нужно, чтобы назрели соответствующие условия, посланники как опытные дипломаты могут создавать возможности в рамках более широкого политического контекста для продвижения ситуации вперед и мобилизовывать политическую волю через внешних партнеров. Там, где существуют или создаются группы «друзей Генерального секретаря», этот рычаг воздействия также считается полезным инструментом для посланника³¹.

С. Укрепление потенциала миссий посланников и улучшение координации с системой Организации Объединенных Наций на местах содействовало бы достижению дальнейшего прогресса

41. Потребности с точки зрения потенциала (в плане ресурсов, количества персонала и наборов знаний и навыков) миссий посланников варьируются в зависимости от характера их мандатов и уровня деятельности, необходимого для их выполнения в различные периоды времени. Из четырех посланников, чья деятельность была рассмотрена, два имеют сотрудников, специально выделенных для оказания им поддержки, а два других опираются на сотрудников-распорядителей в региональных отделах³². В периоды особо напряженной работы миссий кадровый потенциал, как представляется, напряжен до предела. Некоторые миссии посланников вынуждены занимать персонал у миссий по поддержанию мира, многосторонних организаций (таких, как Европейский союз, Всемирный банк и Международный валютный фонд) и правительств. В других случаях персонал миссий вынужден выполнять одновременно несколько функций, просто чтобы успевать за развитием политического процесса, что

³¹ «Друзья Генерального секретаря» (более широко известные как Группы друзей) — это неофициальный инструмент, применяемый для максимизации воздействия Генерального секретаря и для увеличения ресурсов Организации Объединенных Наций в процессах посредничества и установления мира посредством использования дипломатического, интеллектуального и финансового влияния могучих заинтересованных субъектов.

³² Специальный посланник Генерального секретаря по осуществлению резолюции 1559 (2004) Совета Безопасности имеет одного сотрудника по политическим вопросам, базирующегося вне Департамента. Канцелярия Специального советника Генерального секретаря по предупреждению геноцида также размещена вне Секретариата и укомплектована двумя сотрудниками категории специалистов и одним — категории общего обслуживания.

порой приводит к большому личному перенапряжению³³. В ситуациях, когда сотрудники-распорядители фактически выполняют функции персонала миссий, спрос на их услуги в периоды большой нагрузки, по имеющимся данным, является огромным с учетом их текущих региональных обязанностей³⁴. Отсутствие у персонала соответствующих знаний о посредничестве может также оказывать пагубное воздействие. В одной из миссий посланников сотрудники Организации Объединенных Наций отметили, что отсутствие специально подготовленных экспертов по посредничеству способствовало тому, что эта миссия не достигла своих целей.

42. Нарращивая более продуктивные партнерские связи с системой Организации Объединенных Наций, посланники могут существенно усилить свое влияние и содействовать укреплению единства и сплоченности в Организации Объединенных Наций. Несмотря на записку Генерального секретаря о руководящих принципах отношений между представителями Генерального секретаря, координаторами-резидентами и гуманитарными координаторами от 30 октября 2000 года, между посланниками и соответствующими страновыми группами Организации Объединенных Наций мало взаимодействия. Признавая, что ограничения в мандатах некоторых учреждений исключают их участие в политических делах, УСВН отмечает, что упор на «одну Организацию Объединенных Наций» придает стимул большей интеграции с использованием сравнительных преимуществ различных субъектов. Становые группы будут нести ответственность за практическое использование дивидендов любого достигнутого благодаря посредничеству соглашения, и их вклад на этапе переговоров будет содействовать этому.

43. Специальный советник по предупреждению геноцида представляет собой уникальный случай партнерских связей посланников. Выполнение его мандата обуславливает необходимость двухстороннего потока информации и аналитических данных с партнерами в Секретариате и взаимодействие с различными политическими форумами Секретариата. Его канцелярия в силу своего характера и с учетом его мандата на предупреждение нуждается в информации от других органов Организации Объединенных Наций о ситуациях, связанных с возможными широкомасштабными нарушениями прав человека, до их эскалации. Однако эти просьбы об информации, как правило, не получают первостепенного внимания, поскольку канцелярия в географическом и административном отношении отделена от Секретариата и ни один департамент не отвечает за оказание ей поддержки. Более того, информация поступает только тогда, когда ее запрашивают, поскольку канцелярия не включена в регулярные системы распространения информации в Секретариате.

³³ Исходя из собеседований с сотрудниками Департамента и миссий посланников, сотрудники двух специальных политических миссий, как сообщают, выполняли многие другие виды деятельности помимо тех, которые предусмотрены описанием их должностных функций, вследствие недостаточного количества должностей.

³⁴ Один сотрудник-распорядитель указывает, что в начальный период после назначения посланника он регулярно работал до полуночи, оказывая основную и материально-техническую поддержку.

D. Управленческие и другие вспомогательные системы для посланников являются неадекватными и не обеспечивают транспарентность и подотчетность

44. Увеличение числа посланников за последние 10 лет находит отражение в специальном характере систем их поддержки, которые в значительной мере зависят от соответствующих лиц (см. A/61/357, пункт 54). Отчасти обоснование такого многообразия структур поддержки кроется в истории миссий, хотя они могут и не быть оптимальными структурами поддержки для достижения целей посланников, а отчасти оно отражает образ действий в рамках Департамента, сводящийся к реакции на происходящие события и оставляющий мало времени или возможностей для стратегического обдумывания того, как максимально улучшить их эффективность, управление и поддержку. Из 15 дополнительных постов, запрошенных Департаментом на двухгодичный период 2006–2007 годов, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рекомендовал утвердить только 6 для укрепления потенциала Департамента в области посредничества и для улучшения основной поддержки посланников (см. A/60/7/Add.13 и Согг. 1 и 2, пункты 32–33).

45. Существующее в Департаменте по политическим вопросам Руководство для сотрудников-распорядителей (о котором никто из опрошенных сотрудников-распорядителей не знал и которое не содержит никаких руководящих указаний по поддержке специальных политических миссий или управлению ими) в настоящее время обновляется Группой политики и планирования и канцелярией заместителя Генерального секретаря (см. A/61/357, пункт 77 (рекомендация 10)). В ходе этого процесса будут проводиться консультации с сотрудниками-распорядителями. Это является позитивным событием, однако еще предстоит посмотреть, будет ли этот процесс служить катализатором стратегического мышления и систематизирует ли он управление посланниками и оказание им поддержки.

46. Назначения посланников производятся Генеральным секретарем. Нет никаких опубликованных критериев, определяющих те знания и навыки, которые лежат в основе назначения посланников, что приводит к возникновению у некоторых государств-членов и сотрудников Организации Объединенных Наций впечатления о том, что нынешнему процессу отбора недостает транспарентности (см. A/59/565, пункты 100–101). Как указывается в книге под названием «На посту Специального представителя Генерального секретаря» (*“On Being a Special Representative of the Secretary-General”*), по словам нескольких назначенцев, они не имели никакого представления о том, почему их выбрали; это было также подтверждено в ходе собеседований с посланниками³⁵. С учетом международной репутации посланников обычная система набора может быть непригодной. Однако для обеспечения сотрудничества всех сторон необходим транспарентный процесс назначений, включая определение желаемых навыков и опыта для конкретных назначений до их объявления. Несмотря на выступления Организации Объединенных Наций в пользу более равноправного гендерного баланса, включая количество женщин-посланников, не было еще ни одной женщины среди посланников, назначаемых для руководства миссиями добрых услуг (см. S/2005/636).

³⁵ См. Connie Peck, editor, *On Being a Special Representative of the Secretary-General*, Geneva, United Nations Institute for Training and Research, 2006.

47. Отсутствие официальных рамок подотчетности для посланников в сочетании с непоследовательными системами представления докладов делает проблематичным управление посланниками. Посланники отчитываются перед Генеральным секретарем и через него — перед Советом Безопасности, в то время как ответственность за управление ими и их поддержку несет Департамент. Хотя заместитель Генерального секретаря по политическим вопросам имеет тот же ранг, что и большинство посланников, остальные представители старшего руководства Департамента и сотрудники-распорядители имеют более низкие ранги, что затрудняет надзор над посланниками и управление ими. По сути дела посланники докладывают непосредственно Генеральному секретарю, держа в курсе дела заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам (и, когда это уместно, заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и Верховного комиссара по правам человека). Вместе с тем Департамент отчитывается за управление бюджетами специальных политических миссий. Ситуация еще больше осложняется, когда Генеральный секретарь обладает конкретными знаниями по какому-то вопросу или региону или особо заинтересован в них, и в этом случае первым портом захода для соответствующих миссий посланников является не надлежащий сотрудник-распорядитель в Департаменте, а административная канцелярия Генерального секретаря. Это приводит к специальной схеме управления с различными функциями, выполняемыми различными субъектами/подразделениями, а не к согласованной системе управления.

48. Два раза в год посланники представляют доклады, которые включаются в доклады Генерального секретаря Совету Безопасности, и они участвуют в соответствующих заседаниях Совета Безопасности, когда их об этом просят. Отсутствие контроля со стороны Департамента фактически приводит к тому, что за посланниками остается право толковать их собственные мандаты. Когда обзоры работы посланников проводились, их инициаторами были сами посланники³⁶. *Департамент по политическим вопросам заявляет, что благодаря соответствующим пунктам повестки дня в Совете Безопасности и Генеральной Ассамблее государства-члены имеют надлежащую возможность высказаться о работе Секретариата, и их взгляды хорошо документируются через резолюции ... и иными путями.*

49. В ответ на просьбы государств-членов бюджетные документы, представляемые Департаментом, теперь включают цели, ожидаемые достижения, показатели достижения результатов и ожидаемые мероприятия для каждой специальной политической миссии, с тем чтобы оправдать запрошенные ассигнования³⁷. Однако, хотя это является отрядным шагом по пути к рамкам, ориентированным в большей мере на конкретные результаты, ожидаемые достижения и показатели достижения результатов не отражают в достаточной степени реальность ситуаций и не являются итогами, которые могут непосредственно контролировать посланником или Департаментом. Хотя УСВН признает обеспокоенность Департамента этими существенными проблемами в оценке результативности деятельности, а также в деле преобразования мандатов Совета Безо-

³⁶ Специальный советник Генерального секретаря по предупреждению геноцида выступил с инициативой проведения обзора через год после начала работы его канцелярии.

³⁷ См. A/60/585/Add. 1 и 2 и выступление г-жи Карен Локк, Постоянное представительство Южной Африки при Организации Объединенных Наций, от имени Группы 77 и Китая по пункту 124 в Пятом комитете Генеральной Ассамблеи 21 марта 2006 года (A/C.5/60/SR.41).

пасности в показатели оперативной деятельности, дальнейшая доработка рамок, ориентированных на конкретные результаты, может содействовать более систематическому и сравнительному обзору работы посланников, создавая возможности для документального подтверждения извлеченных уроков и передовых методов для информирования будущих миссий.

50. Существо и полнота брифингов, устраиваемых Департаментом для посланников, если и когда они имеют место, зависит большей частью от сотрудника-распорядителя и от инициативы самих посланников³⁸. Хотя некоторые посланники выражали свою признательность за информационные материалы, подготовленные сотрудниками-распорядителями, отсутствие последовательных руководящих указаний по проведению брифингов и регулярных брифингов является очевидным пробелом в процессе введения посланников в курс дела. Секретариат и посланники указывали на весьма различное понимание временных сроков, предусматриваемых для выполнения их функций, и порой только после их назначения посланники узнают подробности конфликтов, в отношении которых на них теперь возложена ответственность за содействие нахождению решения³⁹. Поскольку регулярно назначаются посланники без предварительного опыта работы с Организацией Объединенных Наций, брифинги должны охватывать работу Организации, включая нормотворческие рамки.

51. Нынешние административные и бюджетные правила и процедуры, которые никогда не были рассчитаны на оказание поддержки миссиям посланников, затрудняют и сдерживают основную работу. Когда посланники активно участвуют в переговорах, возрастает спрос на поддержку со стороны региональных отделов Департамента и его административной канцелярии. Чтобы быть в состоянии реагировать на постоянно меняющуюся динамику в отношениях между сторонами и использовать возникающие возможности, миссии нуждаются в административном динамизме, сопоставимом с динамизмом сотрудников миссий. Нужны такие системы и кадры, которые осознают требование гибкости для содействия принятию скорейших решений и которые в достаточной мере знакомы с процедурами Организации Объединенных Наций, дабы быстро содействовать решению вопросов⁴⁰.

52. В 2006 году в Группе политики и планирования была создана Группа по поддержке посредничества, как это было предусмотрено в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (см. A/59/565, пункт 103). Финансируемая в настоящее время за счет начальных средств доноров, Группа по поддержке посредничества нацелена на наращивание потенциала и обеспечение ресурсов для посредников из Организации Объединенных Наций и других организаций путем создания всеобъемлющей базы знаний по вопросам по-

³⁸ Connie Peck, editor, *op. cit.*, pp. 36–43.

³⁹ Как сообщается, один посланник был информирован о ситуации на местах только после того, как он согласился занять эту должность, во время посещения предыдущего посланника. Все, что он получил при его официальном приеме на работу, была копия письма Генерального секретаря на имя Председателя Совета Безопасности, информирующего его о назначении.

⁴⁰ Сотрудник одной из миссий посланников отметил, что просьбы о выдаче разрешений по различным вопросам — от оборудования рабочего помещения до резервирования срочных полетов — порой остаются без ответа на протяжении дней.

средничества⁴¹. Группа по поддержке посредничества планирует дальнейшее развитие базы данных по вопросам установления мира под названием “United Nations Peacemaker”, однако бюджетные ограничения замедляют достижение прогресса.

53. Нет общего механизма управления знаниями для содействия систематическому обзору, обобщению и распространению передовых методов и накопленного опыта, который может служить хранилищем институциональной памяти для Департамента и будущих посланников. Кроме того, нет четкой политики, требующей от уходящих посланников представления доклада по завершении миссии, что также могло бы обогащать институциональную память⁴². Необходимо разработать системы для сбора информации о планировании миссий посланников и управлении ими в качестве базы знаний для приходящих посланников и для более широких кругов в Секретариате.

V. Вывод

54. Хотя политический контекст влияет на деятельность групп экспертов и посланников, государства-члены, группы экспертов, посланники и сотрудники Секретариата разделяют мнение о том, что, помогая сосредоточить внимание международного сообщества на своих подмандатных районах, и группы экспертов, и посланники выполняют ценную функцию. Представляется, что так обстоит дело даже в ситуациях, когда должности посланников остаются вакантными, поскольку все равно оказывается определенное международное давление на стороны в споре. Как отмечается в *European Journal of International Law* (Европейский журнал международного права), «существенно важно то, что наименее интрузивной, наименее дорогостоящей и зачастую наиболее успешной формой деятельности Организации Объединенных Наций по установлению мира оказалась дипломатическая роль Генерального секретаря [и его посланников], особенно когда ее поддерживает авторитет Совета Безопасности и его постоянных членов»⁴³.

55. Несмотря на эту в целом благоприятную оценку, в настоящей оценке главное внимание уделяется областям, где можно было бы уточнить те стратегические рамки, в которых действуют группы экспертов и посланники, и увеличить основную, равно как и управленческую поддержку⁴⁴. Соответственно, УСВН выносит семь рекомендаций. *Департамент по политическим вопросам заявляет, что доклад должен более решительно отстаивать выделение дополнительных ресурсов, без которых какие-либо из рекомендаций не могут быть осуществлены.*

⁴¹ В настоящее время ведутся региональные консультации для обобщения знаний опытных посредников, имеющих отношение к конкретным регионам.

⁴² Среди сотрудников Департамента нет единого мнения о том, нужны ли такие доклады.

⁴³ Thomas M. Frank, “The Secretary-General’s Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture,” *The European Journal of International Law*, vol. 6, No. 3 (1995).

⁴⁴ Результаты оценки, касающиеся посланников, существенно перекликаются с выводами и рекомендациями, содержащимися в неофициальном документе под названием “CRD Support to Special Envoys”, подготовленном Управлением по координации гуманитарных вопросов. Управление согласно с необходимостью проведения более широкого обзора роли и условий приема на работу посланников в рамках системы Организации Объединенных Наций.

VI. Рекомендации

Рекомендация 1

56. Департаменту по политическим вопросам в консультации с Управлением по правовым вопросам и экспертами следует еще больше укрепить и документально обосновать общие методологические стандарты и руководящие принципы представления докладов группами экспертов. Департаменту следует обеспечить, чтобы все эксперты и консультанты четко понимали требования надлежащей правовой процедуры и критерии доказательности и осознавали, что на всем протяжении срока действия их мандата они могут пользоваться поддержкой Управления по правовым вопросам.

Рекомендация 2

57. Работая вместе с Департаментом по политическим вопросам и Управлением по правовым вопросам, Управлению людских ресурсов следует взять на себя инициативу и ответственность за дальнейшее уточнение условий, на которых могут наниматься эксперты, после проведения систематической оценки потребностей в поддержке, необходимой для содействия выполнению предусмотренной их мандатами деятельности.

Рекомендация 3

58. Генеральному секретарю совместно с Департаментом по политическим вопросам следует инициировать стратегический обзор системы посланников для обеспечения более стратегического и целенаправленного использования посланников в будущем. УСВН предлагает включить в обзор следующие вопросы: а) круг вопросов, решением которых могут и должны заниматься посланники; б) оценка их добавленной стоимости; в) разъяснение причин для их назначения; г) установление четких целей; д) разработка четких рамок подотчетности и оперативных рамок; и е) выделение адекватных людских и финансовых ресурсов для их поддержки.

Рекомендация 4

59. На основе результатов обзора, о котором идет речь в рекомендации 3, Департаменту по политическим вопросам в консультации с посланниками следует укрепить нынешние системы управления и поддержки, чтобы сделать их более последовательными и согласованными. УСВН считает, что нужно решить следующие вопросы:

а) **Отбор.** Департаменту следует разработать основанные на компетентности критерии для назначения посланников, включая дипломатические навыки, наличие личных связей и контактов, хорошее понимание контекста, восприимчивое отношение к вопросам культуры, знание соответствующих норм и стандартов Организации Объединенных Наций и усматриваемую заинтересованными сторонами беспристрастность;

б) **Брифинги.** Следует внедрить практику проведения систематических брифингов для посланников, включая их ознакомление с международными нормами и стандартами, разработанными и отстаиваемыми Организацией Объединенных Наций, которые имеют отношение к посланникам;

с) **Основная и административная поддержка.** Департаменту следует проконсультироваться с прошлыми и нынешними посланниками, чтобы лучше понять потребности в поддержке и разработать системы, обеспечивающие максимальную гибкость и ответственное принятие решений. Следует провести оценку ресурсов, необходимых для удовлетворения этих потребностей;

д) **Цепочки/процедуры представления докладов.** Необходимо уточнить и стандартизировать цепочки и процедуры представления докладов между посланниками, административной канцелярией Генерального секретаря и Департаментом;

е) **Подотчетность.** Следует пересмотреть и переформулировать ожидаемые достижения и показатели достигнутых результатов, которые Департамент готовит для миссий посланников, чтобы они более четко отражали реальности на местах, и особенно те меры, которые могут контролироваться посланниками.

Рекомендация 5

60. Департаменту по политическим вопросам в консультации с Департаментом операций по поддержанию мира и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития следует подумать о том, как улучшить координацию между группами экспертов, посланниками, миссиями по поддержанию мира и страновыми группами, чтобы укрепить работу Организации Объединенных Наций на местах. Этим подразделениям следует разработать руководящие указания в отношении того, как группы экспертов и посланники должны работать с базирующимися на местах учреждениями, и эти указания следует включать в брифинги для групп экспертов и для посланников.

Рекомендация 6

61. Департаменту по политическим вопросам следует разработать системы управления знаниями для обобщения и распространения знаний групп экспертов и посланников и для пропаганды обучения и передовых методов. Эти системы знаний должны быть доступными для Секретариата и, когда это необходимо, для государств-членов.

а) Для групп экспертов эта система должна основываться на существующих базах данных и инструментах отслеживания, а также на нынешних предложениях государств-членов, и должна включать протоколы в отношении хранения информации, доступа к ней и обеспечения ее конфиденциальности.

б) Для посланников следует внедрить в практику регулярные дебрифинги для обобщения их знаний с целью расширения базы данных Группы по поддержке посредничества. Собранная информация должна предоставляться в распоряжение проходящих посланников как часть их брифинга.

Рекомендация 7

62. Отстаивая права женщин и гендерное равенство, Организация Объединенных Наций должна практически демонстрировать эту приверженность, нанимая больше женщин на высокие должности в области посредничества и установления мира:

- a) Генеральному секретарю следует более серьезным, творческим и стратегическим образом рассмотреть вопрос о назначении женщин на должности посланников;
- b) Департаменту по политическим вопросам следует приложить решительные усилия для увеличения числа женщин в группах экспертов.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
