


Октябрь 2013 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

СОВЕТ

Сто сорок восьмая сессия

Рим, 2-6 декабря 2013 года

**Оценка масштабов, организации, эффективности и методов
деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с
разминированием (JIU/REP/2011/11)**

1. Настоящий доклад ОИГ сопровождается краткими замечаниями Генерального директора и более подробными общими замечаниями Координационного совета руководителей системы ООН (КСР) (документ A/67/867/Add.1).

Замечания Генерального директора ФАО

2. ФАО поддерживает доклад ОИГ "Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием" (документ JIU/REP/2011/11), а также замечания КСР к нему.

3. ФАО поддерживает содержащиеся в этом докладе рекомендации, в частности, рекомендации 1, 4 и 6.

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно познакомиться на сайте www.fao.org.



mi659r



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 March 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия
Пункт 142 первоначального перечня*
Объединенная инспекционная группа

Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием» (JIU/REP/2011/11).

Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием», дается всеобъемлющий обзор названной деятельности, запрошенный Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/84. Цель обзора заключается в том, чтобы дать государствам-членам возможность ознакомиться с независимой точкой зрения на эту деятельность. Ожидается, что этот обзор будет также принят во внимание при подготовке новой Межучрежденческой стратегии Организации Объединенных Наций в области деятельности, связанной с разминированием, на период 2011–2015 годов.

В настоящей записке отражены мнения организаций ооновской системы относительно вынесенных в докладе рекомендаций. Обобщенные мнения системы выведены из материалов, предоставленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали доклад и поддержали некоторые из сделанных там выводов.

* A/68/50.



I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием» (JIU/REP/2011/11), делается всеобъемлющий анализ названной деятельности, запрошенный Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/84. Цель сделанного обзора заключается в том, чтобы дать государствам-членам возможность ознакомиться с независимой точкой зрения на эту деятельность. Ожидается, что этот обзор будет также принят во внимание при подготовке новой Межучрежденческой стратегии Организации Объединенных Наций в области деятельности, связанной с разминированием, на период 2011–2015 годов.

II. Общие замечания

2. Организации ооновской системы приветствуют доклад. В целом они поддерживают вынесенные в нем рекомендации и легшие в их основу аналитические выкладки, а также отмечают его роль в совершенствовании работы Организации Объединенных Наций над минной проблемой.

3. При представлении своих мнений в порядке отклика на выкладки и рекомендации, приводимые в докладе, организации ооновской системы координировались через Межучрежденческую группу по координации деятельности, связанной с разминированием (Группа функционирует, опираясь на поддержку Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, и состоит из 14 организаций ооновской системы). В этом контексте организации рассматривают доклад как инструмент, который надлежит использовать для непрерывного совершенствования работы, а также как способ обеспечить для государств-членов надежность и экономичность достигаемых результатов.

4. Организации считают, что показатели успеха в противоминной деятельности включают улучшение жизненного уклада людей, ускорение социально-экономического развития и внесение вклада в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Вместе с тем некоторые организации считают, что доклад мог бы стать качественнее, если бы в нем акцентировались такие общие успехи сектора, занимающегося противоминной деятельностью, как: снижение по всему миру количества происшествий, связанных с минами и неразорвавшимися боеприпасами; уменьшение страха, испытываемого из-за минной опасности населением в постконфликтных ситуациях, и сложностей, порождаемых ею для него; почти полное прекращение применения мин благодаря совместным разъяснительным усилиям Организации Объединенных Наций, гражданского общества и других партнеров. Чтение доклада обнаруживает непоследовательный подход, проявляющийся в том, что эти успехи конкретно не обозначены, хотя и приведена другая впечатляющая статистика. Кроме того, учреждения констатируют, что государства-члены и заинтересованные стороны в целом расценивают противоминную деятельность как весьма результативную в сравнении с другими участками работы и что это является результатом постоянного повышения эффективности во всем комплексе структур,

занимающихся этой деятельностью, и совершенствования общих инструктивных рамок, задаваемых организациями ооновской системы.

5. Организации констатируют также необходимость уточнений в отношении некоторых аспектов доклада. Например, в пункте 94 отмечается важность отделения функции, связанной с координацией противоминной деятельности, от функции, связанной с ее осуществлением, причем аргументируется это ссылкой на вероятность коллизии интересов. Однако некоторые организации подчеркивают, что такая проблема возникает не всегда, и указывают, что обязанности по управлению и распоряжению внебюджетными ресурсами во всех целевых фондах Секретариата, равно как и ресурсами, образующимися из начисляемых взносов, предполагают и координацию, и осуществление проектов и мероприятий в рамках выполнения утвержденных планов работы. Другие учреждения соглашались с выводами Объединенной инспекционной группы применительно к противоминной деятельности, отмечая, что в докладе формулируются важные идеи, помогающие не допускать коллизии интересов при реализации обеих функций в рамках выполнения мандатов, и что регламентация способна повышать эффективность и результативность и усиливать чувство причастности и подотчетности, не допуская при этом размывания ответственности.

6. Учреждениями констатируется далее, что Объединенная инспекционная группа могла бы улучшить доклад, приведя в нем оценку эффективности различных механизмов, используемых для поддержки противоминной деятельности (о них говорится в пункте 143). В докладе упоминаются независимые механизмы финансирования такой деятельности, имеющиеся у других ооновских структур, такие как Специализированный целевой фонд для предупреждения и преодоления последствий кризисов (у Программы развития Организации Объединенных Наций) и местные страновые отделения (у Детского фонда Организации Объединенных Наций), однако в нем не приводится оценка или анализ масштабов их применения, порядка управления ими и их эффективности в качестве межучрежденческих механизмов, как это делается в отношении Целевого фонда добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием, которым ведает Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Нет в докладе и какой-либо оценки того, как они функционируют и интегрированы ли они (согласно концепции «Единство действий») в общесистемную деятельность Организации Объединенных Наций, связанную с разминированием. Представляется, что у других ооновских структур механизмы финансирования, не являясь межучрежденческими целевыми фондами, работают в собственном режиме и рассчитаны на поддержку только их самостоятельных инициатив, поручаемых им их исполнительными советами. В отсутствие обстоятельного анализа механизмов, с помощью которых финансируется противоминная деятельность других структур Организации Объединенных Наций, неясно, относятся ли моменты, затрагиваемые в докладе в связи с Целевым фондом добровольных взносов, только к нему одному.

7. Что касается вопросов, поднимаемых в пунктах 151–154 доклада в связи со сроками перечисления средств из Целевого фонда добровольных взносов, то учреждения указывают, что в большинстве случаев задержки происходят из-за продолжительного согласования сумм компенсации и накладных расходов либо

объясняются условиями соглашений с организациями ооновской системы, многие из которых имеют собственную регулятивную базу. Стандартизованные соглашения, шаблоны и ставки затрат по типу тех, которые существуют для всех других многопартнерских целевых фондов Организации Объединенных Наций, улучшат эту ситуацию; поэтому Объединенная инспекционная группа рекомендовала их иметь и была поддержана в этом некоторыми учреждениями. Однако, поскольку Организации Объединенных Наций вверено распоряжение добровольными взносами, она придерживается курса на их эффективное и рациональное использование, позволяющее добиться наибольшей отдачи от вложенных средств в интересах выполнения порученных задач.

8. Что касается тех мест доклада, где освещается управление финансами Целевого фонда добровольных взносов, то Организация Объединенных Наций ссылается на свою давнюю политику, согласно которой никакая внебюджетная деятельность не может субсидироваться из бюджетов, формируемых из начисленных взносов. Поэтому для того, чтобы не допускать такого субсидирования, координационные мероприятия Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, резонно оплачиваются за счет ресурсов без адресного назначения, которые и без того ограничены, составляя лишь 3 процента от совокупного объема добровольных взносов.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует, проконсультировавшись с исполнительными главами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, принимающих участие в противоминной деятельности, назначить в системе Организации Объединенных Наций координационный центр по вопросам помощи жертвам. Эта структура должна будет уделять особое внимание тому, чтобы функции помощи жертвам по мере возможности интегрировались в национальные системы здравоохранения при учете более общих задач работы, необходимости наращивания потенциала, а также международной нормативно-правовой базы, касающейся прав инвалидов, а также роли Межучрежденческой группы поддержки Конвенции о правах инвалидов.

9. Организации ооновской системы приветствуют эту рекомендацию и отмечают свою заинтересованность в том, чтобы участвовать в усилиях по обеспечению более эффективной поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций жертвам.

Рекомендация 2

В связи с подготовкой новой стратегии Генеральному секретарю следует, развивая текущие усилия, обеспечить в глобальном масштабе наличие надежных исходных данных, облегчающих систематический контроль достигнутого и итоговую оценку фактических результатов работы по достижению стратегических целей.

10. Организации ооновской системы поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Они отмечают, что Межучрежденческой группой по координации деятельности, связанной с разминированием, выработаны контрольно-оценочные рамки для более строгого выполнения Межучрежденческой стратегии Организации Объединенных Наций в области деятельности, связанной с разминированием, на период 2011–2015 годов, которая была одобрена главными участниками Группы в декабре 2012 года.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю как Председателю КСР следует на основе консультаций с исполнительными главами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в деятельности, связанной с разминированием, положить начало прозрачному и открытому для всех сторон процессу уточнения круга ведения Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, а также задач и полномочий других участников, с тем чтобы придать Службе, в дополнение к ее роли контактного центра противоминной деятельности Организации Объединенных Наций, статус главной направляющей и координирующей структуры по вопросам, связанным с разминированием, при одновременном признании ее оперативной роли в конкретных областях, таких как реагирование на чрезвычайные ситуации, поддержание мира и поддержка специальных политических миссий.

11. Организации ооновской системы поддерживают и приветствуют эту рекомендацию.

Рекомендация 4

Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, как координатор деятельности, связанной с разминированием, должна подготовить соответствующие учебные материалы для повышения потенциала сотрудников, в частности для единого курса начальной подготовки нового персонала всех фондов, программ и/или специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся деятельностью, которая имеет отношение к разминированию, уделяя особое внимание важной роли структур, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

12. Организации ооновской системы поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Ими отмечается, что они остро заинтересованы в том, чтобы участвовать в отыскании конструктивных, эффективных и экономичных способов продвижения вперед, и настроены на полное выполнение этой рекомендации.

Рекомендация 5

Службе Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием, следует на основе консультаций с Межучрежденческой группой по координации деятельности, связанной с разминированием, разработать стратегию

оценки, способную служить основой для всех видов как внутренних, так и независимых оценок и включающую в себя критерии систематической оценки стратегии, а также, когда это необходимо, деятельности на местах.

13. Организации ооновской системы поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Они отмечают важность контрольно-оценочных рамок, выработанных для новой Стратегии в порядке выполнения этой рекомендации.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю следует пересмотреть круг ведения Целевого фонда добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием, с учетом предпринимаемых в Организации Объединенных Наций в последнее время усилий по реформированию целевых фондов, а также с учетом соответствующих институциональных изменений и уроков взаимодействия с многосторонними донорскими целевыми фондами, с тем чтобы сделать процесс управления Фондом более открытым, прозрачным и независимым и более рационально, а также эффективно организовать его работу.

14. Организации ооновской системы принимают эту рекомендацию к сведению. Доклад Объединенной инспекционной группы был призван охватить противоминные операции, к которым причастны организации ооновской системы, однако в нем не рассматриваются и не анализируются независимые механизмы для финансирования относящихся к противоминной деятельности мероприятий, созданные и управляемые структурами системы Организации Объединенных Наций, помимо Секретариата. Исходя из этого, а также стремясь обеспечить последовательный и слаженный подход, организации подчеркивают, что пересматривать круг ведения одного только Целевого фонда добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием (как это рекомендуется в докладе), было бы неуместно.

15. Поскольку Целевой фонд добровольных взносов подведомствен Секретариату, любое редактирование его круга ведения следует осуществлять в соответствии с регулятивными рамками и директивными установками Секретариата, в частности Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций. Следует отметить, что этот круг ведения представляет собой документ общего профиля, который применим вообще ко всем целевым фондам Секретариата и выводится из регулятивной базы и основополагающих мандатов конкретных программ, оформляемых резолюциями Генеральной Ассамблеи. Аналогичному пересмотру нужно будет подвергнуть круг ведения параллельных механизмов финансирования, имеющихся у других структур системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 7

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить на ее шестьдесят восьмой сессии доклад о выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

16. Организации ооновской системы поддерживают и приветствуют эту рекомендацию.

**Оценка масштабов, организации,
эффективности и методов деятельности
Организации Объединенных Наций,
связанной с разминированием**

Подготовили:

Энрике Роман-Морей

М. Мунир Захран

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций
Женева, 2011 год**

*Резюме***Оценка масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием****История вопроса**

В рамках своей программы работы на 2010 год Объединенная инспекционная группа провела обзор масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием, запрошенный Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/84 от 10 декабря 2009 года. Цель обзора заключается в том, чтобы дать государствам-членам возможность ознакомиться с независимой точкой зрения на работу Организации Объединенных Наций в данной области. Ожидается, что этот обзор будет также принят во внимание при подготовке новой межучрежденческой стратегии Организации Объединенных Наций в области деятельности, связанной с разминированием, на 2011–2015 годы.

Деятельность, связанная с разминированием, имеет несколько аспектов, и все они должны быть учтены в целях всестороннего решения комплекса проблем, связанных с необезвреженными минами. Основными составляющими противоминной деятельности являются: а) информационно-пропагандистская работа; б) разъяснение минной опасности (РМО); в) гуманитарное разминирование, часто именуемое "расчисткой"; г) помощь жертвам; и е) уничтожение запасов. Важно отметить, что разнородность работы, объединяемой понятием "противоминная деятельность", практически не оставляет шансов на то, что какая-либо организация в одиночку сможет успешно справляться со всеми этими задачами.

Деятельность в области разминирования со временем претерпела эволюцию, в результате которой в ней сместились акценты: если раньше главной задачей было сокращение числа жертв, то сегодня основное внимание уделяется социально-экономическим последствиям для населения соответствующих районов. Хотя дискуссии о целесообразности включения противоминных мероприятий в стратегии развития продолжались годами, сегодня уже мало кто сомневается в том, что усилия, связанные с разминированием, должны быть неотъемлемой частью национальных планов развития, и связь между противоминной деятельностью и социально-экономическим развитием получила недвусмысленное признание. Таким образом, деятельность, связанная с разминированием, является также одним из путей достижения Целей развития тысячелетия.

Основные установленные факты и выводы

Координация деятельности, связанной с разминированием, в Организации Объединенных Наций

Основным механизмом, обеспечивающим межучрежденческую координацию противоминной деятельности в системе Организации Объединенных Наций, является Межучрежденческая координационная группа по разминированию (МУКГР). В ее состав входят 14 департаментов, учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций, участвующих в осуществлении программ, связанных с разминированием, более чем в 30 странах и на трех территориях.

- Координацию усилий необходимо активизировать. Результаты обзора указывают на то, что внутри МУКГР основные обязанности и сферы ответственности распределены в общем и целом правильно. Однако, несмотря на совместную политику, проводимую Организацией Объединенных Наций, из-за неконкретности формулировок, определяющих функции и задачи каждого члена МУКГР, возможны различные толкования того, где именно пролегает грань между полномочиями разных учреждений. Создается впечатление, что бывшее межучрежденческое соперничество изжито не до конца и что Службе Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием (ЮНМАС), бывает нелегко отстоять свою ведущую роль в системе Организации Объединенных Наций. Формально за ЮНМАС признается статус координационного центра по противоминной деятельности, однако с оперативной точки зрения немалый вес сейчас приобрели Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) (в качестве партнера по осуществлению). Взаимодействие поддерживается отчасти благодаря учреждению целого ряда координационных групп и групп по связи. В то же время действенность и эффективность сотрудничества и координации как на уровне Центральных учреждений, так и на местах неодинаковы и в каждом случае в весьма значительной мере зависят от ситуации в стране и от человеческого фактора. **Разнообразие видов деятельности, связанной с разминированием, и участвующих в ней субъектов требует общего усиления координации и строгого соблюдения принципов партнерства.**

Политика и стратегия

Концептуальные основы участия Организации Объединенных Наций в противоминной деятельности определены в документе под названием "Деятельность в области разминирования и эффективная координация: межучрежденческая политика Организации Объединенных Наций" (далее – "политика"), а также в Межучрежденческой стратегии Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием, на 2006–2010 годы (далее – "стратегия"). Программные мероприятия Организации Объединенных Наций в об-

ласти разминирования осуществляются в рамках операций по поддержанию мира, в гуманитарном контексте или как часть программ развития. Большинство противоминных программ разрабатываются либо по линии ЮНМАС, если речь идет о неотложной гуманитарной помощи или об операциях по поддержанию мира, либо по линии ПРООН в связи с долгосрочными мерами по укреплению потенциала; реализуются же многие из них при поддержке ЮНОПС.

- **Политика** касается основных сфер компетенции и определяет роль, обязанности и функции органов Организации Объединенных Наций, участвующих в деятельности, связанной с разминированием. Однако фактическая деятельность некоторых таких органов не всегда в точности совпадает с их компетенцией и сферами деятельности, предусмотренными политикой. Это особенно относится к Управлению Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения.
- Система Организации Объединенных Наций стремится оптимально расходовать имеющиеся ресурсы и как можно эффективнее использовать сильные стороны и сравнительные преимущества каждого из своих звеньев. Так, если ведущая роль в области РМО отводится ЮНИСЕФ, то вопросами экономического развития и укрепления потенциала занимается в первую очередь ПРООН. Вместе с тем **существует разрыв между деятельностью, связанной с разминированием, и национальными системами здравоохранения, для устранения которого в рамках системы Организации Объединенных Наций не принимаются необходимые меры. В системе Организации Объединенных Наций необходимо создать ведущий орган по оказанию помощи пострадавшим от мин.**
- **Координация деятельности, связанной с разминированием**, обеспечивается параллельно работе по управлению проектами и/или их осуществлению, и решения по вопросам осуществления, когда им занимается или управляет тот или иной орган Организации Объединенных Наций, должны приниматься в зависимости от того, как фактически распределяются функции и возможности на месте. **По мнению Инспекторов, ЮНМАС должна выступать в роли контактного пункта и основного координационного центра по вопросам противоминной деятельности, что не мешает ей выполнять в отдельных случаях оперативные функции, связанные, например, с реагированием на чрезвычайные ситуации, поддержанием мира и поддержкой специальных политических миссий.**
- В стратегии на 2006–2010 годы намечены следующие четыре основные стратегические цели:
 - 1) сокращение по меньшей мере на 50% числа случаев смерти и увечий;
 - 2) уменьшение угрозы для средств к существованию общин и расширение свободы передвижения по меньшей мере в 80% наиболее серьезно пострадавших общин;
 - 3) учет потребностей в деятельности, связанной с разминированием, в национальных планах и бюджетах в области развития и восстановления по меньшей мере в 15 странах;

- 4) содействие созданию национальных учреждений, которые будут заниматься устранением угрозы наземных мин/взрывоопасных пережитков войны, и подготовка в то же время механизмов для реализации оставшихся задач в этой области по меньшей мере в 15 странах.
- Стороны, заинтересованные в деятельности, связанной с разминированием, признают наличие прогресса в достижении каждой из этих стратегических целей. Вместе с тем проблема заключается в том, как обеспечить систематическую количественную оценку достигнутого, поскольку поставленные стратегические цели трудно поддаются такой оценке и не соответствуют критериям "СМАРТ" (конкретность, возможность количественной оценки, достижимость, актуальность и фиксированность по срокам). Кроме того, отсутствуют надежные базисные данные, которые могли бы служить точкой отсчета при оценке прогресса. Прогресс является неравномерным и имеет свою специфику в разных контекстах: если некоторые из стран продвинулись весьма существенно, то в других наблюдались тенденции к отдалению от некоторых из поставленных целей.
 - Ведется работа над **новой стратегией Организации Объединенных Наций на 2011–2015 годы**. Можно надеяться, что она поможет Организации Объединенных Наций дополнительно уточнить функции ее различных органов, сферы их ответственности и разделение труда между ними, включая постановку отдельных задач перед каждым таким органом. Настоящий обзор содержит ряд элементов, которые следует принять во внимание при разработке и осуществлении новой стратегии.

Финансирование противоминной деятельности

В 1996–2009 годах на деятельность, связанную с разминированием, выделялись значительные средства, причем размеры ежегодных взносов неуклонно росли. Вместе с тем в последние два–три года наметилась тенденция к сокращению ассигнований, направляемых непосредственно на противоминную деятельность. В системе Организации Объединенных Наций действует несколько механизмов привлечения финансовых ресурсов на эти цели: каждым из основных участников противоминной деятельности, а именно ЮНМАС, ПРООН и ЮНИСЕФ, созданы или управляются соответствующие специальные фонды. Важнейшим инструментом мобилизации средств на противоминную деятельность является Целевой фонд добровольных взносов на оказание помощи в разминировании (ДЦФ), в который с момента его создания было внесено 680 млн. долл. США. С 1998 года этим фондом управляет ЮНМАС. Утвержденный в 1994 году круг ведения ДЦФ сегодня уже не соответствует реальному положению дел и не отражает ни происшедшие с тех пор институциональные изменения, ни усилия, предпринимаемые на этом направлении в рамках реформы Организации Объединенных Наций. Имеются нарекания по поводу управления Фондом: основные получатели средств и ключевые заинтересованные стороны критически отзываются о его восприимчивости к возникающим потребностям, прозрачности его функционирования и его накладных расходах.

- Партнеры по осуществлению, НПО и доноры, а также страны, подверженные минной опасности, неоднократно выражали недовольство задержками с выделением средств из ДЦФ. ЮНМАС относится к этому со всей серьезностью и в настоящее время в неотложном порядке рассматривает вопрос о путях и способах обеспечения оперативной и эффективной передачи средств соответствующим сторонам.
- Согласно широко распространенному мнению, наличие у ЮНМАС двух несовместимых между собой функций – управления ДЦФ и непосредственного освоения его средств – приводит к коллизии интересов. Распоряжаться ДЦФ должна независимая структура, непричастная к управлению и/или осуществлению проектов, непосредственно финансируемых этим фондом; для ДЦФ следует **создать механизм управления с участием соответствующих заинтересованных сторон**.
- Необходимо пересмотреть систему оплаты услуг по управлению ДЦФ, сделав ее одновременно более прозрачной и более эффективной.

Рекомендации

➤ Рекомендация 1

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует, проконсультировавшись с исполнительными главами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, принимающих участие в противоминной деятельности, назначить в системе Организации Объединенных Наций координационный центр по вопросам помощи жертвам. Эта структура должна будет уделять особое внимание тому, чтобы функции помощи жертвам по мере возможности интегрировались в национальные системы здравоохранения, при учете более общих задач работы, необходимости наращивания потенциала, а также международной нормативно-правовой базы, касающейся прав инвалидов, а также роли Межучрежденческой группы поддержки Конвенции о правах инвалидов.

➤ Рекомендация 2

В связи с подготовкой новой стратегии Генеральному секретарю следует, развивая текущие усилия, обеспечить в глобальном масштабе наличие надежных исходных данных, облегчающих систематический контроль достигнутого и итоговую оценку фактических результатов работы по достижению стратегических целей.

➤ Рекомендация 3

Генеральному секретарю как Председателю КСР следует на основе консультаций с исполнительными главами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в деятельности, связанной с разминированием, положить начало прозрачному и открытому для всех сторон процессу уточнения круга ведения ЮНМАС, а также задач и полномочий других участников, с тем чтобы придать

ЮНМАС, в дополнение к ее роли контактного центра противоминной деятельности Организации Объединенных Наций, статус главной направляющей и координирующей структуры по вопросам, связанным с разминированием, при одновременном признании ее оперативной роли в конкретных областях, таких как реагирование на чрезвычайные ситуации, поддержание мира и поддержка специальных политических миссий.

➤ **Рекомендация 4**

ЮНМАС как координатор деятельности, связанной с разминированием, должна подготовить соответствующие учебные материалы для повышения потенциала сотрудников, в частности для единого курса начальной подготовки нового персонала всех фондов, программ и/или специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся деятельностью, которая имеет отношение к разминированию, уделяя особое внимание важной роли структур, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

➤ **Рекомендация 5**

ЮНМАС следует на основе консультаций с МУКГР разработать стратегию оценки, способную служить основой для всех видов как внутренних, так и независимых оценок и включающую в себя критерии систематической оценки стратегии, а также, когда это необходимо, деятельности на местах.

➤ **Рекомендация 6**

Генеральному секретарю следует пересмотреть круг ведения Целевого фонда добровольных взносов на оказание помощи в разминировании с учетом предпринимаемых в Организации Объединенных Наций в последнее время усилий по реформированию целевых фондов, а также с учетом соответствующих институциональных изменений и уроков взаимодействия с многосторонними донорскими целевыми фондами, с тем чтобы сделать процесс управления Фондом более открытым, прозрачным и независимым и более рационально, а также эффективно организовать его работу.

➤ **Рекомендация 7**

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить на ее шестьдесят восьмой сессии доклад о выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		xi
I. Введение	1–9	1
Сфера охвата, цели и методология обзора	1–9	1
II. Деятельность, связанная с разминированием: проблема и ее последствия под глобальным углом зрения	10–45	4
A. История вопроса	10–13	4
B. Наземные мины и деятельность, связанная с разминированием	14–26	5
C. Помощь жертвам	27–39	8
D. Средства, выделяемые на противоминную деятельность в глобальном масштабе	40–45	12
III. Деятельность Организации Объединенных Наций, связанная с разминированием	46–86	16
A. Участники деятельности, связанной с разминированием, со стороны Организации Объединенных Наций	46–59	16
B. Политика Организации Объединенных Наций	60–66	20
C. Стратегия Организации Объединенных Наций	67–82	22
D. Разработка новой стратегии	83–86	28
IV. Координация	87–140	30
A. Внутренняя координация в Организации Объединенных Наций и система тематических блоков	87–104	30
B. Координация действий с донорами	105–113	35
C. Координация действий с другими участниками	114–120	39
D. Развитие национального потенциала и передача ответственности на национальный уровень	121–135	41
E. Мониторинг и оценка противоминной деятельности	136–140	46
V. Финансирование противоминной деятельности по линии Организации Объединенных Наций	141–175	49
A. Механизмы финансирования противоминной деятельности в Организации Объединенных Наций	141–143	49
B. Управление Целевым фондом добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием	144–150	50
C. Своевременность перечисления средств из Целевого фонда добровольных взносов	151–158	54
D. Использование средств нецелевого назначения	159–163	56
E. Расходы на поддержку программ	164–167	58

F.	На пути к усовершенствованному механизму финансирования помощи в рамках мероприятий, связанных с разминированием: пересмотр круга ведения Добровольного целевого фонда.....	168–175	59
----	---	---------	----

Приложения

I	Судан: Пример сотрудничества на местах в связи с противоминной деятельностью Организации Объединенных Наций.....		62
II	Ресурсы и программы в области разминирования, имеющиеся в настоящее время у ЮНМАС, ПРООН и ЮНИСЕФ		68
III	Опрос		70
IV	Список опрошенных организаций и учреждений		71
V	География поездок, совершенных в связи с подготовкой обзора		74
VI	Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ.....		75

Диаграммы

1.	Взносы 25 крупнейших доноров, по направлениям, 2009 год.....		11
2.	Финансирование деятельности, связанной с разминированием, из национальных и международных источников, 1996–2009 годы.....		14
3.	Общее количество пострадавших, по годам (2000–2009 годы).....		24
4.	Количество пострадавших в странах, наиболее затронутых минной опасностью (2003–2009 годы)		24
5.	Доля регионов в совокупной стоимости проектов и в объеме недостающих средств, 2011 год		37
6.	Взносы в Целевой фонд добровольных взносов в 1998/99–2010/11 годах		51
7.	Основные доноры Целевого фонда добровольных взносов, 2009–2010 годы.....		52
8.	Получатели взносов ДЦФ в 2010 году		52
9.	Получатели взносов ДЦФ в 2011 году		53

Сокращения

АА	административный агент
АЦКДР	Афганистанский центр по координации деятельности, связанной с разминированием
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПВ	взрывоопасные пережитки войны
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ГППД	Группа поддержки противоминной деятельности
ДГВ	Департамент по гуманитарным вопросам
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДЦФ	Целевой фонд добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием
ЖМЦГР	Женевский международный центр гуманитарного разминирования
ИМАС	Международные стандарты противоминной деятельности
КЗППМ	Конвенция о запрещении противопехотных мин
КППД	Комплексная программа противоминной деятельности
КСР	Координационный совет руководителей Организации Объединенных Наций
КССГВ	Канцелярия Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин
МДЦФ	многосторонний донорский целевой фонд
МКЗНМ	Международная кампания за запрещение наземных мин
МККК	Международный комитет Красного Креста
МОТ	Международная организация труда
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МУКГР	Межучрежденческая координационная группа по разминированию
НБ	неразорвавшиеся боеприпасы
НПО	неправительственные организации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций

РКВР	Руководящий комитет по вопросам разминирования
РМО	разъяснение минной опасности
РПП	расходы на поддержку программ
СВУ	самодельное взрывное устройство
СМАРТ	конкретность, возможность количественной оценки, достижимость, актуальность и фиксированность по срокам
СО	сфера ответственности
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УВР ООН	Управление Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения
УДООЗБ	Управление по делам органов охраны законности и безопасности
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФМС	Фонд миростроительства
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
ЦФРЧС	Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНМАО	Бюро Организации Объединенных Наций по разминированию
ЮНМАС	Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

I. Введение

Сфера охвата, цели и методология обзора

1. В рамках своей программы работы на 2010 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием. В своей резолюции 64/84 от 10 декабря 2009 года Генеральная Ассамблея подчеркнула важность сотрудничества и координации в деятельности, связанной с разминированием, включая основную ответственность, которую несут национальные власти в этой связи, и вспомогательную роль Организации Объединенных Наций и других соответствующих организаций. Она особо отметила также "необходимость проведения всеобъемлющей и независимой оценки масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием".

2. Во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи о проведении независимой оценки Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием (ЮНМАС), являющаяся координатором этой деятельности в Организации Объединенных Наций, на основе консультаций с Межучрежденческой координационной группой по разминированию (МУКГР) обратилась к ОИГ с просьбой провести такую оценку, учитывая, что ее мандат распространяется на все структуры Организации Объединенных Наций, которые входят в состав МУКГР¹ и соответственно имеют отношение к противоминной деятельности. Следует отметить, что предметом настоящего обзора является не работа ЮНМАС, а деятельность системы Организации Объединенных Наций, связанная с разминированием.

3. Цели данной оценки заключаются в том, чтобы дать государствам-членам возможность ознакомиться с независимой точкой зрения на деятельность Организации Объединенных Наций в рассматриваемой области, а также предоставить необходимую информацию для разработки новой межучрежденческой стратегии Организации Объединенных Наций в области деятельности, связанной с разминированием, на 2011–2015 годы. В процессе оценки Инспекторами были проанализированы методы, эффективность, результативность и согласованность деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разми-

¹ Департамент операций по поддержанию мира (ДОПМ), Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием (ЮНМАС), Управление Организации Объединенных Наций по вопросам разоружения (УВР ООН), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Канцелярия Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин (КССГВ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР), а также Всемирный банк, имеющий статус наблюдателя. В 2011 году КССГВ вошла в состав новой Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

нированием, в свете положений Межучрежденческой стратегии деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием, на 2006–2010 годы ("стратегия"), выявлены примеры позитивной практики и уроки на будущее и сформулированы рекомендации по укреплению работы и координации усилий сторон, занимающихся противоминной деятельностью в Организации Объединенных Наций.

4. **Следует отметить, что с тех пор, как Организация Объединенных Наций начала принимать участие в деятельности, связанной с разминированием, ее вклад в эту деятельность ни разу не подвергался всесторонней оценке.** Генеральная Ассамблея просила провести обзор, охватывающий весьма широкий круг вопросов. Для оценки "масштабов, организации, эффективности и методов деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием" был избран следующий подход: а) масштабы противоминной деятельности Организации Объединенных Наций определены в стратегии и в документе под названием "Деятельность в области разминирования и эффективная организация: межучрежденческая политика Организации Объединенных Наций" ("политика"), которые создают рамочную основу для мер, принимаемых Организацией Объединенных Наций, и рассматриваются в главе II; б) организационным аспектам деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием, посвящены глава II, где говорится о ее основных участниках, и глава III, где речь идет о координации их усилий; в) эффективность противоминной деятельности Организации Объединенных Наций оценивается под глобальным углом зрения, в частности сквозь призму прогресса в достижении стратегических целей, намеченных в стратегии; и д) оценка используемых методов дается в различных главах доклада. Такая оценка является трудной задачей, поскольку выбор методов сильно зависит от специфики местных условий. Тем не менее в обзоре приводятся конкретные примеры из опыта отдельных стран, которые были сочтены представляющими интерес с глобальной точки зрения.

5. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, включала в себя углубленное изучение соответствующей документации, теоретический анализ, обзор реализуемых и готовящихся проектов, проведение бесед и выезды на места, а также онлайн-опрос, которым было охвачено более 200 человек, имеющих отношение к изучаемой теме. География поездок определялась на основе консультаций с многочисленными сторонами как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами в целях выбора мест и организаций, наиболее заслуживавших посещения для целей данного обзора. В этой связи было сочтено важным составить сбалансированную в географическом отношении выборку стран, затронутых минной опасностью; соответственно, были организованы поездки в страны Европы, Америки, Азии и Африки (см. приложение V).

6. В период с января по июнь 2011 года Инспекторы побывали в Централь-ных учреждениях Организации Объединенных Наций и в отдельных государствах-донорах, а также на местах в подверженных минной опасности странах, где Организация Объединенных Наций выполняет в связи с разминированием функции управления или обеспечения: в Албании, Боснии и Герцеговине, Камбодже, Колумбии, Лаосской Народно-Демократической Республике, Никарагуа и Южном Судане. Авторы намеревались также посетить Афганистан и Непал, однако этим поездкам помешали ограниченность бюджета, проблемы с безопасностью и всеобщая забастовка, объявленная в Непале уже после того, как его посещение было запланировано. В ходе выездов на места проводились

встречи и беседы с представителями основных местных заинтересованных сторон, включая правительства стран, затронутых проблемой противопехотных мин и других взрывоопасных пережитков войны (ВПВ), структуры Организации Объединенных Наций, занимающиеся противоминной деятельностью, страны-доноры и гражданское общество. Ввиду весьма специализированного характера деятельности, связанной с разминированием, для выполнения конкретных задач по ходу обзора был приглашен эксперт-консультант; тематическое исследование на примере Южного Судана, приведенное в приложении I, а также размещенное на вебсайте ОИГ, представляет собой его отчет по итогам поездки, предпринятой вместе с членами ОИГ. В соответствии с внутренними процедурами ОИГ у участвующих организаций были запрошены замечания по проекту доклада, которые были учтены в его окончательной редакции. Поскольку первоначальный координатор подготовки данного обзора вышел из состава ОИГ до завершения работы над докладом, его функции были переданы другому Инспектору.

7. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между Инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

8. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении VI приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделены рекомендации, являющиеся актуальными для каждой организации, и указано, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа данной организации или же меры по ним могут быть приняты ее исполнительным главой.

9. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Деятельность, связанная с разминированием: проблема и ее последствия под глобальным углом зрения

A. История вопроса

10. Первые шаги по регулированию применения и передачи наземных мин были предприняты международным сообществом в рамках Протокола о запрещении или ограничении применения мин, мин-ловушек и других устройств (Протокол II) к Конвенции 1980 года о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими чрезмерные повреждения или имеющими неизбирательное действие. Этот протокол с поправками, внесенными в 1996 году, запрещает применение дистанционно устанавливаемых противопехотных мин, не оснащенных эффективным механизмом самоуничтожения или самонейтрализации. По окончании вооруженного конфликта государства – участники Протокола II с поправками обязаны удалить все установленные ими мины. Протокол вступил в силу в декабре 1998 года.

11. Однако Протокол II с поправками не предусматривает полного и всеобъемлющего запрещения противопехотных мин, договориться о котором не удалось и в рамках Конференции по разоружению. Поэтому международная общественность вместе с небольшой группой стран, разделяющих обеспокоенность по поводу гуманитарных последствий применения противопехотных мин, решила продолжать добиваться полного запрета на это оружие неизбирательного действия. Таким образом, основным побудительным мотивом переговоров, предшествовавших выработке Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, известной как Конвенция о запрещении противопехотных мин (КЗППМ), были соображения скорее гуманитарного, чем военного и разоруженческого характера. В итоге Конвенция была разработана в рамках самостоятельного процесса за пределами традиционных многосторонних форумов по разоружению.

12. В октябре 1996 года в Оттаве прошла первая конференция, организованная при поддержке правительств 50 государств, Организации Объединенных Наций, Международного комитета Красного Креста (МККК), Международной кампании за запрещение наземных мин (МКЗНМ) и других сторон. На ней было принято решение открыть для подписания международный договор, запрещающий применение, накопление запасов, производство и передачу противопехотных мин и предписывающий их уничтожение. Официальные переговоры о его заключении завершились в 1997 году на конференции в Осло, и 18 сентября 1997 года состоялась формальная процедура принятия КЗППМ. Конвенция вступила в силу 1 марта 1999 года. Ее депозитарием является Генеральный секретарь. К сентябрю 2011 года число сторон, ратифицировавших Конвенцию или присоединившихся к ней, составляло 156.

13. Весьма важную роль в этом процессе сыграли организации гражданского общества, видное место среди которых, несомненно, принадлежало МКЗНМ. В 1997 году она была удостоена Нобелевской премии мира за информационно-пропагандистскую кампанию по привлечению внимания международного сообщества к проблеме наземных мин. Наладившееся в этой связи взаимодействие между правительствами, международными организациями и гражданским

обществом было до такой степени проникнуто духом открытости и сотрудничества, что переговоры о заключении КЗППМ, называемые также "Оттавским процессом", до сих пор нередко упоминаются в качестве примера "дипломатии нового типа"².

В. Наземные мины и деятельность, связанная с разминированием

14. С конца 1980-х годов под "минами" или "наземными минами" понимаются прежде всего противопехотные мины – вид оружия, применение которого запрещено согласно КЗППМ, – хотя они представляют собой лишь часть того все более разнообразного арсенала, на который направлена противоминная деятельность. Для его обозначения используется постоянно растущий набор терминов, таких как "неразорвавшиеся боеприпасы" (НБ), "ВПВ", "оставленные взрывоопасные боеприпасы", "взрывоопасные боеприпасы", "кассетные боеприпасы" (и суббоеприпасы), а также "самодельные взрывные устройства" (СВУ). Однако различие между наземными минами и взрывными устройствами других видов, как правило, не имеет значения применительно к повседневной работе на местах³. Хотя такие устройства и отличаются друг от друга по характеру создаваемой ими угрозы, проблемы, возникающие в связи с ними, и их последствия для социально-экономической жизни затронутых общин аналогичны тем, которые имеют место в случае наземных мин.

15. "Деятельность в области разминирования охватывает все мероприятия, нацеленные на решение проблем, с которыми столкнулось гражданское общество в связи с широким применением наземных мин. Однако основное внимание в рамках этой деятельности уделяется не оружию, а людям. Ее целью, какой бы технический характер она ни носила на практике, является, в конечном итоге, достижение результатов в гуманитарной области и в области развития"⁴. В ИМАС деятельность, связанная с разминированием, определяется как "деятельность, направленная на уменьшение социально-экономических и экологических последствий присутствия наземных мин и ВПВ, включая кассетные боеприпасы"⁵.

16. Деятельность, связанная с разминированием, имеет ряд аспектов, и все они должны быть приняты во внимание в интересах всестороннего решения комплекса проблем, возникающих на территориях, засоренных ВПВ. В ИМАС перечисляются пять основных направлений деятельности, связанной с разминированием: а) информационно-пропагандистская работа; б) разъяснение минной опасности (РМО); в) гуманитарное разминирование, часто называемое "расчисткой" и включающее в себя все виды технических работ, необходимых в процессе очистки местности от мин (разведка, картографирование, маркировка, извлечение); д) помощь жертвам, включая физическое и психологическое восстановление и социальную реинтеграцию; и е) уничтожение запасов.

² Rosy Cave, "Disarmament as humanitarian action? Comparing negotiations on anti-personnel mines and explosive remnants of war", в *Disarmament as Humanitarian Action. From Perspective to Practice*, United Nations Institute for Disarmament Research, John Borrie and Vanessa Martin Randin, eds. (United Nations publication, Sales No. GV.E.06.0.9), pp. 55 and 63.

³ Соответствующие термины и определения, используемые в контексте деятельности, связанной с разминированием, см. в Международных стандартах деятельности, связанной с разминированием (ИМАС), на вебсайте www.mineactionstandards.org/.

⁴ Доклад Генерального секретаря о помощи в разминировании (A/53/496), пункт 7.

⁵ A Guide to International Mine Action Standards, appendix 2, p. 177.

17. Важно отметить, что широкое разнообразие функций, входящих в понятие деятельности, связанной с разминированием, практически не оставляет шансов на то, что какая-либо организация сможет успешно справляться со всеми ними в одиночку. По этой причине, а также благодаря большому опыту, накопленному в данной области, каждая организация сегодня специализируется на выполнении одной или нескольких из вышеперечисленных функций. Система Организации Объединенных Наций стремится оптимально расходовать свои ресурсы и как можно лучше использовать сильные стороны и сравнительные преимущества различных своих звеньев. **Ключевая роль в этом принадлежит также гражданскому обществу, неправительственным организациям (НПО) и правительствам стран; отсюда вытекает, что важнейшими принципами деятельности, связанной с разминированием, являются партнерство, сотрудничество и координация.**

18. В истории противоминной деятельности можно найти ряд достойных примеров международного сотрудничества соответствующих заинтересованных сторон, к числу которых относится разработка Стандартов гуманитарных операций по разминированию, впервые опубликованных Организацией Объединенных Наций в 1997 году и содержащих указания по планированию и осуществлению программ противоминной деятельности и управлению этими программами. Эти стандарты, пересмотренные в 2000 году и охватывающие уже не только операции по разминированию, касаются и других компонентов противоминной деятельности, включая РМО, разведку на местности, подготовку кадров и уничтожение запасов. С учетом этих изменений им было дано новое название – ИМАС. Периодически эти принципы пересматриваются участниками деятельности, связанной с разминированием.

19. По состоянию на сентябрь 2010 года считалось, что проблемой наземных мин затронуты 66 государств, а также 7 территорий, не получивших международного признания; общемировая площадь засоренных минами районов оценивалась в 3 000 км². При этом число пострадавших значительно уменьшилось по сравнению с оценочными данными за прошлые годы: так, в 2009 году во всем мире было зарегистрировано менее 4 000 случаев. Общее количество пострадавших неуклонно снижается: если в 2000 году оно составляло около 8 000 человек, то к 2010 году сократилось более чем вдвое. Важно отметить, что речь идет лишь об общей тенденции и что в некоторых странах число жертв за тот же период возросло. Почти во всех случаях его увеличение объяснялось теми или иными конкретными причинами. В целом можно говорить о безусловном достижении, наглядно доказывающем результативность усилий международного сообщества.

20. Заинтересованные организации и коалиции гражданского общества, такие как МКЗНМ, а вслед за ними также международные организации и правительства привлекали внимание к проблеме наземных мин и к концу 1990-х годов добились ее превращения в одну наиболее первоочередных для мировой общественности. Основной акцент в то время делался на судьбе жертв как на самом наглядном из последствий, вызываемых минами и другими ВПВ. Речь идет не только о личных трагедиях потерпевших и о жизненных невзгодах, причиняемых их родным и близким, но и о воздействии на социально-экономическое развитие страны в целом. Лица, пострадавшие от мин, нуждаются в долговременной интенсивной помощи (в большинстве случаев – до конца жизни), уходе и поддержке на период до их социальной реинтеграции, которые не доступны для многих таких лиц или слишком дороги для большинства. Зачастую жертвы оказываются в маргинализованном положении, особенно если они изначально принадлежали к уязвимым группам населения в постконфликт-

ных странах с ограниченными ресурсами, вынужденных одновременно решать ряд трудно совместимых между собой неотложных задач.

21. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что судьба каждого пострадавшего – самостоятельный значимый случай, о драматизме которого нельзя забывать; в то же время в мировом масштабе численность жертв мин и ВПВ выглядит незначительной на фоне последствий иных глобальных угроз, таких как малярия, ВИЧ/СПИД и другие. Это стало одной из причин того, что проблема наземных мин начала отходить на второй план в международных средствах массовой информации.

22. За период с 1993 года характер противоминной деятельности и связанные с ней ожидания доноров претерпели изменения. Центр внимания переместился с гуманитарных аспектов на социально-экономические последствия для населения затронутых данной проблемой общин. Цель противоминной деятельности заключается в том, чтобы воссоздать для этого населения безопасные условия для нормальной жизни и развития.

23. От наземных мин страдают сельскохозяйственные угодья, водотоки и дорожная сеть; это может вызывать сбои в торговле и производственной деятельности, препятствовать работе государственных служб, мешать возвращению беженцев или физически затруднять усилия по восстановлению и развитию экономики: таковы лишь некоторые из многих негативных последствий косвенного характера, связанных с присутствием или даже подозрением на присутствие наземных мин⁶.

24. Например, исследование опыта Мозамбика показало, что минная опасность в этой стране существенно влияет не только на уровень, но и на глубину бедности. Кроме того, чем сильнее эта опасность, тем значительнее падение суточных уровней потребления на душу населения. Таким образом, данное исследование позволило выявить статистически значимую причинно-следственную связь между военными действиями, масштабами нищеты и уровнями потребления даже спустя несколько лет после прекращения огня⁷. Аналогичным образом, в опубликованном в 2008 году исследовании воздействия проблемы кассетных боеприпасов на экономическую ситуацию в Ливане отмечается, что экономические потери, являвшиеся прямым следствием засорения территории кассетными боеприпасами (включая издержки сельхозпроизводителей и потери, связанные с увечьями и гибелью людей), составили в 2006–2008 годах от 33 млн. до 122 млн. долл. США. Наибольший урон при этом несут частные лица и семьи⁸.

25. Хотя добиться учета противоминной деятельности в концепциях развития удалось лишь ценой многолетних дискуссий, на сегодняшний день практически не вызывает сомнений необходимость того, чтобы деятельность, связанная с разминированием, была составной частью планов национального развития; связь между противоминной деятельностью и развитием получила недвусмысленное признание. Это также позволяет рассматривать деятельность, связанную с разминированием, в качестве одного из средств достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ); согласно политике, принятой МУКГР, "Организация Объе-

⁶ Gregory L. Bier, "The economic impact of landmines on developing countries", *International Journal of Social Economics*, vol. 30, No. 5 (2003), pp. 655-656.

⁷ Ouarda Merrouche, "Landmines and poverty: IV evidence from Mozambique", *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 14, No. 1 (2008), pp. 7 and 10.

⁸ Greg Crowther, *Counting the Cost: The Economic Impact of Cluster Munition Contamination in Lebanon* (London, Landmine Action, 2008), pp. 3-6 and 17-25.

диненных Наций рекомендует всем субъектам надлежащим образом учитывать деятельность по разминированию в их программах, стратегиях и бюджетах развития... [и] выступает за то, чтобы деятельность, связанная с разминированием, находила свое отражение в планах и процессах национального развития, направленных на достижение Целей развития тысячелетия..."⁹. Аналогичным образом, в стратегии на 2006-2010 годы также говорится о деятельности, связанной с разминированием, как о средстве достижения ЦРТ. В некоторых затронутых данной проблемой странах, таких как Афганистан и Камбоджа, противоминная деятельность рассматривается как одна из фундаментальных предпосылок достижения национальных ЦРТ¹⁰. В Лаосской Народно-Демократической Республике, где НБ не только губят людей, но и тормозят социально-экономическое развитие (явные признаки связи между одним и другим присутствуют в 41 из 46 беднейших районов, засоренных НБ), принята национальная ЦРТ-9, предусматривающая уменьшение воздействия НБ на социально-экономическую ситуацию.

26. Отход от традиционного взгляда на деятельность, связанную с разминированием, встречает и определенное сопротивление: некоторые НПО не довольны размытием принципов противоминной деятельности и ее все большей подчиненностью социально-экономическим соображениям, считая, что это отвлекает от выполнения таких международно-правовых обязательств, как положение КЗППМ о полном разминировании районов, где существует минная опасность.

С. Помощь жертвам

27. Беспрецедентной особенностью КЗППМ является установленное в ней юридическое обязательство оказывать помощь жертвам. В преамбуле Конвенции государства-участники выразили свое стремление "в максимальной степени содействовать усилиям по уходу и реабилитации, включая социальную и экономическую реинтеграцию лиц, пострадавших от мин". Это положение дополнительно конкретизируется в статье 6, пункт 3 которой гласит, что "каждое государство-участник, обладающее соответствующими возможностями, будет оказывать содействие усилиям по уходу и реабилитации, социальной и экономической интеграции лиц, пострадавших от мин".

28. Под помощью пострадавшим понимаются сбор данных, медицинское обслуживание, физическая и психологическая реабилитация, включая обеспечение вспомогательными устройствами и приспособлениями, а также предоставление возможностей для получения образования, трудоустройства и всестороннего участия в социально-экономической жизни; эта помощь должна опираться на соответствующие законы и политику.

⁹ Деятельность в области разминирования и эффективная координация: межучрежденческая стратегия Организации Объединенных Наций, 6 июня 2005 года, пункт 25.

¹⁰ В Камбодже также намечена отдельная ЦРТ-9, касающаяся разминирования, решения проблемы НРБ и помощи жертвам. Цель 9 для Афганистана, посвященная укреплению безопасности, включает в себя разминирование и уничтожение запасов мин; подробнее см. в публикации UNDP, *Vision 2020—Afghanistan Millennium Development Goals: Annual Progress Report 2008*, p. 28.

29. В 1998 году Всемирная ассамблея здравоохранения провозгласила, что ущерб, причиняемый противопехотными минами, представляет собой проблему общественного здравоохранения, и призвала правительства государств, где существует минная опасность, включить механизмы предупреждения увечий от противопехотных мин и помощи жертвам в национальные планы здравоохранения. На первом совещании государств – участников Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, состоявшемся в Мапуту в 1999 году, государства-участники признали, что "противопехотные мины являют собой серьезную угрозу общественному здравоохранению" и что помощь жертвам необходимо интегрировать в более широкие стратегии развития здравоохранения, с тем чтобы не просто обеспечить первую помощь и краткосрочное попечение пострадавшим, но и уделить внимание связанным с этим более долгосрочным проблемам¹¹. На том же совещании были приняты Стратегические рамки для оказания помощи пострадавшим, известные как Мапутская стратегия.

30. В основу Стратегических рамок положены следующие семь принципов: недискриминация жертв; комплексный и всеобъемлющий подход; участие всех соответствующих сторон; национальная ответственность; прозрачность и эффективность; ориентация на устойчивое развитие; а также расширение прав и возможностей жертв. Эти принципы служат отправной точкой для деятельности Постоянного комитета по помощи жертвам и социально-экономической реинтеграции, учрежденного в 1999 году. С тех пор этот Комитет внес важный вклад в достижение целей, намеченных в связи с противопехотными минами, облегчив государствам-участникам выявление и более глубокое понимание проблем, касающихся помощи жертвам, во взаимодействии с учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО.

31. В ходе состоявшегося в 2004 году Найробийского саммита по безминному миру государства-участники официально согласовали принципы оказания помощи жертвам; при этом было признано, что помощь жертвам должна стать частью общих систем здравоохранения и обеспечения прав человека в странах, подверженных минной опасности. Был принят Найробийский план действий на 2005–2009 годы; в нем государства-участники обязались прилагать все возможные усилия к созданию и укреплению медико-санитарных служб, необходимых для реагирования на нужды лиц, пострадавших от противопехотных мин. В этой связи Инспекторы хотели бы сослаться на предусмотренное Найробийским планом действие № 36, во исполнение которого государствам-участникам следует "предпринимать действия в рамках своего обязательства по статье 6 (3), оперативно оказывая помощь тем государствам-участникам, которые испытывают явно продемонстрированные потребности во внешней поддержке".

32. Конвенция 2008 года по кассетным боеприпасам содержит всеобъемлющие положения об оказании помощи жертвам, в которых учтены уроки осуществления КЗППМ. Она включает в себя определение "жертв", под которыми понимаются не только непосредственно пострадавшие лица, но и их родственники и общины. Конвенция официально обязывает все государства-участники оказывать помощь жертвам, находящимся под их юрисдикцией, и содержит призыв к оказанию международной помощи, основанием для которой должны служить соответствующие права и которая должна предоставляться в соответствии с другими соответствующими национальными стратегиями, в том числе касающимися инвалидности и развития.

¹¹ Мапутская декларация (APLC/MSP.1/1999/1, часть II), пункт 14.

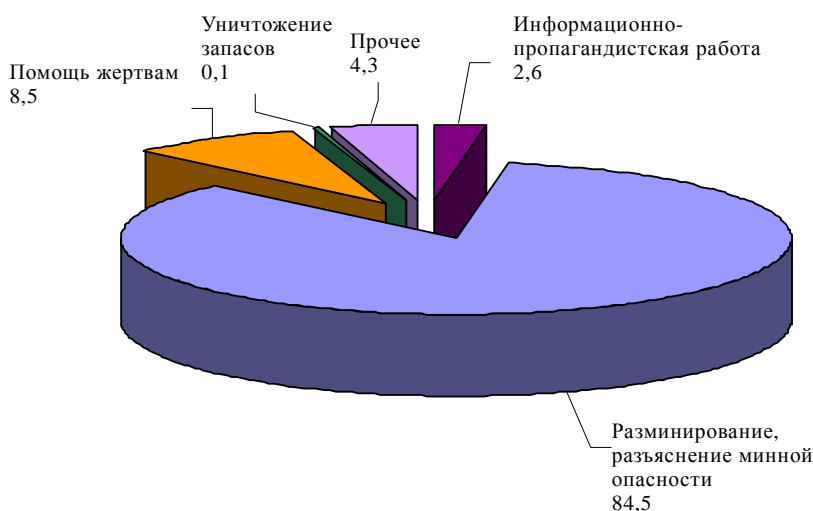
33. На Картахенском саммите по безминному миру, состоявшемся в 2009 году, был признан ряд улучшений и достижений в области оказания помощи жертвам, носивших, однако, в основном процедурный характер. В то же время задача наглядного улучшения качества жизни лиц, пострадавших от мин, до сих пор не решена.

34. Помощь жертвам также является частью стратегии Организации Объединенных Наций; однако она предусмотрена лишь в рамках одной из четырех стратегических целей, о которых подробнее говорится в разделе С главы III. В частности, основные мероприятия в рамках стратегической цели 3, предусматривающей "учет потребностей в деятельности, связанной с разминированием, в национальных планах и бюджетах в области развития и восстановления по меньшей мере в 15 странах", включают в себя поддержку усилий по обеспечению прав лиц, пострадавших от наземных мин/ВПВ, в контексте национальных программ и механизмов для инвалидов, а также поощрение предоставления большего объема ресурсов и помощи инвалидам, в том числе пострадавшим от наземных мин/ВПВ.

35. Наряду с вышеупомянутыми международно-правовыми документами особое значение в плане признания прав инвалидов, включая права жертв противопехотных мин, имеет Конвенция о правах инвалидов. Эта Конвенция знаменует собой принципиальное переосмысление положения инвалидов, которое рассматривается в ней уже не с позиций медицины или благотворительности, но сквозь призму прав, что дает инвалидам, включая жертв наземных мин, возможность участвовать в принятии затрагивающих их жизнь решений и добиваться компенсации в случаях, когда их права были нарушены. Конвенция создает рамочную основу для обеспечения потребностей пострадавших, полного осуществления их прав человека и уважения достоинства, присущего их личности.

36. Инспекторы пришли к выводу, что существующая международно-правовая основа является вполне четкой и всеобъемлющей и что ее создание можно считать беспрецедентным примером успешного сотрудничества между государствами-участниками, гражданским обществом, включая самих пострадавших, НПО и организациями системы Организации Объединенных Наций.

Диаграмма 1
Взносы 25 крупнейших доноров, по направлениям, 2009 год
 (в процентах)



Источник: ICBL, *Landmine Monitor*, 2010; www.the-monitor.org.

37. Вместе с тем на помощь жертвам расходуется менее 10% всех средств, выделяемых на противоминную деятельность (см. диаграмму 1). В 2009 году средства на такую помощь предоставили, по их словам, лишь 15 из 33 доноров¹². Серьезная обеспокоенность в связи с отсутствием улучшений качества повседневной жизни лиц, пострадавших от наземных мин, за период после Найробийского саммита, выражаемая, в частности, Международной организацией инвалидов, подтверждает необходимость наращивания национальных и международных усилий в этой области. Общий объем ресурсов, фактически направляемых на оказание помощи жертвам, неизвестен; при этом многие доноры дают понять, что их первоочередное внимание переключилось с целевого финансирования мер по оказанию помощи жертвам на другие компоненты осуществляемых ими программ помощи, и в частности на более долговременную поддержку всех пострадавших, независимо от причин инвалидности.

38. Хотя в некоторых странах отмечается определенный прогресс, он является неравномерным, и помощь жертвам в большинстве случаев не занимает первоочередного места среди национальных приоритетов. Тем не менее существуют достойные упоминания примеры позитивной практики, такие как президентская программа противоминных мероприятий (Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal), развернутая правительством Колумбии. Ее структурную основу составляют важнейшие виды противоминной деятельности, в число которых входит оказание помощи жертвам; в рамках этого конкретного направления учрежден новый общенациональный форум для обсуждения потребностей жертв, начало работы которого совпало с поездкой Инспекторов в Колумбию. Инспекторы отметили участие в форуме всех национальных и зарубежных заинтересованных сторон и партнеров, включая самих жертв и представителей гражданского общества. Как уже отмечалось, помощь жертвам включает в себя широкий круг взаимосвязанных видов деятельности, осуществляемых в большинстве случаев по линии различных структур и министерств общегосударственного уровня. Помощь жертвам может быть успешной

¹² International Campaign to Ban Landmines, *Landmine Monitor 2010*, pp. 48–49.

лишь при условии открытого, целеустремленного и скоординированного участия всех соответствующих сторон на национальном уровне, включая представленных на месте международных партнеров.

39. Обязательства по отношению к жертвам, зафиксированные в многочисленных международно-правовых документах, необходимо перевести в плоскость реальных фактов и практических действий. В ходе своих поездок на места Инспекторы обсуждали вопросы помощи жертвам с представителями национальных властей и посещали различные реабилитационные центры для пострадавших в странах, затронутых минной опасностью. Они отметили, что, хотя "противоминная деятельность осуществляется ради людей", именно людям, и прежде всего жертвам, зачастую отводится далеко не первое место при распределении приоритетов и ресурсов. **Инспекторы пришли к выводу, что для улучшения помощи жертвам предстоит сделать еще немало и что, несмотря на эволюцию международно-правовой базы и налагаемые ею обязательства, эти обязательства до сих пор выполняются отнюдь не полностью.** В качестве примера можно привести поездку Инспекторов в Камбоджу, в ходе которой они посетили район проведения работ по разминированию (коммуна Кокромеат, район Тмарпуок) и центр реабилитации пострадавших (коммуна Свайдонкум, район Сиенреап, провинция Сиенреап). Там они узнали, что реабилитационный центр, функционирующий в настоящее время благодаря поддержке Международной организации инвалидов, возможно, придется закрыть из-за непредсказуемости финансирования, затрудняющей дальнейшую выплату зарплаты персоналу, годовой объем расходов на которую оценивается менее чем в 10 000 долл. США. Инспекторы хотели бы призвать систему Организации Объединенных Наций активнее подключиться к оказанию помощи жертвам, признав, что эта задача не может быть решена лишь в рамках деятельности, связанной с разминированием.

D. Средства, выделяемые на противоминную деятельность в глобальном масштабе

40. В период с 1996 по 2009 год на деятельность, связанную с разминированием, выделялись значительные средства, причем сумма поступающих взносов увеличивалась из года в год (см. диаграмму 2). Однако в последние два-три года (2008–2010 годы) наметилась тенденция к замедлению роста или даже сокращению ассигнований на противоминную деятельность. Такая оценка подтверждается целым рядом исследований, включая исследование деятельности доноров, проведенное по заказу Женевского международного центра по гуманитарному разминированию (ЖМЦГР)¹³. Это нашло подтверждение и в беседах Инспекторов с представителями стран-доноров. Следует отметить, что, согласно данным "Лэндмайн монитор" за 2011 год, в 2010 году от 31 донора было получено 480 млн. долл. США в порядке международной поддержки деятельности, связанной с разминированием в 57 затронутых минной опасностью государствах и районах, – на 8% больше, чем в 2009 году.

41. Помимо собственного политического курса, проводимого каждым из доноров, донорское финансирование зависит и от текущей повестки дня международного сообщества, а в современных экономических условиях также от необходимости как можно эффективнее использовать имеющиеся ограниченные

¹³ Jean Devlin, "Mine action funding: trends, modalities and future prospects – results of a survey of donor countries carried out in May–June 2010" (Geneva, GICHD, 2010).

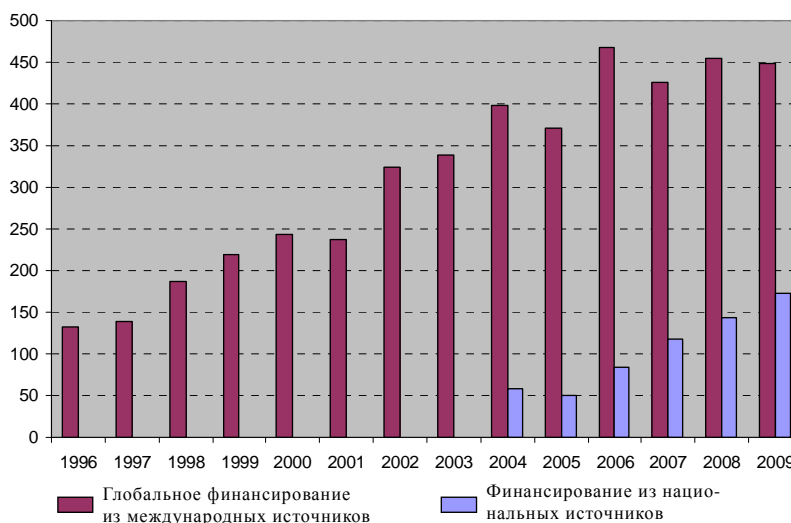
средства. Все опрошенные доноры говорили о настоятельной необходимости получения осязаемых результатов; отдача от вложенных средств стала одним из определяющих соображений в вопросах международного сотрудничества, и в этом плане противоминная деятельность не является исключением. Это наложило свой отпечаток и на эволюцию самой деятельности, связанной с разминированием, и на ее увязку с более общими вопросами, в том числе касающимися социально-экономического развития, о чем уже говорилось выше.

42. Проведенные Инспекторами беседы и выводы ряда исследований не дают оснований полагать, что в обозримом будущем объем средств, выделяемых на противоминную деятельность, увеличится. Напротив, в 2010 году он продолжал сокращаться, хотя и более медленными темпами, чем раньше. Не существует указаний на то, что доноры, сократившие объем финансирования, намерены впоследствии вернуться к его прежним уровням. Эта слабо выраженная, но предсказуемая тенденция к постепенному сокращению выделяемых сумм объясняется многими причинами, включая отсутствие ясности и достаточного прогресса в области расчистки заминированных территорий, недостаточный эффект от вложенных средств и конкуренцию за дефицитные финансовые ресурсы¹⁴.

43. Ответы, полученные от доноров в ходе опроса, проводившегося ОИГ в мае–июне 2011 года, показали, что, по мнению большинства из них, объем финансирования противоминной деятельности в 2011–2015 годах уменьшится. Эту точку зрения разделяет большинство опрошенных должностных лиц Организации Объединенных Наций и представителей НПО. Имеющиеся данные о размерах международных взносов на деятельность, связанную с разминированием, свидетельствуют о том, что некий количественный предел в целом достигнут, т.е. что глобальный объем финансирования противоминной деятельности вышел на свой максимальный уровень и в обозримом будущем будет снижаться.

¹⁴ Ibid, p. 23.

Диаграмма 2
Финансирование деятельности, связанной с разминированием, из национальных и международных источников, 1996–2009 годы
 (млн. долл. США)



По данным МКЗНМ ("Лэндмайн монитор", 2000 год; 2005–2008 годы; 2010 год).

44. Самым значимым изменением в подходе доноров за последние десять лет был перенос акцента с материальных предметов (т.е. самих противопехотных мин как оружия неизбирательного действия) и контроля за этими предметами на усилия по смягчению последствий для населения, подверженного минной угрозе, и для жертв мин. При этом нынешнюю политику доноров отличает прагматизм. Некоторые из них, хотя и не выдвигают прямо идею мира, защищенного от минной опасности, в качестве конечной цели в противовес глобальному освобождению от мин вообще, в то же время не заостряют внимания на изначальной цели, провозглашенной в КЗППМ¹⁵.

45. Результаты проведенного ОИГ обследования поведения доноров весьма близки к тем, о которых сообщают авторы исследования ЖМЦГР, и указывают на следующие тенденции и перспективы в области финансирования:

- при принятии решений о выделении ресурсов доноры придают наибольшее значение достигаемому эффекту и отслеживанию результатов; далее по порядку важности следуют накладные расходы при реализации проектов, требования к отчетности и степень публичного признания донорского вклада;
- доноры не планируют каких-либо существенных изменений в своем организационном подходе к делу, прежде всего с точки зрения используемых каналов финансирования, которое они предпочитают осуществлять на двусторонней основе;
- одним из оптимальных механизмов для демонстрации получаемых результатов считается систематическое включение проектов, связанных с разминированием, в более широкий контекст, и в частности в национальные программы развития;

¹⁵ Ibid, p. 12.

- доноры по-прежнему доверяют партнерам, с которыми работают, и в целом довольны ими, хотя и склонны сопровождать выделение средств возросшим количеством условий;
- поводом для беспокойства является отсутствие ясного понимания задач, которые остается решить. Сметы расходов нуждаются в сокращении до более реалистичных уровней. Доноры хотели бы получить более четкое представление о масштабах имеющихся потребностей;
- ключевым фактором при принятии решений о финансировании противоминной деятельности является приверженность затронутых стран укреплению своего национального потенциала и их решимость в перспективе принять на себя ответственность за выполнение оставшихся задач.

III. Деятельность Организации Объединенных Наций, связанная с разминированием

A. Участники деятельности, связанной с разминированием, со стороны Организации Объединенных Наций

46. В своей деятельности, связанной с разминированием, Организация Объединенных Наций, основывается на резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. При этом она руководствуется соответствующими международными договорами, запрещающими или ограничивающими применение наземных мин и регулирующими проблему ВПВ, а также общими принципами международного гуманитарного права, касающимися ведения военных действий и защиты гражданского населения, равно как и международными договорами по правам человека, такими как Конвенция о правах инвалидов; дополнительная информация о правовой основе этой деятельности имеется на вебсайте ОИГ.

47. Вопрос о противоминной деятельности был впервые внесен в повестку дня Генеральной Ассамблеи в 1993 году и с тех пор рассматривается ежегодно. Несмотря на содержащийся в резолюции 48/7 Генеральной Ассамблеи от 19 октября 1993 года призыв к координации мероприятий Организации Объединенных Наций по преодолению кризисной ситуации, сложившейся в мире в связи с наземными минами, различные компоненты системы Организации Объединенных Наций еще в течение четырех лет после этого продолжали предоставлять и/или организовывать услуги, связанные с разминированием, независимо друг от друга. Собственные ресурсы, предназначенные специально для противоминной деятельности, имелись у Департамента операций по поддержанию мира (ДОПМ), Департамента по гуманитарным вопросам (ДГВ), ПРООН и ЮНИСЕФ.

48. До передачи соответствующих функций Департаменту операций по поддержанию мира осуществлением нескольких важных инициатив, связанных с разминированием, занимался ДГВ; в дополнение к этому ЮНИСЕФ разработал всеобъемлющие руководящие принципы разъяснения минной опасности и играл ведущую роль в информационно-пропагандистской работе по этой теме. Учитывая, что широкое применение и поражающее действие наземных мин превратились в один из самых насущных вопросов в глазах международного сообщества, Генеральный секретарь пришел к выводу о том, что решением этой проблемы необходимо заниматься как в рамках операций по поддержанию мира, так и в рамках гуманитарных операций (A/53/496, пункт 5). Генеральный секретарь объявил, что ДОПМ с имеющимся у него оперативным потенциалом в постконфликтных странах должен быть ведущим учреждением в области противоминной деятельности, и начиная с октября 1997 года ДОПМ выполняет в системе Организации Объединенных Наций функции координационного центра по всем вопросам и мероприятиям, связанным с разминированием.

49. В течение многих лет весьма важную роль в противоминной деятельности повсюду в мире играет ПРООН, которая управляет осуществлением операций, финансируемых одновременно целым рядом доноров и направленных, в частности, на укрепление национального потенциала в области разминирования. На сегодняшний день ПРООН оказывает поддержку и содействие в организации и проведении противоминных программ в 38 странах, обычно подклю-

чаясь к делу на стадии, когда чрезвычайные мероприятия завершены и на передний план выходит создание национального потенциала. В особых случаях ПРООН по просьбе властей стран, подверженных минной опасности, частично или полностью берет на себя руководство программами деятельности, связанной с разминированием. К проблеме наземных мин ПРООН подходит с позиций развития, выступая за целенаправленный учет противоминной деятельности в национальных и секторальных планах и программах развития.

50. Программа реформ, представленная Генеральным секретарем в 1997 году, послужила основой для усиления координации противоминной деятельности и укрепления структуры руководства ею. Для этих целей в рамках ДОПМ была учреждена ЮНМАС, которой ДГВ должен был передать свои ведущие функции и которая была призвана стать в системе Организации Объединенных Наций координационным центром по вопросам, связанным с разминированием. Первоначально ЮНМАС было поручено обеспечивать более тесную взаимосвязь действий Организации Объединенных Наций и ее партнеров с работой, выполняемой международным сообществом. Что еще важнее, перед ЮНМАС ставилась задача обеспечивать "эффективное, упредительное и скоординированное реагирование Организации Объединенных Наций на ситуацию в любой стране, где существует проблема наземных мин". Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/26 приветствовала создание ЮНМАС и одобрила положения ее мандата, утвержденного в 1998 году.

51. На ЮНМАС, базирующуюся в Управлении ДОПМ по делам органов обеспечения законности и безопасности, возложены следующие основные функции:

- обеспечение эффективного, упредительного и скоординированного реагирования Организации Объединенных Наций на проблемы наземных мин и ВПВ посредством сотрудничества с другими департаментами, учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций;
- координация действий по разработке и мониторингу осуществления политики и стратегии Организации Объединенных Наций в области противоминной деятельности;
- в связи с операциями по поддержанию мира и в чрезвычайных ситуациях ЮНМАС создает в странах, подверженных минной опасности, центры по координации противоминной деятельности и руководит их работой, планирует и направляет операции, мобилизует ресурсы, управляет Целевым фондом добровольных взносов на оказание помощи в разминировании (ДЦФ) и определяет первоочередные задачи противоминной деятельности в странах и на территориях, где она ведет свою работу;
- ЮНМАС координирует информационно-пропагандистскую деятельность Организации Объединенных Наций по поддержке международно-правовых документов, касающихся наземных мин и ВПВ, а также прав человека тех людей, которые пострадали от их воздействия.

52. Наряду с основными участниками деятельности, связанной с разминированием, которыми в системе Организации Объединенных Наций являются ЮНМАС, ПРООН и ЮНИСЕФ, одним из важнейших поставщиков услуг и партнеров по осуществлению является ЮНОПС, занимающееся управлением проектами и материально-техническим обеспечением программ и проектов, реализуемых под руководством или на средства Организации Объединенных Наций, международных финансовых учреждений, региональных и субрегио-

нальных банков развития или правительств принимающих государств. Оно подбирает и нанимает международных технических экспертов, с которыми заключаются договоры на оказание услуг в области разминирования. В соответствующих случаях оно может также осуществлять программы противоминных мероприятий совместно с заинтересованными партнерами. В то же время по сведениям, полученным от ЮНМАС, ЮНОПС уже несколько лет подряд проводит политику отказа от самостоятельного осуществления мероприятий, связанных с разминированием.

53. Деятельность Организации Объединенных Наций в области разминирования опирается также на поддержку таких организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, как ФАО, УКГВ, УВКПЧ, УВКБ, ВПП, ВОЗ, УВР ООН и Всемирный банк. Противоминную деятельность поддерживают различные межправительственные, международные и региональные организации и международные финансовые учреждения, которые выделяют средства для проведения оперативных мероприятий или предоставляют услуги лицам и общинам, пострадавшим от наземных мин и ВПВ.

54. Задачей УВР ООН является оказание поддержки Генеральному секретарю как главному административному должностному лицу системы Организации Объединенных Наций в выполнении конкретных функций Организации Объединенных Наций, связанных с осуществлением КЗППМ (например, в приеме докладов, представляемых согласно статье 7). Согласно политике, на УВР ООН предполагалось возложить целый ряд обязанностей по координации, развитию потенциала, поддержанию стандартов и контролю качества, мобилизации ресурсов, информационно-пропагандистской работе и продвижению противоминной деятельности как одной из форм разоружения. Однако Управление не принимало участия ни в расчистке заминированных районов, ни в связанных с этим мерах по оказанию гуманитарной и социально-экономической помощи; анализ положений мандата указывает на то, что эти порученные ему функции УВР ООН выполняет не полностью. Фактически работу по непосредственному осуществлению Конвенции во многом взяла на себя Группа имплементационной поддержки – структура, созданная государствами – участниками КЗППМ в 2001 году и не входящая в систему Организации Объединенных Наций¹⁶. В связи с этим Инспекторы подчеркивают важное значение усилий по пропаганде достижения целей действующих международно-правовых документов, особенно относящихся к противоминной деятельности; по их мнению, эта работа, хотя она и предусмотрена мандатом УВР ООН, не выполняется в достаточном объеме; УВР ООН не принимает активного участия в обсуждении вопросов существа и играет лишь незначительную роль в деятельности, связанной с разминированием. Отдавая должное усилиям УВР ООН в том, что касается Координационного комитета и Бюро ежегодных совещаний сторон КЗППМ, **Инспекторы отмечают, что роль УВР ООН сводится к проведению и обслуживанию конференций.**

55. В системе межучрежденческих связей Организации Объединенных Наций ВОЗ выполняет функции по разработке надлежащих стандартов и методик, а также по содействию в создании медицинского потенциала, необходимого для оказания помощи пострадавшим на долговременной основе. План действий ВОЗ является частью портфеля связанных с разминированием проектов

¹⁶ "Implementation Support for the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines", paper circulated at the third Meeting of States Parties, Managua, 18–21 September 2001. Размещено по адресу: www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/3MSP/3MSP_Fina_%20Report_ISU_en.pdf.

ЮНМАС, и ВОЗ принимает участие в оценочных миссиях под ее руководством. На десятом совещании государств – участников Оттавской конвенции в 2010 году ВОЗ совместно с Международной организацией труда (МОТ) и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) представила Руководящие принципы реабилитации на базе общин, нацеленные на расширение прав и возможностей инвалидов, в том числе жертв наземных мин¹⁷. Руководствуясь своим комплексным подходом к вопросам здравоохранения, ВОЗ оказывает также техническую поддержку на национальном уровне в таких областях, как, например, травматологическая помощь или сбор данных, в том числе в интересах пострадавших от взрывов мин. В то же время Инспекторам в ходе выездов на места не удалось обнаружить каких-либо свидетельств противоминной деятельности ВОЗ. Оценка же работы ВОЗ на национальном уровне в рамках взаимодействия с министерствами здравоохранения соответствующих стран и планов, составляемых на страновом уровне, выходит за рамки настоящего обзора.

56. Организация Объединенных Наций стремится использовать для различных целей, связанных с разминированием, особые возможности, имеющиеся у различных фондов, программ и учреждений. Если ведущим учреждением в области РМО является ЮНИСЕФ, то ПРООН уделяет основное внимание экономическому развитию и укреплению потенциала; однако в Организации Объединенных Наций нет учреждения, которое приняло бы на себя ведущую роль в вопросах помощи жертвам. Как уже отмечалось, помощь жертвам, согласно общепринятому подходу, должна оказываться по линии национальных систем здравоохранения. Однако некоторые считают, что данный вопрос имеет весьма косвенное отношение к противоминной деятельности. Во многих странах, недавно переживших конфликты, национальная система здравоохранения, если она вообще имеется, не в состоянии справиться с проблемами жертв. **Инспекторы пришли к выводу, что существует разрыв между деятельностью, связанной с разминированием, и национальными системами здравоохранения, для устранения которого в рамках системы Организации Объединенных Наций не принимаются необходимые меры; по их мнению, для ликвидации этого разрыва необходим ведущий орган по оказанию помощи жертвам.**

57. В связи с этим Инспекторы приветствуют недавнее учреждение Департаментом по экономическим и социальным вопросам, УВКПЧ, ПРООН, ВОЗ, МОТ и ЮНИСЕФ многостороннего донорского целевого фонда (МДЦФ) помощи инвалидам, о котором было объявлено на совещании государств – участников Конвенции о правах инвалидов в декабре 2011 года. Вместе с тем они с сожалением отмечают, что ни одна из организаций, входящих в Межучрежденческую группу поддержки Конвенции о правах инвалидов, не изъявила готовности стать ведущим учреждением Организации Объединенных Наций по проблемам инвалидов, функции которого должны, в частности, включать в себя руководство помощью пострадавшим от мин.

58. Система Организации Объединенных Наций – лишь один из участников противоминной деятельности, которому, однако, принадлежит важная роль; в некоторых областях, таких как информационно-пропагандистская работа, эта роль совершенно незаменима. Организация Объединенных Наций располагает также особыми возможностями для того, чтобы стимулировать процесс накоп-

¹⁷ См. AP Mine Ban Convention Implementation Support Unit, "Landmine survivors to benefit from new rehabilitation guidelines developed by WHO and partners", press release, 2 December 2010. Размещено по адресу: www.apminebanconvention.org/fileadmin/pdf/mbc/MSP/10MSP/news/10MSP-PR-WHO-launch-2Dec2010.pdf.

ления, использования и распространения знаний – например, выступая в качестве форума для открытых дискуссий между всеми соответствующими участниками противоминной деятельности, – при том понимании, что значительная часть практической работы, в частности по разминированию и по разъяснению минной опасности, выполняется НПО, коммерческими подрядчиками, а в некоторых случаях также военными ведомствами, предоставляющими услуги подобного рода. **Разнообразие видов деятельности, связанной с разминированием, а также участвующих в ней субъектов требует общего усиления координации и строгого соблюдения принципов партнерства.**

59. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации должно усилить подотчетность в области противоминной деятельности Организации Объединенных Наций, и прежде всего в деле оказания помощи жертвам.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю как Председателю Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует, проконсультировавшись с административными руководителями соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, принимающих участие в противоминной деятельности, назначить в системе Организации Объединенных Наций координационный центр по вопросам помощи жертвам. Эта структура должна будет уделять особое внимание тому, чтобы функции помощи жертвам по возможности интегрировались в национальные системы здравоохранения, при учете более общих задач работы, необходимости наращивания потенциала и международной нормативно-правовой базы, касающейся прав инвалидов, а также роли Межучрежденческой группы поддержки Конвенции о правах инвалидов.

В. Политика Организации Объединенных Наций

60. Принципиальные основы участия Организации Объединенных Наций в деятельности, связанной с разминированием, определены в документе под названием "Деятельность в области разминирования и эффективная координация: межучрежденческая политика Организации Объединенных Наций" ("политика"), который был утвержден МУКГР на уровне руководителей учреждений 6 июня 2005 года. В нем сформулированы конечные цели и основные обязательства Организации Объединенных Наций в области противоминной деятельности, обозначены правовые рамки такой деятельности по линии Организации Объединенных Наций, подробно изложены общие подходы членов МУКГР, вытекающие из вышеупомянутой конечной цели, а также распределены их функции и сферы ответственности. Кроме того, данный документ призван четче определить порядок принятия решений и координации действий между членами МУКГР и другими заинтересованными сторонами.

61. В соответствии с изложенной в этом документе политикой будущее видится Организации Объединенных Наций как "мир, свободный от угрозы, которую представляют собой наземные мины и взрывоопасные пережитки войны (ВПВ), где отдельные лица и общины живут в условиях безопасности, способствующих развитию, в условиях, отвечающих потребностям тех, кто пострадал от разрывов мин и ВПВ, когда они полностью интегрирова-

ны в общество"¹⁸. В соответствии с данной политикой членами МУКГР разработана стратегия на пятилетний срок, которая не только охватывает намеченные в рамках политики общие цели, но и включает в себя конкретные стратегические задачи, которые Организация Объединенных Наций намеревается решить за этот период. Вышеупомянутые политика и стратегия в основном определяют сферу охвата деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием.

62. Участие Организации Объединенных Наций в противоминной деятельности связано, как это отмечается в политике, с различными направлениями ее работы. Программы, связанные с разминированием, осуществляются Организацией Объединенных Наций в рамках операций по поддержанию мира, в гуманитарном контексте, а также как составная часть программ развития. В некоторых случаях, например в Южном Судане, такие программы могут выходить за рамки того или иного отдельно взятого направления. Большинство программ Организации Объединенных Наций в области разминирования разрабатываются под эгидой ЮНМАС (когда речь идет о чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера и операциях по поддержанию мира) или ПРООН (в части долгосрочных мер по укреплению потенциала) и осуществляются во многих случаях при поддержке ЮНОПС. Организация Объединенных Наций поддерживает деятельность, связанную с разминированием, более чем в 30 подверженных минной опасности странах, которых в целом насчитывается свыше 60, а также на трех территориях; восемь программ такого рода реализуются в контексте операций по поддержанию мира.

63. Политикой предусмотрены три сценария осуществления программ под управлением Организации Объединенных Наций: а) для программ, организованных на основании резолюции Совета Безопасности и представляющих собой гуманитарную операцию, обычно руководимую ЮНМАС и управляемую в централизованном порядке из Нью-Йорка; б) для национальных программ, реализуемых по просьбе правительств и обычно управляемых в децентрализованном порядке компактными штабными группами на уровне стран, часто при ведущей роли ПРООН или ЮНИСЕФ; в) для чрезвычайных ситуаций, когда вмешательство является краткосрочным и обычно осуществляется под руководством ЮНМАС.

64. Инспекторы согласны с мнением нескольких опрошенных должностных лиц, указавших, что нынешняя политика остается расплывчатой и в некоторых отношениях неясной и что следовало бы лучше ознакомить все учреждения Организации Объединенных Наций с тем, как распределяются функции и сферы ответственности в вопросах, связанных с разминированием, особенно на местном уровне. Примером дублирования мандатов могут служить пункты 84 и 105 политики: если в пункте 84 говорится об ответственности ЮНМАС за координацию планов передачи функций по управлению программами национальным органам, то пункт 105 гласит, что "ПРООН содействует Организации Объединенных Наций в оказании национальным органам помощи в укреплении национального потенциала... ПРООН оказывает помощь национальным органам в подготовке к успешному переходу к национальному управлению". Из этого можно понять, что ЮНМАС и ПРООН действуют на разных направлениях; однако это не всегда так, о чем свидетельствует рассматриваемый ниже пример Колумбии. Применение децентрализованного подхода предполагает наличие хорошо налаженной связи, эффективного информационного обмена и коорди-

¹⁸ Деятельность в области разминирования и эффективная координация: межучрежденческая политика Организации Объединенных Наций, пункт 1.

нации между Центральными учреждениями и работниками на местах, особенно в период перехода Организации Объединенных Наций от непосредственного управления той или иной программой к ее поддержке. Проведенные беседы убедили Инспекторов в том, что самые различные заинтересованные стороны, включая и должностных лиц Организации Объединенных Наций, считают, что Организация Объединенных Наций должна выступать с согласованных позиций – в духе единства действий, однако не наблюдают этого на практике; ряд конкретных примеров приводятся ниже.

65. Кроме того, **Инспекторы пришли к выводу, что указанные в политике основные требования к органам Организации Объединенных Наций, участвующим в противоминной деятельности, и основные направления их работы не вполне соответствуют тому, чем эти органы занимаются в действительности.** Это, как уже было сказано, особенно относится к ВОЗ и УВР ООН.

66. Следует надеяться, что новая стратегия поможет Организации Объединенных Наций дополнительно уточнить распределение функций и сфер ответственности между ее учреждениями. В то же время **Инспекторы убеждены в том, что вопрос о функциях и сферах ответственности, равно как и вопросы совместного стратегического планирования, должны рассматриваться в контексте возможного пересмотра самой политики, которая, на их взгляд, должна ставить конкретные задачи перед каждой организацией, участвующей в ее осуществлении.**

С. Стратегия Организации Объединенных Наций

67. В 2006 году членами МУКГР была утверждена стратегия на пятилетний период, в которой намечается следующая главная задача: **"Организация Объединенных Наций будет совместно с национальными властями и в партнерстве с НПО, частным сектором, международными и региональными организациями и другими сторонами добиваться уменьшения угроз, создаваемых наземными минами и взрывоопасными пережитками войны в гуманитарной и социально-экономической областях, до такой степени, чтобы отпала какая-либо необходимость в помощи со стороны Организации Объединенных Наций в области разминирования"**¹⁹. Основные стратегические цели, предусмотренные стратегией на 2006–2010 годы, заключаются в следующем:

- 1) сокращение по меньшей мере на 50% числа случаев смерти и увечий;
- 2) уменьшение угрозы для средств к существованию общин и расширение свободы передвижения по меньшей мере в 80% наиболее серьезно пострадавших общин;
- 3) учет потребностей в деятельности, связанной с разминированием, в национальных планах и бюджетах в области развития и восстановления по меньшей мере в 15 странах;
- 4) содействие созданию национальных учреждений, которые будут заниматься устранением угрозы наземных мин/ВПВ, и подготовка в

¹⁹ Межучрежденческая стратегия деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием: 2006–2010 годы, пункт 14.

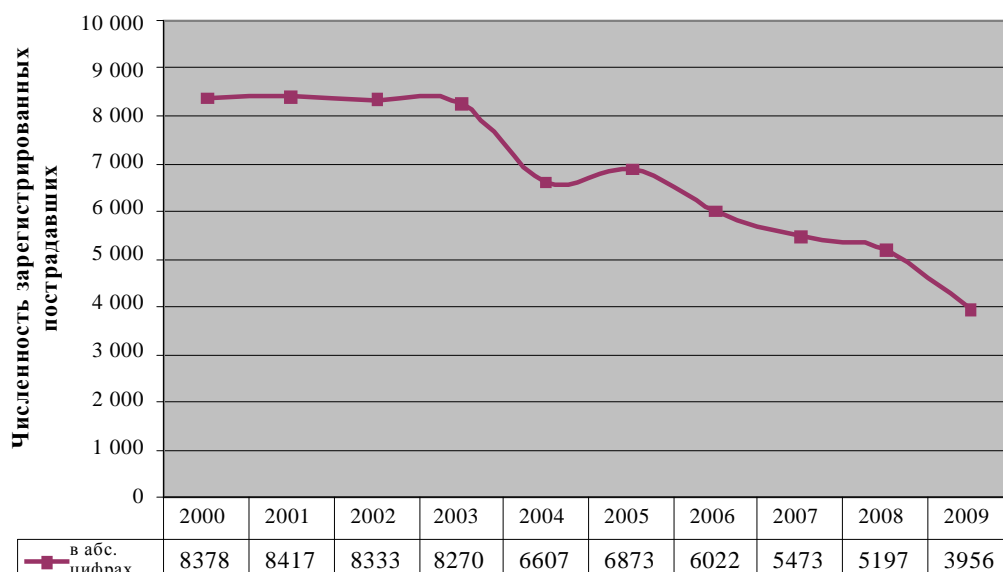
то же время механизмов для реализации оставшихся задач в этой области по меньшей мере в 15 странах.

68. Одним из возможных способов определения эффективности работы Организации Объединенных Наций в области разминирования является оценка того, что сделано для достижения вышеупомянутых стратегических целей. В 2009–2010 годах членами МУКГР был проведен внутренний опрос, в ходе которого 49 программам в области разминирования, получающим или получавшим поддержку по линии Организации Объединенных Наций, была разослана анкета, посвященная а) количественной оценке прогресса в достижении перечисленных выше стратегических целей и б) проработке новой стратегии на 2011–2015 годы.

69. Что касается первой стратегической цели (сокращение по меньшей мере на 50% числа случаев смерти и увечий), то можно констатировать значительное уменьшение количества пострадавших, которое сокращалось ежегодно начиная с 2002 года. В мировом масштабе оно достигло самого низкого уровня за все время с тех пор, как в 1999 году "Лэндмайн монитор" начал публиковать соответствующие данные (см. диаграмму 3). Неуклонное снижение численности зарегистрированных пострадавших наблюдается во всем мире с 2006 года, когда их, по данным "Лэндмайн монитор", насчитывалось 6 022. К 2009 году, согласно последним данным, общая численность зарегистрированных пострадавших уменьшилась до 3 956 человек, т.е. на 35% за четыре года. Таким образом, добиться предусмотренного Стратегией 50-процентного сокращения за период 2006–2010 годов будет, по-видимому, нелегко. Однако подобный арифметический расчет все же не дает полного представления о ходе достижения первой стратегической цели.

70. Между странами наблюдаются значительные различия по количеству пострадавших. В 2010 году сообщения о несчастных случаях, вызванных разрывами мин, поступили от 64 стран и территорий; однако при этом около половины жертв пришлось на долю всего лишь четырех стран – Афганистана, Колумбии, Пакистана и Мьянмы (см. диаграмму 4).

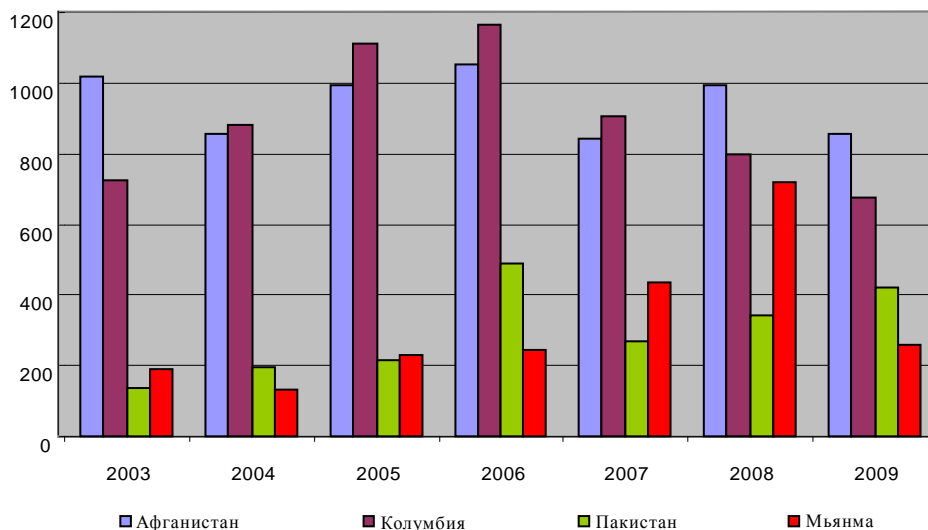
Диаграмма 3
Общее количество пострадавших, по годам^а (2000–2009 годы)



^а Пострадавшие от разрывов мин, ВПВ и СВУ.

Источник: МКЗНМ, "Лэндмайн монитор", 2004–2006; 2008–2010 годы.

Диаграмма 4
Количество пострадавших в странах, наиболее затронутых минной опасностью^а (2003–2009 годы)



^а Количество пострадавших от мин, ВПВ и СВУ.

Источник: МКЗНМ, "Лэндмайн монитор", 2004–2010 годы.

71. Анализ результатов опроса показывает, что в сокращении количества смертей и увечий достигнуты определенные успехи; в то же время имеющиеся результаты не позволяют говорить о наличии единой общемировой тенденции в том, что касается численности пострадавших от наземных мин и ВПВ. Первич-

ные данные о количестве погибших и получивших увечья не являются полностью сопоставимыми ни по годам, ни по странам. Общее число пострадавших (т.е. случаев гибели и увечий), согласно сообщениям, сокращается в 22 из 30 затронутых минной опасностью стран, представивших данные в полном объеме. В то же время в восьми затронутых странах и территориях количество пострадавших, согласно сообщениям, растет.

72. Степень достижения стратегической цели 2 (уменьшение угрозы для средств к существованию общин и расширение свободы передвижения по меньшей мере в 80% наиболее серьезно пострадавших общин) вообще не поддается измерению. В ходе проведенных бесед Инспекторы констатировали отсутствие у участников деятельности, связанной с разминированием, четкого понимания того, что означает "угроза для средств к существованию и расширение свободы передвижения в 80% общин". Вместе с тем опрос показал, что, по мнению 91% респондентов, противоминная деятельность способствовала расширению свободы передвижения и созданию условий для социально-экономического развития.

73. В отношении стратегической цели 3 (учет потребностей в деятельности, связанной с разминированием, в национальных планах и бюджетах в области развития и восстановления по меньшей мере в 15 странах) результаты опроса указывают на то, что деятельность, связанная с разминированием, учитывается в национальных планах развития и восстановления по меньшей мере 25 стран. О создании национального органа по вопросам, связанным с разминированием, сообщили в общей сложности 28 стран, в каждой из которых имеется национальная стратегия противоминной деятельности. В 20 из них также введена в действие национальная политика в области разминирования. В то же время основными проблемами, связанными со стратегической целью 3, являются, во-первых, проблема ответственности за ее достижение, поскольку, несмотря на то, что данная цель поставлена в межучрежденческой стратегии, ответственность за нее, несомненно, ложится на плечи национальных властей, и с этой точки зрения она, возможно, не вполне подходит в качестве показателя работы Организации Объединенных Наций; и, во-вторых, отсутствие анализа качественных аспектов, посредством которого можно было бы определить, насколько национальные планы и созданный в странах потенциал соответствуют задаче эффективного удовлетворения местных потребностей, связанных с разминированием.

74. В отношении стратегической цели 4 (содействие созданию национальных учреждений, которые будут заниматься устранением угрозы наземных мин/ВПВ, и подготовка в то же время механизмов для реализации оставшихся задач в этой области по меньшей мере в 15 странах) Инспекторы столкнулись с отсутствием единого понимания того, что представляют собой механизмы для реализации оставшихся задач. Из 25 стран, представивших соответствующую информацию в ходе опроса, 14 указали, что у них в том или ином объеме имеются механизмы для реализации всех десяти видов оставшихся задач, упоминаемых в опросе²⁰; остальные сообщили, что располагают механизмами не менее чем пяти упомянутых видов. Следует иметь в виду, что механизмы для реализации оставшихся задач должны соответствовать конкретным потребностям,

²⁰ В опросе упоминалось о механизмах реализации оставшихся задач в следующих десяти областях: аккредитация, координация, обезвреживание взрывоопасных боеприпасов, разминирование, разъяснение минной опасности, закупки, средства массовой информации, обеспечение качества, привлечение ресурсов и помощь пострадавшим.

имеющимся на местах, и что не всем странам необходимы такие механизмы во всех десяти указанных областях. Кроме того, как уже отмечалось применительно к стратегической цели 3, данная цель не касается эффективности и качественной стороны механизмов, о которых сообщают респонденты, применительно к конкретным проблемам каждой затронутой минной опасностью страны.

75. Опрос выявил необходимость дальнейшего анализа того, в какой степени можно считать достигнутой каждую из поставленных целей. **Вывод, сделанный по итогам опроса, во многом совпадает с заключениями Инспекторов. Достигнуты определенные успехи в сокращении числа смертей и увечий, содействии оказанию гуманитарной помощи и мероприятиям в области развития, повышении национальной ответственности и обеспечении учета противоминной деятельности в национальных планах развития и восстановления. Прогресс в общем и целом налицо; остается решить проблему его количественной оценки. Сделанные выводы говорят также о том, что усилия, связанные с разминированием, сохраняют свою актуальность и нуждаются в постоянном, неослабевающем внимании, поддержке и финансировании.**

76. Намечаемые цели должны быть конкретными, поддающимися количественной оценке, достижимыми, актуальными и фиксированными по срокам ("СМАРТ"). Однако цели, поставленные в стратегии, этим критериям отвечают недостаточно. При этом отсутствуют надежные исходные данные, и, как отмечает консультант в своем анализе результатов опроса, "прогресс в достижении каждой стратегической цели... измеряется в разных странах по-разному". Консультант указывает далее, что "во многих страновых отделениях отсутствуют надлежащие возможности для сбора данных и работы с ними". Инспекторы согласны с этим; несколько заинтересованных сторон, включая национальные органы ряда стран по вопросам разминирования, подтверждают, что имеющиеся данные ненадежны или что получение данных является очень трудным и, следовательно, дорогостоящим делом, в силу чего они имеются лишь в неполном объеме.

77. В этой связи Инспекторы хотели бы привлечь внимание к ответственности, возложенной на ЮНМАС. Стратегические цели 1 и 2 предусматривают важные мероприятия по созданию надлежащих систем мониторинга для определения достигнутого прогресса (цель 1, область d), и цель 2, область c)), а также по предоставлению национальным плановым органам данных о деятельности, связанной с разминированием (цель 3, область a)). К концу срока осуществления стратегии на 2006–2010 годы работа на этом направлении еще не была завершена.

78. В связи с этим Инспекторы приветствуют создание открытой базы данных о минной опасности, пострадавших от нее лицах и расчистке заминированных районов (LC³D), о котором было объявлено в июне 2011 года Группой Всемирного банка по исследованию экономических проблем развития. Ее онлайн-версия содержит данные по 192 странам, полученные из двух источников, которыми являются "Лэндмайн монитор" и Организация Объединенных Наций. Собранные данные весьма важны для сравнений между странами и оценки последствий для процесса развития, а также для выявления тенденций в таких областях, как уровень минной опасности, количество пострадавших или работы по разминированию. Упомянутая база данных призвана восполнить пробел в статистическом анализе и служить дополнением к текстовой информации о деятельности, связанной с разминированием, в интересах выработки более

взвешенной политики²¹. Кроме того, это важный шаг вперед в деле сбора, обобщения и анализа информации по вопросам, связанным с разминированием.

79. В контексте все более целенаправленного учета вопросов, связанных с разминированием, в процессе развития беспрецедентное значение приобретают надежные данные об экономических последствиях противоминной деятельности и проблемы ВПВ для этого процесса. Необходимость использования информации, заостряющей внимание на связи между деятельностью в области разминирования и достижением ЦРТ, была непосредственно признана Организацией Объединенных Наций в ходе обзора осуществления стратегии. Хотя имеющиеся данные еще не до конца согласуются между собой и не всегда представлены в удобной для использования форме, такая уникальная инициатива, как база данных Всемирного банка, нуждается в поддержке, которая позволила бы сохранить ее после истечения двухлетнего срока, в течение которого ее обслуживает Всемирный банк. **Поэтому Инспекторы считают, что МУКГР следует принять решение о том, каким образом лучше всего поддержать эту многообещающую инициативу, с тем чтобы обеспечить дальнейшее совершенствование и необходимое обслуживание базы данных.**

80. Результаты опроса, а также межучрежденческий обмен, имевший место в процессе его подготовки, указывают на ряд существенных упущений и нерешенных задач, а также важных уроков на будущее. Основные проблемы заключаются в следующем: а) отсутствие глобальных исходных данных для оценки достигнутого в области разминирования, которые необходимы безотлагательно в целях определения эффективности стратегии и наблюдения за ходом ее реализации; б) отсутствие подходящих механизмов сбора данных, мониторинга и оценки, которые позволяли бы привести выдвигаемые в стратегии цели в соответствие с тем, что уже сделано в рамках программ, связанных с разминированием; и наконец, в) отсутствие среди участников противоминной деятельности достаточного понимания и согласия в отношении того, как надлежит оценивать эффективность и отслеживать осуществление стратегии в период ее действия. Инспекторы вновь подчеркивают важное значение учета этих факторов при разработке новой стратегии на 2011–2015 годы.

81. Членами МУКГР предпринимались усилия, с тем чтобы наметить цели, достижение которых измерялось бы конкретными показателями; однако выше уже была показана вся трудность количественной оценки продвижения к некоторым из нынешних стратегических целей. Ответы на анкету, разосланную в мае–июне 2011 года, подтверждают отмечаемую рядом заинтересованных сторон необходимость предусмотреть в новой стратегии цели и показатели, соответствующие критериям СМАРТ.

82. Можно не без оснований утверждать, что результаты внутреннего обзора, проведенного по запросу МУКГР, дают неверное представление об общем вкладе Организации Объединенных Наций, так как полученный эффект и достигнутые результаты – не только ее заслуга. С этим связана еще одна область, нуждающаяся в дальнейших улучшениях, а именно распределение ответственности за конкретные задачи/мероприятия, которое в новой стратегии должно быть более четким.

²¹ World Bank, “Note 1: introduction to the LC³D”, presented at the 12th International Meeting of National Mine Action Directors and United Nations Advisors, 26 March 2009.

D. Разработка новой стратегии

83. В проекте основных положений стратегии на 2011–2015 годы, представленном на четырнадцатом Международном совещании директоров национальных программ в области разминирования и консультантов Организации Объединенных Наций 15 марта 2011 года, хорошо заметен ряд изменений по сравнению с предыдущей стратегией. Согласно этому проекту, новая стратегия должна представлять собой в первую очередь документ Организации Объединенных Наций, посвященный той деятельности в области разминирования, которую осуществляет сама Организация Объединенных Наций, в отличие от стратегии на 2006–2010 годы, рассматриваемой в качестве всеобъемлющего документа, адресованного всем участникам такой деятельности. В то же время, как показал опрос, проведенный ОИГ в связи с данным обзором, подавляющее большинство (81%) респондентов, независимо от места их работы, считают, что следующая стратегия должна задавать ориентиры для всех сторон, имеющих отношение к противоминной деятельности. Готовящаяся стратегия призвана занять главенствующее положение в иерархии плановых документов, таких как руководства по вопросам, связанным с разминированием, предназначенные для конкретных организаций, и планы, принимаемые на уровне стран. Она включает в себя следующие основные цели стратегического характера:

- у государств-членов, затронутых минной опасностью, должны иметься соответствующие институты и механизмы для противоминной деятельности;
- следует укрепить нормативно-правовую базу деятельности, связанной с разминированием, и усилить ее информационно-пропагандистское обеспечение;
- связанным с разминированием мероприятиям на местах должна оказываться скоординированная и согласованная поддержка.

84. В процессе консультаций и разработки новой стратегии выявился ряд проблем системного характера. Прежде всего члены МУКГР весьма далеки от единого понимания того, в каком направлении должна развиваться дальнейшая противоминная деятельность, что привело к заметным трениям между ними. Кроме того, хотя безусловное большинство участников опроса ОИГ согласились с тем, что стратегия должна разрабатываться при участии всех заинтересованных сторон, некоторые стороны, и в частности НПО, не считают, что с ними проводятся достаточные консультации. В конечном счете это может помешать стратегии получить всеобщее признание.

85. Разработка новой стратегии является нелегким делом. В ней должны, в частности, найти свое отражение ведущая, координирующая и вспомогательная функции Организации Объединенных Наций в области разминирования, а также ее роль в глобальном контексте. Подводя итог, Инспекторы подчеркивают, что при разработке новой стратегии необходимо уделить достаточное внимание следующим основным моментам:

- продвижение концепции "Единство действий";
- роль Организации Объединенных Наций как ведущего участника противоминной деятельности в глобальном масштабе;
- важное значение хорошо поставленного процесса мониторинга и оценки прогресса в деятельности, связанной с разминированием, включая получение глобальной совокупности исходных данных, постановку задач, от-

вечающих критериям SMART, и разработку конкретных показателей, делающих возможной количественную оценку результативности основных мероприятий;

- учет роли доноров;
- уделение внимания более общему, прежде всего социально-экономическому, контексту противоминной деятельности с учетом существующих международных норм и стандартов, включая ЦРТ;
- вовлечение национальных институтов и поддержка усилий по укреплению потенциала;
- участие всех соответствующих заинтересованных сторон в дальнейшем обсуждении и составлении проекта стратегии, с тем чтобы она могла получить широкое признание;
- создание основы для разработки новой политики, в которой будут дополнительно уточнены функции, обязанности и сфера ответственности разных учреждений в рамках различных сценариев;
- улучшение соблюдения международного права.

86. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать повышению эффективности противоминной деятельности Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

В связи с подготовкой новой стратегии Генеральному секретарю следует, развивая текущие усилия, обеспечить в глобальном масштабе наличие надежных исходных данных, облегчающих систематический контроль достигнутого и итоговую оценку фактических результатов работы по достижению стратегических целей.

IV. Координация

A. Внутренняя координация в Организации Объединенных Наций и система тематических блоков

87. Основным механизмом, обеспечивающим в системе Организации Объединенных Наций межучрежденческую координацию инициатив и мероприятий, связанных с разминированием, является МУКГР. В состав этой группы под председательством заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира входят 14 департаментов, учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций, играющих ту или иную роль в программах, связанных с разминированием, более чем в 30 странах и на трех территориях. МУКГР служит форумом для координации политики и стратегий Организации Объединенных Наций в области разминирования, слежения за опасностью, создаваемой минами и ВПВ во всех районах мира, и рассмотрения вопросов противоминной деятельности Организации Объединенных Наций в конкретных странах. Она разрабатывает также варианты действий и рекомендации, выносимые на рассмотрение старших должностных лиц Организации Объединенных Наций в соответствующих странах. Группа проводит ежемесячные заседания на рабочем уровне и дважды в год собирается для принятия на основе консенсуса решений по важным вопросам политики.

88. Результаты обзора подтверждают, что внутри МУКГР основные обязанности и сферы ответственности распределены в целом правильно. Вместе с тем, несмотря на единую политику, проводимую Организацией Объединенных Наций, из-за неконкретности формулировок, определяющих функции и задачи каждого члена МУКГР, возможны различные толкования того, где именно пролегает грань между полномочиями разных учреждений. Создается впечатление, что былое межучрежденческое соперничество изжито не до конца и что ЮНМАС бывает нелегко отстаивать свою ведущую роль в системе Организации Объединенных Наций. Формально за ЮНМАС признается статус координационного центра по противоминной деятельности, однако с оперативной точки зрения немалый вес сейчас приобрели ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНОПС. Взаимодействие поддерживается отчасти благодаря учреждению целого ряда координационных групп и групп по связи. В то же время действенность и эффективность сотрудничества и координации как на уровне Централных учреждений, так и на местах неодинаковы и в каждом случае весьма зависят от ситуации в стране и от человеческого фактора.

89. Внутренняя оценка деятельности ЮНМАС, проведенная в 2006 году Секцией передовой практики ДОПМ, показала, что роль ЮНМАС как координационного центра по противоминной деятельности не пользуется достаточным признанием. На способности ЮНМАС осуществлять свои координаторские полномочия сказывается то немалое влияние, которым в вопросах, связанных с разминированием, обладают такие структуры, как ПРООН и ЮНИСЕФ. Не подлежит сомнению, что координационная роль ЮНМАС способствовала более эффективному и слаженному стратегическому планированию и директивному руководству на межучрежденческом уровне. В то же время ЮНМАС, как отмечалось в 2006 году в ходе внутренней оценки ее деятельности, "обнаружила ряд особенно слабых мест в том, что касается ее роли как координационного центра. Они связаны с вопросами объединения и распределения ресурсов, недопущением двойных затрат на координационные услуги с ее собственной стороны

и со стороны привлекаемых на договорной основе посредников, а также с ее неспособностью обеспечивать сбалансированный в национальном отношении состав сотрудников, нанимаемых по контрактам, и поставщиков необходимых товаров"²². Инспекторы констатируют, что некоторые из этих проблем до сих пор не решены.

90. Как отмечают многие ключевые участники деятельности, связанной с разминированием, перед ЮНМАС поставлены порой трудновыполнимые задачи. Координационные функции предполагают наличие определенного объема руководящих полномочий: следовательно, ЮНМАС как ведущее учреждение и координационный центр Организации Объединенных Наций по противоминной деятельности должна обладать известным влиянием или "координационными полномочиями" по отношению к другим органам Организации Объединенных Наций, участвующим в противоминной деятельности. Однако подходящее решение в данном случае найти нелегко, так как в некоторых из этих органов имеются собственные механизмы управления, собственная политика и более ошутимое присутствие на местах. Выполнение координационных функций представляется особенно проблематичным в свете более общего институционального контекста. Попытки сравнительно небольшого подразделения ДОПМ, каковым является ЮНМАС, "навязывать свою волю" остальным участникам имеют, как представляется, в лучшем случае спорные шансы на успех. В задачи ЮНМАС входит не только координация работы 14 учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций, занятых деятельностью, связанной с разминированием, но и практическая работа на местах, главным образом в связи с поддержанием мира и чрезвычайными ситуациями. При этом на ЮНМАС возложена также ответственность за руководство ДЦФ – основным механизмом финансирования противоминной деятельности, о котором подробнее говорится в главе V. ДЦФ направляет донорские средства на реализацию программ, связанных с разминированием. Такая множественность функций порождает широко распространенное среди участников противоминной деятельности ощущение коллизии интересов, о которой говорили в беседах представители основных заинтересованных сторон.

91. Имели место случаи, когда присутствие ЮНМАС в ситуациях, не связанных с поддержанием мира, становилось причиной напряженности в отношениях между учреждениями. В качестве недавнего примера можно привести появление представителей ЮНМАС в Колумбии, где они по просьбе национальных властей занялись оказанием технической поддержки национальной противоминной программе, действуя напрямую и без согласования с общим планом мероприятий в данной стране, разработанным страновой группой Организации Объединенных Наций и системой координаторов-резидентов. При этом ЮНМАС, вообще не входящая в состав страновой группы Организации Объединенных Наций, вступила в параллельный диалог с властями страны, вызвав этим недовольство ряда учреждений Организации Объединенных Наций, а также доноров и НПО, что отрицательно отразилось на работе в гуманитарной области и в области развития, которую ведут на местах ПРООН и ЮНИСЕФ, и вызвала у ряда учреждений вопросы относительно роли ЮНМАС. Проблемы эти возникли несмотря на то, что по итогам исследования, проведенного в 2006 году Секцией передовой практики ДОПМ, было четко указано, что политика Организации Объединенных Наций в отношении противоминной деятель-

²² Peacekeeping Best Practices Section/UNMAS, "Post-conflict coordination – the case of the United Nations Mine Action Service: lessons learned" (June 2006), p. 23.

ности должна ориентироваться не на положения мандатов, утверждаемых наперед, а на фактическое распределение функций и возможностей на местах.

92. В этой связи Инспекторы напоминают, что основополагающими принципами гуманитарной помощи являются гуманность, нейтралитет и беспристрастность (резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи) и что в соответствии с руководящими принципами Межучережденческого постоянного комитета (МПК) "в принципе военные ресурсы и средства гражданской обороны воюющих сторон и подразделений, оказавшихся вовлеченными в боевые действия, *не должны использоваться* как средства поддержки гуманитарной деятельности"²³. Таким образом, оказание помощи воюющим сторонам не исключается в принципе; однако подобные договоренности о сотрудничестве и взаимодействии с национальными органами ни в коем случае не должны ущемлять нейтралитет и беспристрастность Организации Объединенных Наций – хотя в случае Колумбии работа ЮНМАС была направлена на создание гражданских структур в рамках президентской программы противоминной деятельности.

93. Выезды на места подтвердили, что каждая страна имеет собственную, ярко выраженную специфику. История конфликта, его характер, а также основные вовлеченные стороны, включая местные структуры Организации Объединенных Наций, в каждом случае обладают уникальными особенностями. Это полностью убеждает Инспекторов в справедливости подхода, согласно которому деятельность, связанная с разминированием, должна ориентироваться на фактическое распределение функций и возможностей на местах. В то же время координация на уровне Центральных учреждений крайне важна и существенно влияет на проводимые в странах конкретные мероприятия; Инспекторы могли наблюдать это в ходе поездки в Колумбию, где отсутствие такой координации между штаб-квартирами отрицательно влияет на способность учреждений Организации Объединенных Наций координировать свои действия на национальном уровне.

94. В то время как основные заинтересованные стороны выступают за полное отделение координационных функций ЮНМАС от ее практической работы по осуществлению программ, сама ЮНМАС подчеркивает, что решение наделить функциями координационного центра по противоминной деятельности одно из подразделений ДОПМ было вполне обоснованным, прежде всего учитывая значимость вопросов, связанных с поддержанием мира, централизованную организационную структуру ДОПМ и имеющийся у него прямой доступ к средствам бюджета, формируемого из долевого взносов. Подобная коллизия интересов уже возникала ранее в некоторых затронутых минной опасностью странах (например, в Камбодже), где координация противоминной деятельности, выработка политики, нормотворческие функции, а порой даже координация финансирования и распределение денежных средств входили в сферу ведения одного и того же национального органа, который при этом отвечал также и за осуществление программ. Эта коллизия была устранена путем разделения вышеупомянутого органа на две организации, одна из которых взяла на себя, в частности, координационные функции, определение приоритетов, разработку норм и местных стандартов, а также обслуживание соответствующих информационных систем и национальных баз данных, а другая – функции осуществления проектов. Инспекторы убеждены в том, что такой же подход следует применить и в системе Организации Объединенных Наций. По их мнению, функцию общей координации деятельности, связанной с разминированием, необходимо отде-

²³ IASC, "Civil-military relationship in complex emergencies", IASC reference paper, June 2004, para. 38.

лить от управления проектами и/или их осуществления, а решения по вопросам реализации проектов, организуемых или управляемых учреждениями Организации Объединенных Наций, должны приниматься исходя из фактического распределения функций и возможностей на месте.

95. Инспекторы согласны с представителями некоторых государств-членов, являющихся донорами, которые в беседах с ними указывали, что в определенных случаях (например, в ходе операций по поддержанию мира или при реагировании на чрезвычайные ситуации) ЮНМАС, возможно, наиболее приспособлена для эффективного выполнения важнейших оперативных задач в отсутствие других кандидатов на эту роль. В то же время ограничение деятельности ЮНМАС чисто координационными функциями может оказаться контрпродуктивным и ослабить эффективность противоминной деятельности Организации Объединенных Наций на местах. Поэтому при подобных обстоятельствах оперативная роль ЮНМАС должна быть тщательно продумана и увязана со стратегией передачи функций по истечении срока действия мандата, связанного с чрезвычайной ситуацией и/или мерами по поддержанию мира/политическому урегулированию.

96. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать улучшению координации и сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю как Председателю КСР следует на основе консультаций с исполнительными главами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в деятельности, связанной с разминированием, положить начало прозрачному и открытому для всех сторон процессу уточнения круга ведения ЮНМАС, а также задач и полномочий других участников, с тем чтобы придать ЮНМАС, в дополнение к ее роли контактного центра противоминной деятельности Организации Объединенных Наций, статус главной направляющей и координирующей структуры по вопросам, связанным с разминированием, при одновременном признании ее оперативной роли в конкретных областях, таких как реагирование на чрезвычайные ситуации, поддержание мира и поддержка специальных политических миссий.

97. Атмосфера внутреннего конфликта в организациях системы Организации Объединенных Наций, в которой протекала работа над проектом новой стратегии, является еще одним проявлением той напряженности, которая ощущается на местном уровне и хорошо знакома участникам практической противоминной деятельности. Инспекторы глубоко убеждены в том, что эта атмосфера наносит ущерб открытому сотрудничеству и координации и противоречит самой идее единства действий. При этом еще в стратегии на 2006–2010 годы было указано, что "нежелание сторон сотрудничать"²⁴ может существенно затруднить осуществление этой стратегии.

98. Как отмечается в опубликованном в 2006 году докладе Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде, "сла-

²⁴ Межучрежденческая стратегия деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием: 2006–2010 годы, пункт 13.

бость и неэффективность управления и непредсказуемость финансирования порождают несогласованность в политике, дублирование усилий и обуславливают неэффективность функционирования всей системы. Сотрудничеству между организациями препятствуют соперничество за средства финансирования, отход от изначально поставленных задач и устаревшие методы работы"²⁵. В целях преодоления такой разобщенности Группа высокого уровня рекомендовала руководствоваться концепцией "Единство действий" и принять более твердое обязательство работать сообща над реализацией единой стратегии ради достижения единого комплекса целей"²⁶.

99. В Албании – одной из стран, охваченных экспериментальными проектами в рамках инициативы "Единство действий", куда также выезжали Инспекторы, – слаженное осуществление этой концепции и эффективная деятельность компактной страновой группы позволили значительно улучшить координацию и связь между учреждениями Организации Объединенных Наций, что также оказалось полезным для деятельности, связанной с разминированием, и способствовало ее общему успеху в данной стране.

100. В опубликованном в 2009 году докладе Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта деятельность, связанная с разминированием, была включена в число приоритетных направлений²⁷, а ЮНМАС упомянута в качестве положительного примера единой структуры, являющейся самым очевидным источником знаний, опыта и материальных средств и способной обладать определенным ограниченным потенциалом быстрого развертывания²⁸. Вместе с тем в очередном докладе Генерального секретаря, представленном в июле 2010 года, признается, что в деятельности, связанной с разминированием, внутренняя политика не всегда предусматривает назначение координатора, наделенного достаточными полномочиями для обеспечения быстрых, предсказуемых и эффективных действий в сложной постконфликтной обстановке²⁹.

101. При проведении в 2004 году обзора состояния международной гуманитарной системы были выявлены серьезные упущения в ряде областей гуманитарной деятельности, а также проблемы в сфере координации. Из-за отсутствия ведущих учреждений, наделенных четким мандатом, международная реакция на гуманитарные кризисы часто носит импровизированный характер, что оборачивается нехваткой возможностей и неадекватностью мер реагирования. В 2005 году в МПК была достигнута договоренность об использовании принципа тематических блоков при организации действий в сложных чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера, а также о том, что применение этого принципа на глобальном уровне, а также на уровне стран, требует определенной гибкости. Каждый тематический блок соответствует одному из важнейших секторов, таких как питание, защита или образование. Блок глобальной защиты дополнительно подразделяется на сферы ответственности (СО), в рамках которых деятельность осуществляется под общим руководством УВКБ как общемирового ведущего учреждения по вопросам защиты. Ведущим учреждением в рамках СО, касающейся противоминной деятельности, является ЮНМАС. Хотя СО, охватывающая противоминную деятельность, существует с 2005 года, на практике этот механизм не использовался ни разу. Вместо этого координация

²⁵ A/61/583, стр. 10.

²⁶ Там же.

²⁷ A/63/881-S/2009/304, пункт 17.

²⁸ Там же, пункт 53.

²⁹ A/64/866-S/2010/386, пункт 37.

деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием, осуществлялась главным образом через МУКГР, а также на основе политики. "Главным учреждением тематического блока" является учреждение/организация, официально принявшая на себя ведущую роль в рамках международного гуманитарного сообщества применительно к тому или иному сектору (направлению деятельности), с тем чтобы обеспечить адекватность принимаемых мер и высокую степень предсказуемости, подотчетности и партнерского взаимодействия. Головное учреждение тематического блока обязуется выступать в своем секторе (области деятельности) в роли "поставщика услуг последней инстанции". Главные учреждения СО выполняют аналогичную роль в своих сферах ответственности, тогда как за головным учреждением блока сохраняются общие руководящие функции и ответственность, в том числе за показатели всего тематического блока в целом.

102. В своем решении 2010/18/i Комитет по вопросам политики, как уже упоминалось, поручил МУКГР провести обзор действующей межучрежденческой политики и соответствующих Рамок для планирования деятельности, связанной с разминированием, и быстрого реагирования. В результате коллективного поиска решений, проведенного на заседании МУКГР в октябре 2010 года, тематический блок глобальной защиты был признан в принципе наиболее подходящим форумом для координации действий, связанных с разминированием. В этом смысле данное решение по сути означало пересмотр политики, прежде всего в отношении гуманитарных мероприятий, которые охватываются третьим из предусмотренных политикой сценариев (реагирование на чрезвычайные ситуации), в тех случаях, когда можно руководствоваться принципом тематических блоков.

103. Что касается прочих сценариев, на которые принцип тематических блоков не распространяется, то МУКГР продолжит их рассмотрение. 2 марта 2011 года ЮНМАС провела брифинг по СО, связанной с разминированием, и обсуждение проекта круга ведения для данной СО с участием соответствующих сторон, вовлеченных в противоминную деятельность, включая НПО. На совещании по данной СО, состоявшемся 1 июля 2011 года, этот круг ведения был одобрен и утвержден присутствующими. В рамках СО, касающейся противоминной деятельности, поставлена задача содействовать согласованным действиям различных учреждений и организаций на местном уровне путем глобальной информационно-пропагандистской работы, выработки стандартов и директив, наращивания потенциала для принятия необходимых мер и оказания другой поддержки по мере надобности.

104. В полевых условиях концепция СО впервые была применена в Ливии, где по инициативе штаб-квартиры ЮНМАС была создана Объединенная группа по координации деятельности, связанной с разминированием; при участии соответствующих структур, действующих на местах, она обеспечивает координацию, распределение приоритетов, мобилизацию ресурсов, поддержание контактов с властями и увязку ведущейся работы с мероприятиями в рамках тематических блоков на общенациональном уровне.

В. Координация действий с донорами

105. Трудная экономическая ситуация и вероятная перспектива сокращения международной финансовой поддержки, предназначенной непосредственно для противоминной деятельности, делают координацию действий доноров решающей предпосылкой оптимального распределения выделяемых ресурсов. В исследовании ЖМЦГР "Финансирование деятельности, связанной с разминирова-

нием: тенденции, организационные условия и перспективы на будущее", в котором использовались результаты проведенного в 2010 году опроса стран-доноров, сформулированы следующие выводы по поводу координации донорской деятельности:

- доноры в целом выступают за улучшение координации как между собой, так и со странами, затронутыми минной опасностью;
- они скорее склонны откликаться на предложения о координации действий, чем проявлять самостоятельную активность в этом отношении и выступать с собственными инициативами такого рода;
- в последние годы административный аппарат доноров, и в частности штат сотрудников, отвечающих за деятельность, связанную с разминированием, подвергся сокращению. Это ослабило потенциал доноров и привело к утрате четких ориентиров, росту зависимости от непосредственных участников противоминной деятельности, НПО и Организации Объединенных Наций, потере общеорганизационной преемственности и собственного экспертного потенциала;
- участие доноров в координационных мероприятиях на местах в весьма значительной мере зависит от типа реализуемых ими программ и от их подхода к отношениям с принимающей страной³⁰.

106. Организации Объединенных Наций отводится важная роль в координации донорской деятельности, особенно на глобальном уровне. Как отмечается в политике, Организация Объединенных Наций оказывает содействие Группе по поддержке деятельности, связанной с разминированием (ГПДР), – донорскому форуму с участием государств, подписавших КЗППМ, и других сторон, заседания которого обычно проводятся в Нью-Йорке. ГПДР, чьим председателем в соответствии с принципом ротации является одна из стран-доноров, дает донорам и Организации Объединенных Наций возможность обмениваться информацией о формирующихся тенденциях, оперативных приоритетах, недостающих средствах и путях эффективной и действенной координации и осуществления деятельности, связанной с разминированием³¹.

107. Инспекторы отметили, что в прошлом координация донорской деятельности была серьезной проблемой, затруднявшей эффективные действия в области разминирования. Несмотря на ряд инициатив по проведению реформ, в предстоящие годы потребуются дополнительные усилия для налаживания открытого диалога и совершенствования совокупного вклада доноров. Например, улучшению работы ГПДР способствовало сокращение количества заседаний, ранее проводившихся ежемесячно, до двух–трех в год, что сделало возможным участие руководящих работников из столиц. Тем не менее на эти заседания нередко собираются сотрудники, не уполномоченные принимать решения. Еще одна инициатива, осуществляемая в настоящее время на средства, выделенные Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии, призвана обеспечить финансирование секретариата ГПДР в расширенном составе на период до конца марта 2013 года.

³⁰ См. примечание 13, pp. 12–13.

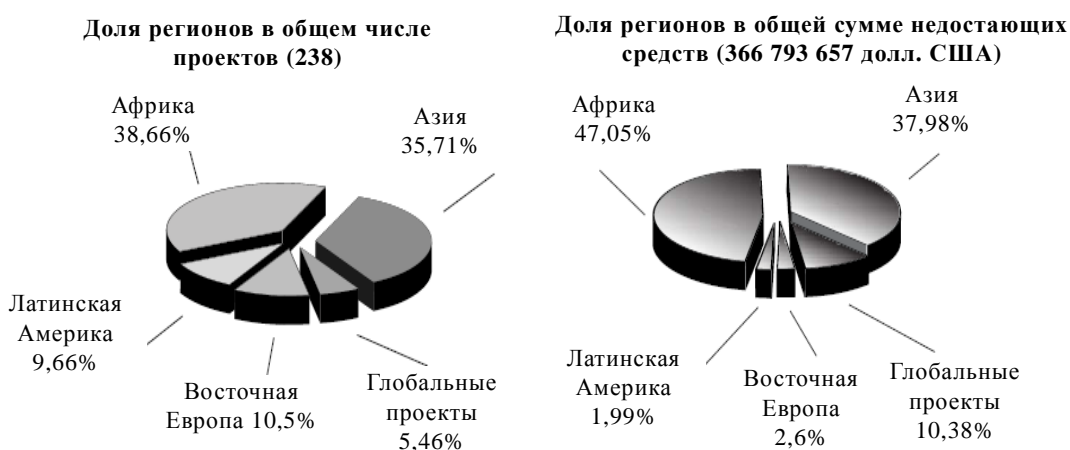
³¹ Доклад Генерального секретаря о помощи в деятельности, связанной с разминированием (A/64/287), пункт 32.

108. Некоторые серьезные проблемы до сих пор не решены. Так, финансирование по-прежнему предоставляется в основном на краткосрочной, т.е. годовой, основе. Инспекторы понимают трудности, которые могут возникать у доноров в силу положений их национального законодательства, однако достижение лучших результатов стало бы возможным в случае, если бы большее число государств-участников следовало примеру тех доноров, кто уже выделяет средства на срок в несколько лет, кардинально упрощая тем самым задачу последующего планирования.

109. Для облегчения координации донорской деятельности и для поддержки координационных усилий на уровне стран разработан ряд соответствующих механизмов: так, с 1998 года ежегодно публикуется "Портфель проектов противоминной деятельности" – всеобъемлющий сборник информации и справочное пособие для доноров, руководящих органов, участников информационно-пропагандистской работы и тех, кто непосредственно занимается противоминной деятельностью на национальном и международном уровнях. "Портфель" в принципе призван служить для анализа проектов, разработанных в странах, где существуют проблемы мин и ВПВ, в свете их национальных приоритетов и стратегий. Предложение по каждому проекту включает в себя указание его целей, бенефициаров, запланированных мероприятий и ожидаемых результатов, а также название учреждения-инициатора, список партнеров по осуществлению, совокупный бюджет и прогнозируемый дефицит средств на предстоящие годы; обзоры и предложения по страновым проектам размещаются и регулярно обновляются на вебсайте www.mineaction.org. В "Портфеле проектов противоминной деятельности на 2011 год" числятся 238 проектов для 29 стран, территорий и миссий, затронутых опасностью, исходящей от мин и ВПВ, на общую сумму свыше 498 млн. долл. США; при этом часть портфеля, не обеспеченная финансированием, по состоянию на март 2011 года оценивалась в 367 млн. долл. США (см. диаграмму 5). Что касается географического распределения проектов, то большинство мероприятий (92 проекта из 238) планируется в Африке. В Африке, и особенно в Судане, острее всего ощущается и нехватка средств, потребность в которых превышает 172 млн. долл. США.

Диаграмма 5

Доля регионов в совокупной стоимости проектов и в объеме недостающих средств, 2011 год



Источник: UNMAS/UNDP/UNICEF, *Portfolio of Mine Action Projects 2011*, p. 379.

110. В своем нынешнем виде и формате "Портфель" тяготеет преимущественно к одной из целей, для которых он изначально предназначался: его рассматривают скорее как инструмент привлечения средств, чем как механизм, облегчающий координацию действий и совместное планирование внутри отдельных стран. Тем не менее Инспекторы убеждены, что оба этих элемента должны дополнять друг друга и что "Портфелю" еще предстоит полностью реализовать свой потенциал. Инспекторы подчеркивают также, что предлагаемые проекты должны основываться на оценке потребностей, что делает их намного более актуальными, и обращают внимание на важное значение привлечения к их подготовке представителей национальных и местных органов власти, а также других соответствующих участников, знакомых с ситуацией в стране. Особого внимания заслуживают также те страны и территории, которые на сегодняшний день не представлены в "Портфеле", но при этом нуждаются в помощи.

111. В этой связи представители стран, подверженных минной опасности, не раз выражали обеспокоенность по поводу дефицита информации и недостатка прозрачности в вопросах, касающихся поступления средств, и подчеркивали необходимость обеспечения большей осведомленности в интересах более эффективного планирования на национальном уровне. Поэтому представляется жизненно важным, чтобы финансовые потоки носили транспарентный характер и чтобы доноры обеспечивали соответствие между финансированием противоминной деятельности, особенно по двусторонним каналам, и приоритетами соответствующих стран. Сегодня, более чем через десять лет после того, как КЗППМ вступила в силу, некоторые затронутые данной проблемой страны все еще не имеют представления о том, где и как можно получить доступ к донорским средствам.

112. В целях преодоления этих недостатков и содействия обмену информацией ЮНМАС следует рассмотреть возможность актуализации Глобальной базы данных об инвестициях в деятельность, связанную с разминированием³², которая изначально создавалась для этих целей, но перестала обновляться. При этом Инспекторы подчеркивают целесообразность изучения вопроса о том, насколько эта база данных, представляющая собой своего рода "каталог доноров", могла бы служить дополнением к "Портфелю проектов противоминной деятельности" или даже быть объединена с ним. В свете недавнего решения о публикации "Портфеля" только в электронном виде (впервые с 2010 года) на веб-сайте E-MINE имело бы смысл также рассмотреть вопрос о создании регулярно обновляемой системы отслеживания финансовых потоков по аналогии с системой, используемой УКГВ для наблюдения за потоками гуманитарной помощи. Практичная и удобная для пользователей платформа для обмена информацией не только увеличивала бы прозрачность в отношении как имеющихся средств, так и существующих потребностей в финансировании, но и облегчала бы координацию, а также позволяла бы вести учет поступления взносов.

113. В целом **Инспекторы пришли к выводу, что координация донорской деятельности нуждается в улучшении.** Доноры и сами указывали на необходимость укрепления существующих координационных механизмов, в первую очередь ГППД. **Идеальным вариантом является совместная разработка стратегий донорами и странами, подверженными минной опасности.** Однако это скорее не правило, а исключение. Первый обнадеживающий шаг в дан-

³² Составление Базы данных об инвестициях в деятельность, связанную с разминированием, было начато при поддержке правительства Канады в целях сбора информации о ресурсах, выделяемых во всем мире на содействие международной противоминной деятельности. См. www.mineaction.org/overview.asp?o=27.

ном направлении был сделан на проходившем недавно десятом Совещании государств – участников Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, где было решено учредить Постоянный комитет по ресурсам, координации и содействию.

С. Координация действий с другими участниками

114. Руководящий комитет по вопросам разминирования (РКВР) помогает координировать противоминные инициативы Организации Объединенных Наций с деятельностью партнеров, не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Помимо членов МУКГР в его состав входят, наряду с другими, представители МККК и МКЗНМ, ЖМЦГР и международных НПО, занимающихся проблемами разминирования.

115. Уже более десяти лет МУКГР в партнерстве с ЖМЦГР ежегодно проводит Международное совещание директоров национальных программ противоминной деятельности и консультантов Организации Объединенных Наций, на котором традиционно присутствуют руководители национальных противоминных программ, консультанты и должностные лица Организации Объединенных Наций по вопросам, связанным с разминированием, представители НПО, правительственные эксперты стран-доноров и представители других партнеров по осуществлению. Оно позволяет участникам совместно оценить достигнутое и обсудить будущие задачи и проблемы данного сектора. Инспекторы присутствовали на совещании, состоявшемся в 2011 году, и имели возможность обменяться мнениями с целым рядом участников деятельности, связанной с разминированием, из разных стран, подверженных минной опасности; полученная от них ценная информация была использована при подготовке настоящего обзора. Международное совещание директоров национальных программ противоминной деятельности и консультантов Организации Объединенных Наций представляет собой полезную инициативу, которая способствует обмену знаниями по соответствующим вопросам и проведению открытой дискуссии и, по мнению Инспекторов, заслуживает продолжения.

116. Здесь уже упоминалось о том, что важнейшей движущей силой процесса, приведшего к заключению Оттавской конвенции, было гражданское общество, которое, как показано выше, и сегодня является одним из основных участников деятельности, связанной с разминированием. НПО выступают в роли заинтересованных наблюдателей в рамках КЗППМ, и в большинстве случаев именно они выполняют практическую работу по ее осуществлению. Поэтому поддержание связей и сотрудничество между гражданским обществом и соответствующими органами Организации Объединенных Наций имеет жизненно важное значение. Стремясь выяснить мнение представителей гражданского общества, Инспекторы беседовали с ними в ходе всех своих поездок на места, а также провели в Женеве групповое совещание с работниками НПО. Опрошенные должностные лица НПО сожалели о том, что состояние их диалога с учреждениями Организации Объединенных Наций после Найробийского саммита 2004 года ухудшилось; вместе с тем из состоявшихся бесед и результатов проведенного ОИГ опроса видно, что этот диалог сейчас оживляется.

117. Как правило, НПО являются сторонниками идеи мира, "свободного от мин", тогда как некоторые из стран-доноров и других заинтересованных сторон пропагандируют концепцию "защищенности от последствий", подразумевающую сосредоточение усилий на разминировании тех районов, где это необхо-

димо по социально-экономическим соображениям и позволяет избежать последствий для населения; что касается закрепленного в КЗППМ юридического обязательства о полном удалении всех мин, то оно при этом отходит на второй план. Конвенция требует от каждого государства-участника приложить все усилия к тому, чтобы выявить все районы, где установлены противопехотные мины, а также удалить и уничтожить все противопехотные мины в районах, находящихся под его юрисдикцией или контролем. Со своей стороны Организация Объединенных Наций, отчасти под влиянием доноров, несколько изменила свой гуманитарный подход к противоминной деятельности, которую она теперь рассматривает в более общем контексте развития. Хотя две упомянутые выше концепции и соответствующие им приоритеты следует воспринимать не как самостоятельные и принципиально не схожие между собой конечные цели, а как элементы единого процесса, НПО твердо убеждены, что это расхождение надлежит преодолеть и что диалог должен быть возобновлен в духе открытости и конструктивного подхода.

118. Необходимые средства для содействия диалогу имеются. РКВР помогает координировать противоминные инициативы Организации Объединенных Наций с партнерами, не входящими в ее систему, и служит форумом для открытой дискуссии и обмена информацией. Заседания РКВР проводятся не реже одного раза в год, как правило в Женеве; он уполномочен создавать специальные группы для рассмотрения конкретных проблем той или иной страны или вопросов тематического характера. В случае активизации работы по линии СО, связанной с разминированием, в рамках тематического блока глобальной защиты, эта СО станет еще одним форумом, позволяющим НПО доводить свои соображения до сведения системы Организации Объединенных Наций.

119. Ответы представителей НПО на вопросы ОИГ в ходе обследования свидетельствуют о некотором замешательстве с их стороны, когда речь заходит об оценке рабочих отношений, сложившихся с Организацией Объединенных Наций. В то же время НПО признают, что в последние месяцы с Организацией Объединенных Наций стал налаживаться более конструктивный диалог, особенно по таким вопросам, как сотрудничество, рациональное и эффективное использование ресурсов, а также чрезвычайные ситуации гуманитарного характера, включая участие НПО в работе в рамках СО по разминированию.

120. Координация действий на местном уровне также несет на себе отпечаток применяемых рабочих процедур, в частности в сфере закупок и других договорных отношений. Разные партнеры руководствуются различными внутренними процедурами, которые в большинстве случаев хорошо понятны работникам тех организаций, где они приняты, но могут вызывать недопонимание при партнерском взаимодействии с другими организациями. Эта проблема приобретает особое значение при заключении соглашений о партнерстве между весьма несхожими организациями. Бюрократия тормозит сотрудничество. В связи с этим представители основных НПО, ведущих практическую работу, обращали внимание на то, сколь обременительные требования предъявляют к отчетности некоторые органы Организации Объединенных Наций; при этом требования и обязательства в отношении отчетности, установленные для партнеров по осуществлению в различных органах и программах Организации Объединенных Наций, отличаются друг от друга. **Поэтому Инспекторы считают, что системе Организации Объединенных Наций следует предпринять усилия по согласованию критериев отчетности (например, путем введения единых образцов) для внешних партнеров по проектам в гуманитарной области и в области развития, включая деятельность, связанную с разминированием.**

D. Развитие национального потенциала и передача ответственности на национальный уровень

121. Как отмечается в документе о политике, деятельность Организации Объединенных Наций в области разминирования должна способствовать передаче ответственности на национальный уровень, созданию необходимых институтов и развитию потенциала. Кроме того, в Межучрежденческой стратегии деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием, на 2006–2010 годы поставлена стратегическая задача "...совместно с национальными властями... добиваться уменьшения угроз, создаваемых наземными минами... в гуманитарной и социально-экономической областях, до такой степени, чтобы отпала какая-либо необходимость в помощи со стороны Организации Объединенных Наций в области разминирования" (пункт 14). Это подразумевает, что в более долгосрочной перспективе намеченные странами цели и задачи в области разминирования могут быть реализованы практически без международной поддержки. Стратегическая цель 4 определяет основные виды деятельности по поддержке национальных органов и включает в себя общие показатели достигнутого прогресса. Ответственность за противоминную деятельность всегда несут в первую очередь правительства стран, подверженных минной опасности. Такая ответственность должна быть возложена на национальный орган по вопросам разминирования, который должен отвечать за регламентацию, управление и координацию национальной программы деятельности, связанной с разминированием.

122. Условия и обстоятельства, в которых предпринимаются национальные усилия по развитию потенциала и формированию институтов, необходимых для противодействия угрозе, исходящей от наземных мин/ВПВ, могут быть весьма различными и в большой степени зависят от того, насколько твердо правительства стран, подверженных минной опасности, следуют этому курсу. Соответственно органы этих стран, ответственные за противоминную деятельность, наделены специфическими мандатами, часто – но не всегда – закрепленными в национальном законодательстве, и имеют структуру, призванную способствовать налаживанию и четкой организации координационных и управленческих функций. В рамках программ противоминной деятельности Организация Объединенных Наций, как правило, оказывается поддержка в создании национальных структур по вопросам разминирования на следующих трех уровнях:

- 1) регулирующей и директивной орган, занимающийся вопросами разминирования на межведомственном уровне;
- 2) координационный орган, который также осуществляет контроль за проведением различных операций в области разминирования по согласованию с основными заинтересованными сторонами;
- 3) оперативные организации неправительственного или коммерческого характера, а также подразделения гражданской обороны, полиции или вооруженных сил.

123. При определенных обстоятельствах, и в частности при возникновении чрезвычайных ситуаций, связанных с поддержанием мира и гуманитарными вопросами, Организация Объединенных Наций полностью или частично берет на себя выполнение функций, которые обычно входят в компетенцию национального органа по вопросам разминирования. В таких случаях полномочиями по координации и планированию чрезвычайных мероприятий, разработке программы противоминной деятельности, поддержке возможного развертывания

миротворческих сил и передаче в конечном счете национальным властям ответственности за управление программой обычно наделяется ЮНМАС в сотрудничестве с другими соответствующими членами МУКГР. В иных ситуациях, обычно не связанных с первыми шагами по окончании конфликтов, другие члены МУКГР, такие как ПРООН и ЮНИСЕФ, могут, пользуясь своим хорошо налаженным присутствием в странах, по просьбе национальных властей брать на себя организацию и/или поддержку некоторых компонентов национальной противоминной программы или даже всей этой программы целиком.

124. К числу самых сложных задач при составлении программ Организации Объединенных Наций в области разминирования относятся создание национальных структур и институтов, ответственных за противоминную деятельность, и координация между учреждениями, участвующими в этой деятельности. Вопросам укрепления потенциала не уделяется подобающего внимания на стратегическом уровне, а соответствующая вспомогательная деятельность, судя по всему, носит спорадический характер и складывается главным образом из мероприятий по подготовке руководителей среднего и старшего звена, включая посещения других программ, связанных с разминированием, а также из предоставления служебных помещений и закупки автомобилей. Во многих случаях не ощущается наличия у Организации Объединенных Наций единой стратегии, включающей в себя подробный и всесторонний план укрепления потенциала, который определял бы на некий предстоящий период порядок взаимодействия Организации Объединенных Наций с национальными властями, направленного на постепенную передачу им ответственности за противоминную деятельность. Такие недоработки в части передачи знаний местному персоналу и национальным органам, признаваемые основными участниками противоминной деятельности, в том числе старшими должностными лицами Организации Объединенных Наций, хорошо видны на часто упоминаемом примере Чада. Национальные власти этой страны указывали на то, что консультантам ПРООН, направлявшимся в Чад для работы с государственными органами, часто оказывалась не по плечу задача повышения управленческой квалификации местных должностных лиц. В то же время очевидно, что повышение национального потенциала возможно лишь в том случае, если национальные участники этого процесса будут выполнять свои функции, ответственно подходить к делу и прямо заявлять об имеющихся приоритетах³³.

125. Как отмечалось в обзоре хода работы по достижению стратегических целей, механизмы для реализации оставшихся задач во всех областях противоминной деятельности имеются лишь у 56% (14 из 25) стран, представивших соответствующие данные. Поскольку ситуация в каждой стране имеет ярко выраженные особенности, национальный противоминный потенциал, в том числе для реализации оставшихся задач, не обязательно должен охватывать все виды деятельности, связанной с разминированием, а может ограничиваться лишь теми из них, которые актуальны в национальном контексте; поэтому вышеупомянутые цифры приводятся лишь для общего сведения и не дают четкого представления о том, насколько имеющийся в соответствующих странах потенциал достаточен для решения проблемы ВПВ собственными силами. При этом об

³³ Дополнительную информацию по Чаду см. в публикациях The Integrated Regional Information Networks (IRIN-OCHA), "Analysis: the problem of demining in Chad", 18 June 2010, по адресу www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportID=89536; а также Chad, "Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction: demande de prolongation du délai accordé au titre de l'article 5 de la Convention, République du Tchad", 17 August 2010.

эффективности и качестве этих национальных механизмов известно весьма немногое, что ограничивает полезность результатов, представленных в докладе о ходе работы.

126. Как уже отмечалось, сопоставление результатов деятельности по созданию потенциала на национальном уровне и извлечение уроков на будущее из опыта программ, привязанных к специфике конкретной ситуации, представляет собой трудную задачу. Тем не менее в ряде стран имеются позитивные примеры, заслуживающие внимания. Так, в Боснии и Герцеговине процесс передачи ответственности национальным органам и обеспечения долговременной жизнеспособности имеющегося потенциала можно, по крайней мере в целом, назвать успешным. Другие страны, и в частности Албания, вплотную подошли к тому, чтобы полностью взять на себя ответственность за свои программы. По словам председателя и директора Центра Боснии и Герцеговины по противоминной деятельности, процесс передачи Центру ответственности за эту деятельность от Организации Объединенных Наций проходил четко и эффективно. ПРООН активно поддерживает связанные с разминированием усилия Боснии и Герцеговины с 1996 года. Под ее управлением первоначально находился Центр по противоминной деятельности, отвечавший за координацию осуществления национальной программы и за составление и обновление базы данных о минных полях. Эти функции были переданы национальным властям в 1998 году, когда ПРООН приступила к осуществлению своей Комплексной программы противоминной деятельности (КППД). Эта программа позволяет успешно поддерживать нарождающийся национальный потенциал планирования и координации противоминных мероприятий. В общем и целом КППД является эффективным инструментом содействия развитию национального потенциала и постепенной переориентации страновой программы с постконфликтного восстановления и расселения на устойчивое развитие³⁴. Несмотря на ряд трудностей, связанных с управлением и обеспечением прозрачности, в Боснии и Герцеговине удалось достичь сравнительно высокого уровня национального потенциала и накопить значительный опыт, что открывает перед другими странами немалые возможности для изучения этого опыта и обмена с Боснией и Герцеговиной уроками на будущее; этим уже воспользовались Грузия, Судан и Иордания³⁵.

127. В связи с этим Инспекторы подчеркивают, что потенциал, заложенный в сотрудничестве Юг–Юг и трехстороннем сотрудничестве, изучен все еще не до конца³⁶. Ряд инициатив предпринят в рамках осуществляемой ПРООН программы обмена опытом противоминной деятельности, которая способствует кооперации и коллегиальному обмену мнениями среди стран, затронутых минной опасностью, а также распространению передового опыта. Так, многообещающими инициативами в этом плане являются обмены информацией и опытом между программами противоминной деятельности Анголы, Камбоджи и Мозамбика³⁷, заслуживающие поддержки и дальнейшего расширения.

³⁴ GICHD, "Mid-term review of the UNDP Integrated Mine Action Programme (IMAP): final report", July 2006, p. iii.

³⁵ Emina Abrahamsdotter, "Ex-post final evaluation report: Integrated Mine Action Program", 30 April 2010, p. 11.

³⁶ См. "Сотрудничество Юг–Юг и трехстороннее сотрудничество в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2011/3).

³⁷ Доклад Генерального секретаря о помощи в деятельности, связанной с разминированием (A/66/292), пункт 34.

128. Инспекторы отдают также должное значительным усилиям, предпринятым в Камбодже национальными органами по вопросам разминирования в сотрудничестве с партнерами страны по процессу развития для укрепления руководства деятельностью, связанной с разминированием, и национальной ответственности за нее. Заслуживают упоминания принятые недавно Камбоджийским управлением по противоминной деятельности Принципы партнерства в процессе осуществления Национальной противоминной стратегии. Во введении к этим принципам указано, что партнеры по процессу развития должны ориентироваться на правительство страны при формулировании и осуществлении политики и стратегий, связанных с разминированием, и приводить оказываемую ими поддержку в соответствии с национальными планами. Упомянутые принципы направлены также на повышение эффективности помощи. Свидетельством возросшего доверия к национальному руководству стала смена режима осуществления финансируемого рядом доноров проекта "Разминирование, нацеленное на результаты", первую часть которого осуществляла непосредственно ПРООН, а вторую было решено реализовать силами национальных участников под руководством и в рамках ответственности Камбоджийского управления по противоминной деятельности ("Разминирование, нацеленное на результаты, этап II").

129. Ряд стран, где ответственность за мероприятия, связанные с разминированием, полностью передана соответствующим национальным органам, до сих пор сильно зависят от финансирования извне. При этом некоторые из таких национальных органов получают финансовую поддержку от органов Организации Объединенных Наций в отсутствие каких-либо конкретных планов полной передачи национальным правительствам ответственности за противоминную деятельность, в том числе за финансирование этих национальных органов. **Поэтому Инспекторы считают, что переходные стратегии должны быть сформулированы в этом отношении более конкретно, с указанием планируемых этапов и точных сроков полной передачи ответственности.**

130. В рамках некоторых сценариев предусмотрен альтернативный подход, при котором, как в случае Афганистана, Организации Объединенных Наций предлагается по поручению национальных властей брать на себя руководство программами по разминированию. По данным ЮНМАС, в 2002 году правительство Афганистана поручило руководимому Организацией Объединенных Наций Афганистанскому центру по координации деятельности, связанной с разминированием (АЦКДР), обеспечивать координацию противоминных мероприятий, проводимых в стране всеми заинтересованными сторонами, и взять на себя выполнение обязательств, предусмотренных КЗППМ. Сумма, выделенная из ДЦФ с 2002 по 2011 год на противоминную деятельность в Афганистане, составила 392,8 млн. долл. США, что эквивалентно 59% всех взносов, поступивших в ДЦФ за указанный период. Эти средства использовались главным образом для разъяснения минной опасности и проведения работ по разминированию. С 2001 по 2011 год число людей, гибнущих или получающих увечья от взрывов мин и ВПВ в Афганистане, существенно сократилось³⁸. Кроме того, АЦКДР вместе с афганистанским Департаментом по вопросам разминирования стремится к тому, чтобы в интересах обеспечения эффективности предпринимаемых усилий и во избежание их дублирования решения о порядке и масштабах подключения тех или иных участников принимались с четким пониманием

³⁸ Данные на февраль 2012 года: в 2001 году число погибших и пострадавших при взрывах мин и ВПВ составило 2 027 человек. К 2011 году эта цифра уменьшилась до 391 человека.

того, кем они являются, каковы круг их полномочий и их техническая специализация, а также какими директивами они руководствуются³⁹.

131. Техническая поддержка со стороны Организации Объединенных Наций является ключевым фактором успеха в укреплении национального потенциала. В связи с этим в состоявшихся беседах несколько заинтересованных сторон не раз с сомнением отзывались о том, какую реальную пользу приносит работа некоторых командированных Организацией Объединенных Наций технических советников, имея в виду уровень их компетентности. Однако в этом плане в разных странах наблюдается весьма неодинаковая картина; поэтому Инспекторы пришли к выводу, что давать какие-либо общие оценки без учета контекста невозможно. Несмотря на успешный опыт в ряде конкретных ситуаций, **Инспекторы считают необходимым не только ввести для всех сотрудников Организации Объединенных Наций, участвующих в противоминной деятельности, более четкие описания должностных обязанностей и показателей результативности работы, но и предусмотреть единый вводный /подготовительный курс специально для руководителей проектов и старших технических советников.**

132. С оказанием надлежащей технической поддержки в создании жизнеспособного национального потенциала тесно связана проблема возможного распыления экспертных ресурсов, предназначенных для противоминной деятельности, при объединении этой деятельности с более общими программами, такими как защита детей в случае ЮНИСЕФ или вопросы, связанные с легким и стрелковым оружием, в случае ПРООН. Признавая важное значение комплексного подхода к деятельности в области разминирования, Инспекторы все же подчеркивают, что специализированный экспертный потенциал, имеющийся для этих целей на уровне Централных учреждений, подвергается опасности все большего распыления при его интеграции в более общие тематические блоки, такие как проблематика легкого и стрелкового оружия или защита детей.

133. **В заключение Инспекторы отмечают, что усилия по повышению уровня компетентности руководителей программ и технических советников Организации Объединенных Наций с помощью единого вводного курса подготовки к деятельности, связанной с разминированием, должны быть ориентированы на то, как противоминная деятельность организована в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, с особым акцентом на концепции "Единство действий", включая роль и ответственность структур, входящих и не входящих в систему Организации Объединенных Наций, и различия в условиях их деятельности. К этой учебной программе могут быть добавлены и другие элементы, обеспечивающие, чтобы каждый сотрудник Организации Объединенных Наций, занимающийся вопросами, связанными с разминированием, руководствовался единым общим пониманием противоминной деятельности Организации Объединенных Наций независимо от того, к какой из ее структур этот сотрудник принадлежит.**

134. **По мнению Инспекторов, такой вводный курс должны проходить все новые сотрудники, которым предстоит заниматься деятельностью, связанной с разминированием, включая сотрудников ЮНМАС, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНОПС и любых других органов, работающих в данной области.**

³⁹ По состоянию на январь 2012 года в деятельности, связанной с разминированием (расчистка местности, разведка, разъяснение минной угрозы и помощь жертвам), принимали участие 44 различных субъекта с общей численность персонала 12 700 человек, работавшие в 91 районе 25 провинций (источник: ЮНМАС).

Этот курс можно было бы сделать обязательным для сотрудников, занимающихся противоминной деятельностью; его следует разработать с применением современных технологий, предусмотрев, в частности, возможность его размещения в Интернете, где он будет доступен из любой точки в любое время; его разработка могла бы финансироваться из средств ЦДФ нецелевого назначения. В дополнение к этому для сотрудников Организации Объединенных Наций, работающих на местах, необходимо ввести четкие описания должностных обязанностей и показатели результативности. ЮНМАС как координационный центр должна нести основную ответственность за эту работу.

135. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации должно способствовать повышению эффективности противоминной деятельности Организации Объединенных Наций:

Рекомендация 4

ЮНМАС как координатор деятельности, связанной с разминированием, должна подготовить соответствующие учебные материалы для повышения потенциала сотрудников, в частности для единого курса начальной подготовки нового персонала всех фондов, программ или специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся деятельностью, которая имеет отношение к разминированию, уделяя особое внимание важной роли структур, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

Е. Мониторинг и оценка противоминной деятельности

136. Мониторинг и оценка являются неотъемлемой частью рамочных положений Межучрежденческой политики Организации Объединенных Наций в области разминирования. Согласно этой политике, Организации Объединенных Наций следует, в качестве общего правила, регулярно поручать проведение оценки результатов осуществляемых ею программ разминирования независимым организациям, а также участвовать в проведении оценок программ разминирования с привлечением всех заинтересованных сторон на национальном или региональном уровнях либо поощрять проведение таких оценок. Выводы, получаемые в результате таких оценок, должны учитываться при разработке дальнейших планов и программ⁴⁰. В рамках той же политики ЮНМАС прямо поручается нанимать независимых экспертов для оценки результативности программ, осуществляемых ею на местах, ПРООН предлагается регулярно проводить силами внутренних и независимых экспертов оценки осуществляемой ею деятельности в области разминирования, доводя результаты таких оценок и извлеченные из них выводы до сведения всех партнеров и других заинтересованных сторон, а к ЮНИСЕФ обращается просьба проводить периодические оценки в целях разработки, распространения и пропаганды методик, стандартов, политических установок и руководств в области РМО. Аналогичным образом, исполнительская деятельность ЮНОПС постоянно контролируется и подвергается

⁴⁰ Деятельность в области разминирования и эффективная координация (примечание 9 выше), пункт 27.

ся соответствующей оценке на входе и на выходе в целях обеспечения своевременных поставок нужной продукции⁴¹.

137. ЮНМАС стремится воплощать эти руководящие принципы в практику, пользуясь разнообразными средствами в зависимости от условий и специфики конкретных программ. Она взаимодействует с полевыми миссиями в процессе работы над оценками противоминных компонентов программ, которые финансируются за счет долевого взноса, направляемых на операции по поддержанию мира; кроме того, эти программы могут подвергаться внутренней ревизии и оценке по линии Управления служб внутреннего надзора (УСВН), а также внутренней оценке со стороны Отдела политики, оценки и профессиональной подготовки ДОПМ. Требования к оценке программ, получающих финансирование из ДЦФ или других источников, определяются в рамках внутренней процедуры, по запросу доноров программы или самими этими донорами. ЮНМАС ставит перед собой задачу проводить по две независимые оценки программ в год, однако на практике это до сих пор удавалось редко. На момент составления настоящего доклада ЮНМАС не смогла представить информацию о количестве и типах оценок, проведенных за последние годы, в связи с чем ее роль в этом отношении определить трудно. Однако **Инспекторы констатировали отсутствие как официальной стратегии оценки, которая воплощала бы в практику ее руководящие принципы, провозглашенные в рамках политики, так и систематического распространения информации об извлеченных уроках.**

138. В 2008 году ЮНМАС разработала механизм контроля за выполнением рекомендаций, назначение которого состоит в том, чтобы отслеживать сделанное во исполнение рекомендаций всех видов – от сформулированных в ходе ревизий и технических оценок, проводимых УСВН, до рекомендаций по итогам независимых экспертиз. Хотя Инспекторы в целом одобряют механизм контроля за выполнением рекомендаций и подчеркивают потенциальную ценность этой инициативы с точки зрения учета рекомендаций и мониторинга их выполнения, они отмечают, что работа по их выполнению и контроль за ней нуждаются в совершенствовании; ЮНМАС объясняет это текучестью кадров, исполняющих соответствующие административные функции. Инспекторы надеются, что недавнее решение передать ответственность за данный механизм из Секции программ, на которую она была возложена изначально, в Секцию политики позволит обеспечить более эффективный контроль.

139. **Подводя итог, Инспекторы с сожалением отмечают, что, несмотря на все большее внимание, уделяемое вопросам мониторинга и оценки, культура мониторинга и оценки до сих пор развита недостаточно.** Инспекторы подчеркивают важное значение мониторинга и оценки как изнутри, так и извне. Если результаты и степень эффективности программ, связанных с разминированием, подвергаются мониторингу и оценке слишком редко, то это серьезно ослабляет как долгосрочную результативность, так и эффективность реализации проектов на всех основных направлениях. Поэтому Инспекторы пришли к выводу о том, что ЮНМАС и всем членам МУКГР следует делать все большее акцент на важности оценки и текущего мониторинга поддерживаемых ими программ и стремиться развивать культуру мониторинга и оценки. Особое значение следует придавать разработке стратегии оценки и соответствующих механизмов мониторинга.

⁴¹ Там же, пункт 86 (ЮНМАС); пункт 106 (ПРООН); пункт 119 (ЮНИСЕФ); и пункты 135 и 136 (ЮНОПС).

140. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации способствовало бы повышению эффективности противоминной деятельности Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

ЮНМАС следует на основе консультаций с МУКГР разработать стратегию оценки, способную служить основой для всех видов как внутренних, так и независимых оценок и включающую в себя критерии систематической оценки стратегии, а также, когда это необходимо, деятельности на местах.

V. Финансирование противоминной деятельности по линии Организации Объединенных Наций

A. Механизмы финансирования противоминной деятельности в Организации Объединенных Наций

141. В Организации Объединенных Наций существуют несколько механизмов финансирования, позволяющих направлять средства на противоминную деятельность; каждым из ее основных участников, т.е. ЮНМАС, ПРООН и ЮНИСЕФ, созданы или управляются специальные фонды для этой цели.

142. Руководимые ЮНМАС программы на местах и координационная деятельность штаб-квартиры ЮНМАС финансируются за счет ассигнований, выделяемых Генеральной Ассамблеей на связанные с разминированием компоненты семи миссий по поддержанию мира⁴²; средств, направляемых на координационную деятельность штаб-квартиры ЮНМАС со вспомогательного счета Организации Объединенных Наций для операций по поддержанию мира; донорских взносов правительств, организаций и частных лиц в ДЦФ; и средств, поступающих из других целевых фондов Организации Объединенных Наций и многосторонних донорских целевых фондов (МДЦФ), таких как Общий гуманитарный фонд для Судана, Объединенный фонд для Демократической Республики Конго и Непальский целевой фонд мира. В 2009–2010 годах за счет добровольных взносов финансировались 53% всех финансовых потребностей противоминных программ Организации Объединенных Наций, а за счет ассигнований на поддержание мира – 46%. В 2010 году ассигнования Генеральной Ассамблеи на компоненты программ, связанные с разминированием, составили 55% общей суммы, по линии счета поддержки операций по поддержанию мира был получен всего 1%, а остальные 44% поступили в виде добровольных взносов через ДЦФ⁴³. Важно отметить, что следствием роста поступлений из средств, выделяемых на поддержание мира, и сокращения добровольных взносов стало изменение соотношения между источниками финансирования программ, осуществляемых под руководством ЮНМАС: так, удельный вес ассигнований на поддержание мира в бюджете противоминных программ сейчас выше, чем удельный вес средств, выделяемых из ДЦФ.

143. В число других механизмов, используемых для поддержки противоминной деятельности, входит созданный ПРООН в 2000 году и управляемый Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению Тематический целевой фонд по предотвращению кризисов и восстановлению, из которого на деятельность ПРООН, связанную с разминированием, за период с 2004 года было выделено 110 млн. долл. США. Помимо этого средства на конкретные мероприятия в области разминирования поступают напрямую от страновых отделений ПРООН.

⁴² Миссия Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде, Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре, Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго, Смешанная операция Африканского союза – Организации Объединенных Наций в Дарфуре, Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане, Миссия Африканского союза в Сомали и Миссия Организации Объединенных Наций в Судане.

⁴³ UNMAS, “Who pays for it?”, www.mineaction.org/section.asp?s=who_pays_for_it (9 June 2011).

Средствами, выделяемыми на осуществление противоминных программ из бюджета ЮНИСЕФ, распоряжаются в основном непосредственно отделения ЮНИСЕФ в соответствующих странах, а также Секция по вопросам защиты детей в Нью-Йорке и Управление по партнерствам и мобилизации ресурсов в государственном секторе.

В. Управление Целевым фондом добровольных взносов на оказание помощи в деятельности, связанной с разминированием

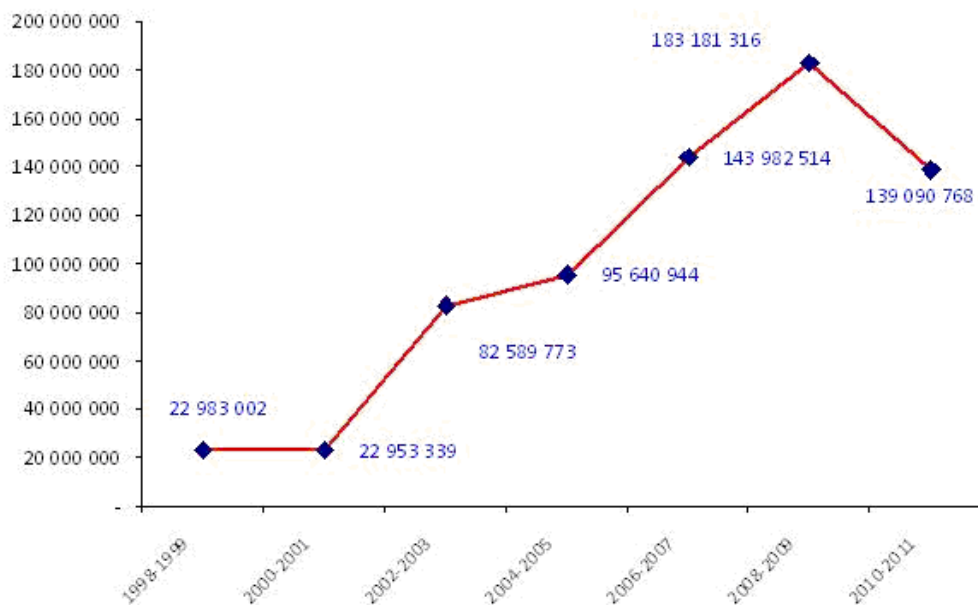
144. ДЦФ был учрежден в 1994 году и с 1998 года находится под управлением ЮНМАС; он представляет собой централизованный фонд, по линии которого в общесистемных масштабах предоставляется помощь в разминировании, поступающая из источников как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Это основной механизм направления средств на противоминную деятельность, в который со времени его учреждения уже поступило 680 млн. долл. США. Согласно действующим в Организации Объединенных Наций принципам управления целевыми фондами, ЮНМАС в рамках полномочий, предоставленных ей Контролером, сохраняет за собой право распоряжаться средствами, поступающими в ДЦФ, в качестве управляющего этим целевым фондом и должна, в соответствии с требованиями доноров ДЦФ, касающимися подотчетности, осуществлять надзорные и контрольные функции.

145. ДЦФ намного превосходит все другие источники добровольных взносов на противоминную деятельность. В 2009 году совокупный объем взносов в этот фонд превышал 90 млн. долл. США, а в 2010 году сократился до 63,5 млн. долл. США. Из всех средств, имевшихся в распоряжении ДЦФ в 2010 году, лишь 1,9 млн. долл. США, или 3%, приходились на нецелевые взносы. На диаграмме 6 показаны общие суммы добровольных взносов, полученные за период с 1998/99 года по 2010/11 год. Взносы в ДЦФ неуклонно росли и в двухгодичном периоде 2008–2009 годов достигли максимального уровня, превысив 180 млн. долларов⁴⁴.

146. Однако в 2010 и 2011 годах ДЦФ пополнялся недостаточно, и ввиду нехватки денежных средств ЮНМАС была вынуждена пересмотреть приоритеты своих программ и произвести значительные сокращения бюджета. Достигнув в 2008–2009 годах самого высокого уровня за все предыдущие двухгодичные периоды, объем взносов в ДЦФ вновь уменьшился (см. диаграмму 6); он, по всей вероятности, уже не вернется к высоким уровням, зафиксированным в прошлом, и можно предположить, что нынешнее сокращение финансирования ДЦФ знаменует собой глобальную тенденцию к постепенному уменьшению сумм, выделяемых непосредственно на противоминную деятельность, о чем уже говорилось выше.

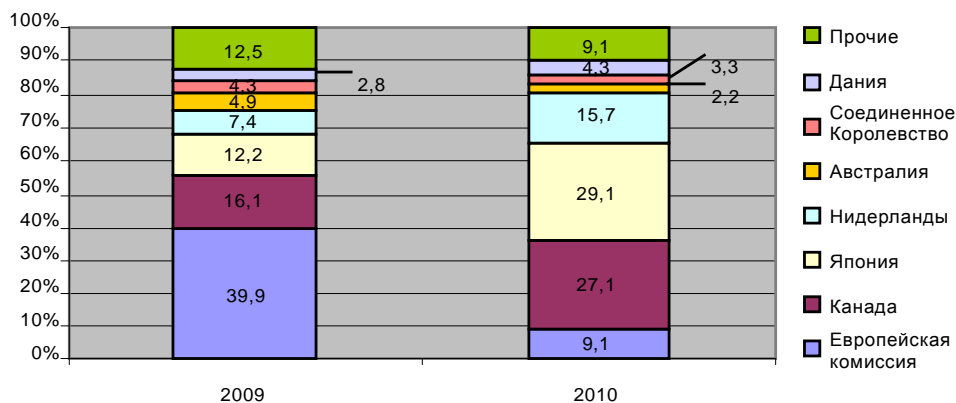
⁴⁴ Ibid.

Диаграмма 6
Взносы в Целевой фонд добровольных взносов в 1998/99–2010/11 годах,
(в долл. США)



147. ЮНМАС получает через ДЦФ внебюджетную поддержку от 10 основных доноров, предоставивших 96,4% общей суммы поступлений за 2010 год; это стало возможным в значительной мере благодаря четырем крупнейшим донорам – Европейской комиссии, Канаде, Японии и Нидерландам, от которых в совокупности поступили 82,8% всех средств, полученных в 2010 году. На диаграмме 7 показана разбивка взносов, внесенных в ДЦФ в 2009 и 2010 годах, по основным донорам.

Диаграмма 7
Основные доноры Целевого фонда добровольных взносов, 2009–2010 годы
 (в процентах)



148. Учитывая зависимость ЮНМАС от весьма ограниченного круга доноров, а также экономическую ситуацию в современном мире, Инспекторы считают, что текущее положение ЮНМАС чревато риском, и хотели бы подчеркнуть необходимость осмотрительного подхода к прогнозированию расходов на период действия следующей стратегии. Во избежание увеличения разрыва между потребностями в финансировании и фактическим объемом взносов ЮНМАС разработала стратегию мобилизации ресурсов на 2010–2013 годы, утверждение которой состоялось недавно.

149. На диаграммах 8 и 9 представлены сводные данные об основных получателях взносов, поступивших в ДЦФ в 2010 и 2011 годах. Более половины взносов за оба этих года предназначались для Афганистана. Средства нецелевого назначения в каждом году составляли только около 3% от общей суммы.

Диаграмма 8
Получатели взносов ДЦФ в 2010 году
 (в процентах)

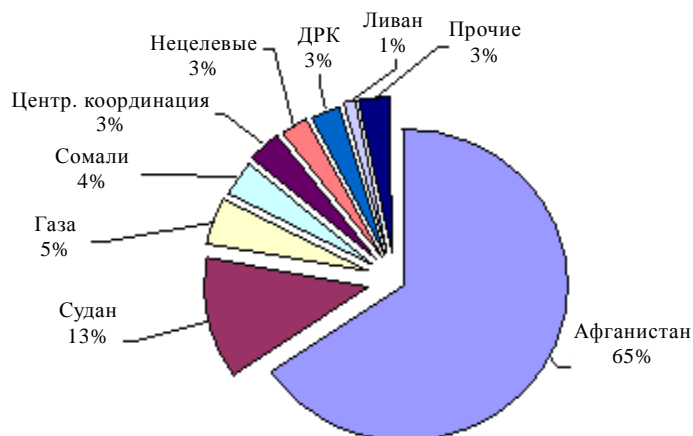
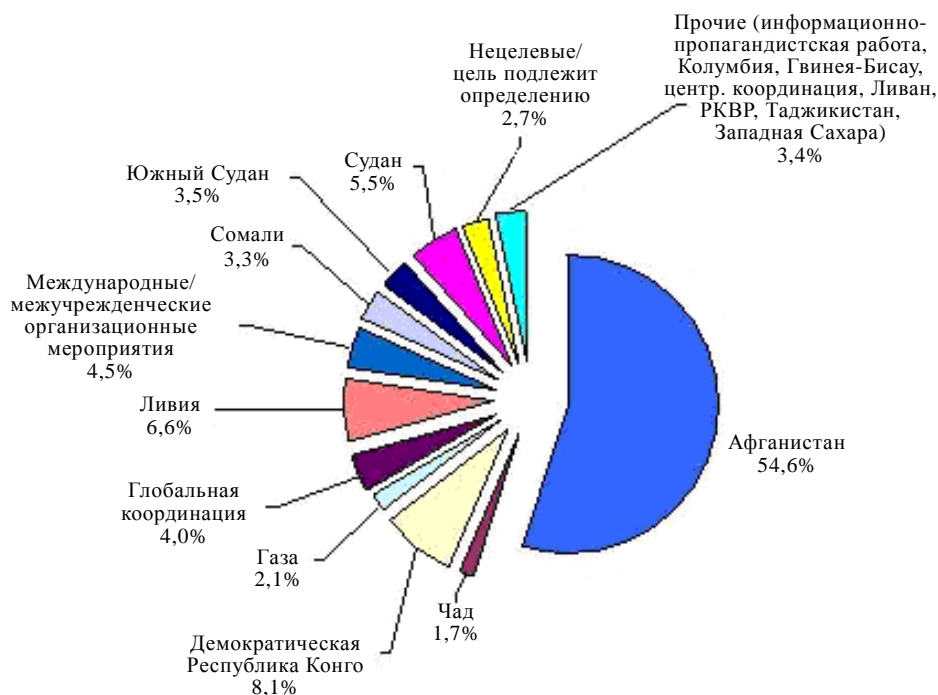


Диаграмма 9
Получатели взносов ДЦФ в 2011 году
 (в процентах)



150. Заслуживает упоминания тот факт, что некоторые из стран, выделяющих наибольшие суммы на деятельность, связанную с разминированием, не являются донорами ДЦФ. Инспекторы провели беседы с представителями ряда крупнейших стран-доноров, в том числе тех, кто не участвует в пополнении ДЦФ. Последние объясняли свое нежелание использовать ДЦФ в качестве одного из основных каналов финансирования различными причинами: от особенностей национальной политики, проводимой той или иной страной-донором в области сотрудничества, до сомнений в рациональности и эффективности ДЦФ как механизма финансирования: так, ДЦФ считают излишне дорогостоящим, неповоротливым и недостаточно гибким механизмом, о чем будет более подробно сказано ниже. Кроме того, следует отметить, что эту точку зрения разделяют и некоторые участники практической деятельности, связанной с разминированием: "ДЦФ зарекомендовал себя малоэффективным механизмом для перечисления средств на реализацию программ и вызывает недовольство доноров в связи с высоким уровнем накладных расходов, удерживаемых Администрацией ООН, и проволочками с выделением средств полевым операциям. Те, кто хочет обойти эту громоздкую бюрократию, шире используют двусторонние и иные механизмы финансирования, но это, в свою очередь, затрудняет работу ООН по координации противоминной деятельности"⁴⁵. Критики считают, что если ДЦФ до сих пор существует, то это объясняется не столько его эффективностью и дос-

⁴⁵ Alan Bryden, "Optimising mine action policies and practice", в *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, Alan Bryden, Heiner Haenggi, eds. (Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2005), p. 165.

тигнутыми результатами, сколько неспособностью некоторых доноров проследить за тем, как используются их взносы.

С. Своевременность перечисления средств из Целевого фонда добровольных взносов

151. Настоящий обзор не претендует на оценку финансового управления ДЦФ; конкретные примеры приводятся в нем лишь в порядке иллюстрации ряда выявленных Инспекторами серьезных проблем. Задержки с выделением денежных сумм из ДЦФ уже не раз вызывали беспокойство у партнеров по осуществлению, НПО и доноров, а также у стран, подверженных минной опасности, в чем Инспекторы смогли убедиться в ходе бесед с соответствующими должностными лицами.

152. В 1998, 2004 и 2008 годах УСВН проводило в ДЦФ ревизионные проверки⁴⁶, с тем чтобы оценить действенность и эффективность финансового управления Фондом. Во исполнение соответствующих рекомендаций ЮНМАС приняла ряд важных мер по совершенствованию управления финансами ДЦФ. Эти меры позволили улучшить финансовые показатели Фонда и работу ЮНМАС по распоряжению его активами. Несмотря на эти улучшения, УСВН выявило слабые места, в частности, в системе контроля за финансовым управлением ДЦФ, включая несоблюдение партнерами по осуществлению требований, предъявляемых к финансовой отчетности, задержки с перечислением средств, тормозящие осуществление проектов, несоблюдение отвечающих критериям эффективности сроков возвращения неизрасходованных остатков и начисленных процентов, а также недоведение результатов финансовой деятельности до сведения доноров. Один из наиболее важных выводов касается промежутка времени между поступлением средств в Фонд и их фактическим перечислением на реализацию проектов. Основываясь на данных обо всех проектах, утвержденных с 2004 по 2006 год, УСВН установило, что на перечисление поступивших сумм конечным получателям затрачивается в среднем семь месяцев.

153. УСВН повторило также рекомендацию, которая была сформулирована в одном из предыдущих докладов и согласно которой ЮНМАС следует для целей управления ДЦФ получить от Контролера полномочия на управление целевыми фондами и полномочия по удостоверению. В свой доклад АР2009/600/4 от 29 октября 2009 года УСВН вторично включило все ту же рекомендацию, подчеркнув, что Департамент по вопросам управления по-прежнему не дал своего согласия на делегирование полномочий на финансовое управление в целях рационализации процедур обработки очередных денежных поступлений. Отсутствие таких полномочий часто оборачивалось задержками в деле осуществлении проектов. В июле 2010 года полномочия по удостоверению были наконец делегированы Контролером Организации Объединенных Наций сотруднику отдела ЮНМАС по бюджетно-финансовым вопросам и отчетности. Это дает ЮНМАС возможность санкционировать платежи в рамках положений Финансового соглашения, утвержденного и подписанного Контролером. Таким образом, количество этапов, из которых состоит процесс распределения и перечисления средств, удалось сократить, в чем Инспекторы видят обнадеживающий признак.

⁴⁶ Ревизии УСВН № АР97/124/6; АР2003/600/01; и АН2007/600/1.

154. Из проведенных бесед Инспекторы сделали вывод, что проблема своевременного перечисления средств все еще не решена. Имеются данные о задержках, допущенных в целом ряде стран, таких как Пакистан (проект ЮНИСЕФ по разъяснению минной опасности) и Чад, пример которого получил наибольшую огласку в последние годы⁴⁷. В обоих случаях средства поступили к партнерам Организации Объединенных Наций с большим запозданием, главным образом по административным причинам. На восьмом Совещании государств – участников Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении Чад обратился с просьбой продлить на 14 месяцев срок выполнения его обязательств по статье 5, с тем чтобы можно было получить более ясное представление о наличии мин на его территории и создать основу для дальнейших работ по разминированию⁴⁸. В марте 2009 года Япония подписала соглашение о целевом взносе в ДЦФ в размере почти 5,6 млн. долл. США на проведение в Чаде технического обследования силами ПРООН; после долгих дискуссий по административным вопросам и по поводу размеров отчислений на поддержку программы средства были в конце концов перечислены ПРООН в феврале 2010 года; однако к этому времени оказалось, что предоставленного дополнительного срока уже недостаточно, в том числе по упоминавшимся выше административным причинам. Это вызвало задержку с получением средств, необходимых для технического обследования, без которого невозможно уяснить масштабы распространения ВПВ на территории страны⁴⁹.

155. Необходимость улучшений становится еще более очевидной, если принять во внимание круг ведения ДЦФ, в котором подчеркивается роль данного целевого фонда как механизма, обеспечивающего, чтобы "помощь в разминировании предоставлялась своевременно и скоординировано", а также указывается, что "в связи с этим структура Целевого фонда предусматривает наличие остатка средств... которые могут оперативно использоваться для деятельности, связанной с разминированием"⁵⁰. **Сообщение о порядке управления ДЦФ, сделанное ЮНМАС на заседании Постоянного комитета по ресурсам, сотрудничеству и содействию в июне 2011 года, является первым обнадеживающим признаком повышения прозрачности в этом отношении.**

156. На десятом Совещании государств-участников в декабре 2010 года ЮНМАС, выступая от имени МУГКР, признала наличие обеспокоенности по поводу задержек с предоставлением финансирования через систему Организации Объединенных Наций и дала заверения в том, что Организация Объединенных Наций относится к этому со всей серьезностью и в неотложном порядке занимается рассмотрением путей и способов обеспечения быстрой и эффективной передачи средств соответствующим сторонам.

157. В интересах рационального и эффективного финансирования противоминной деятельности и в соответствии с решением 2010/18/iii, принятым Комитетом по вопросам политики в июле 2010 года, Управлению Контролера Организации Объединенных Наций было поручено облегчать и поддерживать эту работу в координации с соответствующими должностными лицами других органов Организации Объединенных Наций, вводя в действие процедуры и типовые схемы, позволяющие оперативно выделять денежные суммы из ДЦФ на ос-

⁴⁷ IRIN-ОСНА, "Analysis: the problems of demining in Chad" (примечание 30 выше).

⁴⁸ Chad, "Demande de prolongation du délai prescrit a l'article 5", 25 July 2008, pp. 6–7.

⁴⁹ Chad, "Demande de prolongation" (примечание 33 выше), p.5.

⁵⁰ Terms of reference of the Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Clearance, 1994, pp. 1–2; см. также A/49/375, стр. 25.

новании стандартных соглашений. Данная мера, которую просил принять Комитет по вопросам политики, должна была быть реализована. Однако до сих пор не решен ряд проблем, по-прежнему мешающих достижению окончательной договоренности.

158. **Инспекторы подчеркивают важное значение своевременного перечисления средств на деятельность, связанную с разминированием, через ДЦФ.** Хотя речь идет об общеизвестной проблеме, они вновь отмечают **необходимость оптимизации процедур и сведения к минимуму бюрократических формальностей.** Следует составить план действий по выполнению решения 2010/18/iii о пересмотре механизма перечисления средств, установив новый срок завершения такого пересмотра и определив целевые показатели работы этого механизма; прогресс в обеспечении эффективного и своевременного перечисления средств должен отслеживаться на систематической основе.

D. Использование средств нецелевого назначения

159. Средства ДЦФ складываются из взносов целевого и нецелевого назначения. Если первые предоставляются донорами специально для тех или иных стран, программ или учреждений Организации Объединенных Наций, то вторые не сопровождаются какими-либо особыми условиями; в эту последнюю категорию входят также процентные поступления от инвестиционной деятельности Организации Объединенных Наций, если доноры не требуют их возврата. Из 63,5 млн. долл. США, поступивших в ДЦФ в 2010 году, на целевые взносы пришлось не менее 61,6 млн. долл., или 97%, и лишь оставшиеся 3%, или 1,9 млн. долл., не были предназначены для заранее определенной цели. Согласно кругу ведения ДЦФ, утвержденному в 1994 году, "Целевой фонд сможет достичь своих основных целей лишь при наличии достаточного остатка взносов нецелевого назначения"⁵¹. Напротив, низкий уровень взносов нецелевого назначения отрицательно отражается на способности ЮНМАС осуществлять стратегическое планирование на средне- и долгосрочную перспективу. Еще одним аспектом, существенно влияющим на стратегическое планирование, является непостоянство поддержки со стороны основных доноров. В одном из предыдущих докладов ОИГ уже говорилось о важности того, чтобы добровольное финансирование было предсказуемым, и с обеспокоенностью отмечалось, что придание взносам целевого характера может вести к искажению программных приоритетов⁵². В "Парижской декларации о повышении эффективности внешней помощи: приверженность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подотчетность" доноры и сами признали необходимость конкретных действий для решения такой проблемы, как "неспособность предоставить более предсказуемые и долгосрочные обязательства по потокам донорской помощи" (пункт 4).

160. Если отсутствие долгосрочных обязательств в отношении финансирования и низкий удельный вес взносов нецелевого назначения представляют собой внешние факторы, то вопрос об использовании нецелевых взносов, поступающих в ДЦФ, органически связан с координационной функцией МУКГР. Круг ведения ДЦФ не содержит четких положений об использовании таких средств.

⁵¹ Terms of reference of the Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Clearance, p. 4, para. 18.

⁵² См. "Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов" (JIU/REP/2007/1).

Следует отметить, что часть взносов нецелевого назначения, которые должны расходоваться в интересах всей МУКГР, направляется на финансирование координационной деятельности по линии штаб-квартиры ЮНМАС. При этом несколько опрошенных представителей заинтересованных сторон жаловались на недостаточную прозрачность и на то, что ЮНМАС, по их мнению, использует нецелевые средства большей частью в собственных интересах.

161. Следует отметить, что существует две категории средств нецелевого назначения: нецелевые взносы по донорским соглашениям и общий фонд нецелевых средств. В порядке информации следует отметить, что, согласно имеющимся расчетам, в 2006–2010 годах лишь 3% нецелевых взносов по донорским соглашениям достались НПО, тогда как 39% этих взносов получило ЮНОПС на осуществление программ ЮНМАС, а 58% были израсходованы на деятельность штаб-квартиры ЮНМАС. Общий фонд нецелевых средств в 2007–2010 годах распределялся следующим образом: 25% этих средств получали НПО или национальные органы, ответственные за противоминную деятельность, 5% – ПРООН, 42% – ЮНОПС для осуществления программ ЮНМАС и 28% – ЮНМАС на финансирование ее штаб-квартиры.

162. Корень данной проблемы кроется в отсутствии механизма управления ДЦФ, обеспечивающего участие всех соответствующих заинтересованных сторон. Должностные лица ключевых членов МУКГР, с которыми Инспекторы встречались в ходе подготовки настоящего обзора, подчеркивали это как первоочередной вопрос, требующий неотложного решения. Необходимо упомянуть, что в июле 2010 года Комитет Генерального секретаря по вопросам политики рекомендовал разработать и внедрить усовершенствованный механизм управления ДЦФ в целях оптимального распределения средств нецелевого назначения (решение 2010/18/iii). В связи с этим МУКГР учредила рабочую группу, поручив ей выработку рекомендаций по надлежащему распределению этих средств. В ответ на рекомендацию Комитета по вопросам политики члены МУКГР сообщая признали, что использование нецелевых средств ДЦФ должно быть более прозрачным, с тем чтобы учреждения могли получать к ним доступ в целях финансирования неотложных мероприятий. В октябре 2010 года ЮНМАС представила МУКГР дискуссионный документ с примерами механизмов, используемых для управления фондами как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Однако с тех пор никаких дальнейших действий предпринято не было, и по состоянию на июль 2011 года решение Комитета по вопросам политики так и оставалось невыполненным.

163. **Инспекторы пришли к выводу о том, что, согласно бытующему мнению, в двойной функции ЮНМАС, которая одновременно является распорядителем средств ДЦФ и получателем этих средств, можно усмотреть признаки коллизии интересов. Они подчеркивают важное значение выполнения решения 2010/18/iii Комитета по вопросам политики и настоятельно призывают МУКГР незамедлительно принять меры по его осуществлению в тесной координации с Управлением Контролера путем установления процедур, ускоряющих перечисление средств из ДЦФ, а также разработать для ДЦФ усовершенствованный механизм управления. По мнению Инспекторов, более эффективно действующий ДЦФ вполне может в дальнейшем привлечь к себе интерес доноров, и это открывает перед системой Организации Объединенных Наций возможность учесть критику ряда ключевых заинтересованных сторон, использовав одновременно и те преимущества, которыми обладает данный Фонд.**

Е. Расходы на поддержку программ

164. Общий объем накладных расходов, или расходов на поддержку программ (РПП), с которыми связано перечисление средств через ДЦФ, весьма беспокоит заинтересованные стороны, особенно доноров. Начиная с двухгодичного периода 2006–2007 годов коэффициент возмещения, покрывающего только расходы на управление ДЦФ, установлен на уровне 3%. Следует отметить, что за счет этих отчислений возмещаются только косвенные издержки. Прямые расходы, четко увязанные с проведением тех или иных практических мероприятий (например, оплата труда сотрудников и другого персонала, транспортные расходы, услуги по договорам, текущие расходы, закупки), не покрываются 3-процентными отчислениями, а проводятся по конкретным статьям бюджетов операций, программ и проектов, финансируемых из ДЦФ.

165. В зависимости от вида проекта и режима его осуществления могут накапливаться дополнительные суммы накладных расходов, поскольку сборы на их оплату взимаются каждым органом, участвующим в цепи управления и реализации проектов. Так, ПРООН и ЮНИСЕФ во всех случаях взимают 7-процентный сбор на покрытие косвенных издержек, однако если партнером по осуществлению является ЮНОПС, то этот сбор (называемый также платой за административные или управленческие услуги) составляет 4% или 5%. По сведениям ЮНМАС, сумма, удерживаемая НПО с грантов, получаемых от ЮНМАС, составляет от 5% до 10%, т.е. всегда находится в пределах установленного Генеральной Ассамблеей 13-процентного совокупного предельного уровня расходов на поддержку программ. Прямые расходы могут увеличивать общую сумму затрат на осуществление (в случае ЮНОПС – на 2,85%), но, как правило, покрываются прямо из бюджетов соответствующих проектов, о чем говорилось выше.

166. Подробный анализ вопроса об РПП выходит за рамки настоящего обзора, однако существует мнение, что общий уровень РПП неоправданно высок. В процессе подготовки настоящего доклада были запрошены данные, позволяющие дополнительно проанализировать нарастание РПП по ходу осуществления проектов; однако такие данные были получены лишь частично. **Инспекторы пришли к выводу о том, что в связи с повышением прозрачности и в контексте мер, рекомендуемых ниже, процесс поэтапного начисления РПП и фактические размеры накладных расходов требуют дополнительного анализа и разъяснений со стороны ЮНМАС и МУКГР.**

167. Следует отметить, что в рамках МДЦФ "участвующие организации продолжают обсуждать вопрос о том, является ли 1-процентный комиссионный сбор за управленческие услуги АА [административных агентов] достаточным или чрезмерным"⁵³. Таким образом, существуют основания для пересмотра взимаемых ДЦФ ставок РПП и разъяснений в этом отношении; в то же время следует иметь в виду, что роль ЮНМАС не эквивалентна роли АА.

⁵³ "Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2010/7), пункт 111.

Е. На пути к усовершенствованному механизму финансирования помощи в рамках мероприятий, связанных с разминированием: пересмотр круга ведения Добровольного целевого фонда

168. Рекомендации и меры, о которых говорится выше, такие как более оперативное перечисление средств получателям, нацелены на повышение эффективности ДЦФ в краткосрочной перспективе. Однако затронутые вопросы связаны и с рядом ключевых для ДЦФ моментов, таких как потребность в оперативном и действенном механизме перечисления средств, необходимость повышения прозрачности путем создания механизма управления с участием всех соответствующих заинтересованных сторон, а также необходимость повышения рентабельного ДЦФ за счет пересмотра ставок РПП. Эти важные моменты предполагают существенный пересмотр круга ведения ДЦФ. Утвержденный в 1994 году, он уже не отражает реальное положение вещей и до сих пор не учитывает институциональные изменения или усилия по реформированию деятельности Организации Объединенных Наций на этом направлении.

169. Как подчеркивалось в 2010 году в докладе ОИГ об управлении целевыми фондами, распоряжение и управление целевыми фондами, предназначенными для конкретных проектов, как правило, обеспечиваются в рамках обычных процедур, используемых данной организацией в процессе осуществления. Напротив, тематические целевые фонды и целевые фонды, располагающие более крупными средствами, "обычно имеют структуру управления, созданную в особом порядке, включая руководящий или консультативный комитет или совет попечителей"⁵⁴. ДЦФ является не просто тематическим целевым фондом, а одним из крупнейших и наиболее активных целевых фондов общего назначения, используемых для финансирования гуманитарных программ. При этом если ДЦФ не имеет специального руководящего органа, то МДЦФ обязательно должны иметь руководящий комитет или аналогичную инстанцию. Хотя МДЦФ учреждаются в ином контексте и сравнение с ними, возможно, не вполне уместно, некоторые элементы все же могут быть учтены в целях усиления подотчетности ДЦФ, повышения оперативности и прозрачности его функционирования. Например, руководящий комитет МДЦФ может быть наделен ключевыми функциями учета и распределения средств нецелевого назначения, рассмотрения и утверждения запросов различных учреждений на предоставление денежных сумм и контроля за их соответствием требованиям заключенных Фондом соглашений либо составления планов на основе соответствующих консультаций во избежание дублирования или параллелизма функций МДЦФ и других механизмов финансирования. В структуре ДЦФ недостает механизма управления, аналогичного руководящим комитетам МДЦФ.

170. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (ЦФРЧС), хотя его специализацией являются краткосрочные экстренные меры, можно привести в качестве примера участия целого ряда заинтересованных сторон в управлении. Этот фонд был учрежден Организацией Объединенных Наций в целях более своевременного и надежного предоставления гуманитарной помощи пострадавшим от стихийных бедствий и вооруженных конфликтов. Консультативная группа ЦФРЧС, созданная в соответствии с резолюцией 60/124 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 2005 года, периодически консультирует Генерального секретаря по вопросам политики, а также относительно исполь-

⁵⁴ Там же, пункт 50.

зования Фонда и результатов его деятельности через заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи. Члены Консультативной группы участвуют в ней в личном качестве, а не как представители своих стран или правительств. В их число входят государственные должностные лица стран-доноров и стран-получателей, представители гуманитарных НПО и научные эксперты. Все они тщательно подобраны с учетом географического и гендерного баланса. **Инспекторы считают, что такой же подход мог бы применяться и к управлению ДЦФ.**

171. Важные уроки в этом плане можно извлечь из опыта МДЦФ. По отношению к 31 из 32 МДЦФ функции АА в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) выполняет Управление ПРООН по МДЦФ. Входя в структуру ПРООН, это Управление, тем не менее, самостоятельно финансирует свою деятельность и строго отделено от оперативной деятельности ПРООН в соответствии с положениями Протокола об административных агентах многосторонних донорских целевых фондов и совместных программ, а также фондов "Единая ООН", который гласит, что "в случаях, когда АА является также участвующей организацией системы ООН, в рамках организации, назначенной в качестве АА, обеспечивается и поддерживается четкое разграничение, включая раздельное подчинение и соответствующий порядок подотчетности, между ее функциями в качестве АА и ее функциями в качестве участвующей организации системы ООН" (пункт 6). Опыт МДЦФ показал, что данная институциональная схема работает и воспринимается достаточно позитивно.

172. **Инспекторы отмечают прогресс, достигнутый за последнее время, и призывают к дальнейшим усилиям по повышению эффективности и прозрачности ДЦФ. Они также пришли к выводу о необходимости пересмотра принятого в 1994 году круга ведения ДЦФ. В целях поддержки данного процесса и выдвижения четких рекомендаций по пересмотру круга ведения ДЦФ следует создать рабочую группу с участием представителей крупных целевых фондов, управляемых Секретариатом Организации Объединенных Наций, членом МУКГР и ЮНМАС. Данная рабочая группа должна принять во внимание мнения государств-членов, в частности стран, подверженных минной опасности, и стран-доноров, и должна руководствоваться уроками, извлеченными из недавнего опыта использования МДЦФ, таких как Фонд миростроительства. В частности, рабочей группе следует иметь в виду следующие ключевые элементы:**

- необходимость создания усовершенствованного механизма управления с участием соответствующих заинтересованных сторон;
- определение того, следует ли сделать распорядителем ДЦФ независимый орган, не участвующий в управлении проектами и/или их осуществлении, как это предусмотрено принципами ГОООНВР в отношении независимости административных агентов, или использовать некий альтернативный механизм для сведения к минимуму усматриваемой коллизии интересов;
- разъяснения по поводу сборов, взимаемых за распоряжение средствами ДЦФ, в целях повышения как прозрачности, так и эффективности.

173. Ожидается, что выполнение нижеприведенной рекомендации будет способствовать оптимизации управления ДЦФ и повышению его эффективности.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю следует пересмотреть круг ведения Целевого фонда добровольных взносов на оказание помощи в разминировании с учетом предпринимаемых в Организации Объединенных Наций в последнее время усилий по реформированию целевых фондов, соответствующих институциональных изменений и уроков взаимодействия с многосторонними донорскими целевыми фондами, с тем чтобы сделать процесс управления Фондом более открытым, прозрачным и независимым, а также более рационально и эффективно организовать его работу.

174. Инспекторы хотели бы подчеркнуть важное значение выполнения изложенных выше рекомендаций и в связи с этим обращают внимание на высказанную Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 66/69 просьбу к Генеральному секретарю представить на шестьдесят восьмой сессии доклад, посвященный, в частности, настоящей оценке.

175. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации будет способствовать усилению подотчетности в рамках деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с разминированием.

Рекомендация 7

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой представить на ее шестьдесят восьмой сессии доклад о выполнении рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

Приложения

Приложение I*

Судан

Пример сотрудничества на местах в связи с противоминной деятельностью Организации Объединенных Наций

Введение

Судан в его границах, существовавших до 11 июля 2011 года, может служить интересной иллюстрацией к деятельности Организации Объединенных Наций (ООН) вообще; однако настоящий краткий документ касается только ее деятельности, связанной с разминированием.

Конфликт, часто называемый "второй гражданской войной"⁵⁵, начался в 1983 году и завершился подписанием Всеобъемлющего мирного соглашения (ВМС) 9 января 2005 года. В этом соглашении были также определены сроки проведения референдума по вопросу о независимости в Южном Судане. На этом референдуме, проходившем с 9 по 15 января 2011 года, 98,83% населения Юга проголосовали за независимость, которая и была провозглашена 11 июля 2011 года. Говоря словами одного из высокопоставленных должностных лиц ООН, "такой шанс создать страну, начав практически с нуля, представляется один раз в жизни... Речь идет об уникальной возможности наладить сотрудничество между национальными силами и международным сообществом. Без всеобъемлющего взаимодействия риск неудач возрастает, а на достижение успехов уходит больше времени".

За этим предельно сжатым резюме стоит великое множество событий, ситуаций, впечатлений и уроков на будущее как для всего международного сообщества, так и для ООН; это же относится и к деятельности, связанной с разминированием. Надо сказать, что эта деятельность постоянно ведется в Судане уже многие годы, но данный документ касается периода, начинающегося с подписания Меморандума о договоренности (МОД) и непосредственно предшествовавших этому событий. Уже в 2002 году между правительством Судана (ПС) и Народно-освободительным движением Судана (НОДС) существовало единое мнение относительно того, что вопрос о необходимости создания условий для противоминной деятельности находится вне сферы политических противоречий.

* Воспроизводится в представленном виде.

⁵⁵ "Первая гражданская война" продолжалась с 1955 по 1972 год.

Роль деятельности, связанной с разминированием

Юридический аспект

Генеральной Ассамблеей была принята резолюция о чрезвычайной помощи Судану⁵⁶, в которой (пункт 14) Генеральная Ассамблея напоминает ПС о его обязательствах по Конвенции о запрещении противопехотных мин (КЗППМ) "... и настоятельно призывает международное сообщество и учреждения Организации Объединенных Наций оказывать соответствующую помощь в связи с решением минной проблемы в Судане". В ходе четвертого Совещания государств – участников КЗППМ⁵⁷ (16–20 сентября 2002 года) состоялась встреча представителей ПС, НОДС и Службы Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием (ЮНМАС). Ее участники обсудили надлежащие способы оказания Организацией Объединенных Наций поддержки усилиям по развитию противоминной деятельности на национальном уровне. Все они 19 сентября 2002 года подписали трехсторонний Меморандум о договоренности (МОД)⁵⁸.

По условиям МОД ООН согласилась помочь обеим сторонам совместно разработать национальную стратегию противоминной деятельности в целях удовлетворения неотложных гуманитарных нужд и более долгосрочных потребностей, связанных с постконфликтной ситуацией в Судане. Всеми сторонами МОД была разработана "Рамочная национальная стратегия Судана по разминированию", представленная международной аудиторией в Найроби 24 августа 2004 года. Обе суданские стороны просили незамедлительно предоставить им помощь в проведении экстренных противоминных мероприятий в целях сокращения числа жертв среди гражданского населения. Поддержку предстояло оказывать на трех направлениях:

- создание национального потенциала по управлению противоминной деятельностью;
- прямое вмешательство в чрезвычайных ситуациях в целях удовлетворения непосредственных нужд и обеспечения неотложных гуманитарных потребностей;
- содействие развитию у национальных НПО надлежащего потенциала по расчистке заминированных районов.

Координационный аспект

В Хартуме было создано Национальное бюро по разминированию (НБР), перед которым на ближайшее время была поставлена задача обеспечить, чтобы деятельность на всех направлениях планировалась на основе единых стандартов. Высказывались надежды на то, что со временем НБР сможет стать подлинно общегосударственным координационным органом и распространить свою деятельность на все районы Судана.

⁵⁶ Резолюция 56/112, принятая Генеральной Ассамблеей. Чрезвычайная помощь Судану; 12 февраля 2002 года.

⁵⁷ Известна также как Оттавская конвенция.

⁵⁸ Меморандум о договоренности между правительством Судана и Народно-освободительной армией Судана относительно поддержки, оказываемой Судану Службой Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Подписан всеми сторонами 19 сентября 2002 года.

Было также создано крупное Бюро Организации Объединенных Наций по деятельности, связанной с разминированием (ЮНМАО), размещавшееся совместно с НБР и действовавшее как на севере, так и на юге Судана. Примечательно, что оно являлось крупнейшим бюро по разминированию во всем мире. Однако появление в стране ЮНМАО приветствовалось не всеми НПО, занимающимися противоминной деятельностью, так как некоторые из них почувствовали себя отодвинутыми на второй план, несмотря на то, что работали в данной стране задолго до ЮНМАО. Такое отношение встречается не только в Судане, поскольку меры в области разминирования, принимаемые ООН, почти всегда отстают от деятельности НПО, которые обычно считают себя в состоянии превосходно справиться с делом и без Организации Объединенных Наций. Однако ЮНМАО, рассматривавшее всех участников данной деятельности как партнеров, распахнуло свои двери перед всеми организациями, занимавшимися разминированием, и предложило им служебные помещения в том же здании, где оно располагалось само. Многие участники противоминной деятельности – ныне именуемые партнерами по осуществлению – в северных районах страны приняли это приглашение, что позволило обеспечить общенациональную координацию действий ООН и НПО на уровне, почти не имеющем аналогов в этой сфере деятельности.

Оперативные мероприятия

Вышеупомянутые координационные усилия сделали возможным проведение множества оперативных мероприятий, из которых особого упоминания заслуживают следующие три.

Ускорилось предоставление гуманитарной помощи, хотя ситуация с минами на юге страны была изучена недостаточно. Обследование воздействия наземных мин, вопрос о котором был впервые поставлен в июне 2003 года, было заказано ЮНМАО, но фактически началось лишь в 2006 году, а завершилось только в июле 2009 года. Оно показало, что проблема наземных мин существует главным образом в пяти из 25 штатов, главным образом на юге и востоке страны, на всей территории которой насчитывалось в общей сложности 605 предположительно опасных районов. Сегодня гуманитарные организации лучше представляют себе существующее положение.

Ключевое значение для доставки гуманитарной помощи имело обеспечение доступа в нуждающиеся районы в условиях, когда ведущие туда дороги были непригодны для проезда или могли быть заминированы. С учетом этого применялся двухступенчатый подход, получивший впоследствии весьма широкое распространение. Сначала силами южноафриканской компании – подрядчика ЮНМАО очищалась от мин полоса шириной 8 метров, предназначенная в основном, но не исключительно, для облегчения доступа группам военного персонала ООН. Затем многие (если не все) дороги реконструировались и доводились до состояния и ширины, отвечающих требованиям к магистральным трассам. Эти работы проводились по заказу Всемирной продовольственной программы (ВПП) с использованием комбинации средств, предназначенных для разминирования и дорожного строительства (та же комбинация применялась и в Афганистане).

Хотя подход к противоминной деятельности, основанный на принципах управления рисками, не является новым, в Судане он после продолжительной дискуссии нашел более широкое применение, чем где-либо еще. Речь идет о системе сбора и оценки фактических данных, получаемых путем разведки маршрутов, позволяющей определить реальную потребность в разминировании

дорог, о котором говорилось выше. Дороги, где мин обнаружено не было, открывались для движения, что позволило очень быстро сделать тысячи километров дорожной сети доступными для транспорта учреждений ООН и НПО.

Важное и успешное трансграничное сотрудничество было налажено в горной Нубии, где НПО, занимающаяся противоминной деятельностью, организовала учебные курсы по разминированию первоначально для двух групп по 12 человек в каждой из районов, контролируемых соответственно ПС и НОДС. В ходе занятий и те, и другие были одеты по единой форме, работали сообща и жили в общем лагере на территории, которую обе стороны признавали нейтральной. По окончании дневных занятий международные инструкторы покидали лагерь, оставляя в нем курсантов обеих групп. Учеба завершилась успешно, хотя от этой совместной инициативы нельзя было ожидать слишком многого, учитывая весьма напряженную обстановку, по-прежнему сохранявшуюся в отношениях между ПС и НОДС даже в районе Нубийских гор. Тем не менее это беспрецедентное мероприятие стало наглядной демонстрацией той совершенно особой роли, которую противоминная деятельность способна сыграть в Судане. Однако попытки создания "объединенных полевых бригад" смешанного состава, которым разрешалось бы проводить работы по обе стороны границы между Севером и Югом, успехом не увенчались.

Каждая из этих мер была призвана продемонстрировать преимущества мирного урегулирования, и в каждом случае это по-своему удалось. Хотя политическая ситуация оставалась сложной, появились примеры того, как можно добиваться ощутимых для населения изменений к лучшему. В течение многих лет трансграничная деятельность НБР и ЮНМАО значительно осложнялась невозможностью прямого авиационного сообщения между Хартумом и Румбеком (тогдашняя столица Юга). Хотя деятельность ЮНМАО при этом могла продолжаться, на эффективную работу НБР в таких условиях рассчитывать практически не приходилось, а в настоящее время данный вопрос вообще утратил актуальность в связи с провозглашением независимости Южного Судана.

Результаты военных миссий

Военные миссии ООН сыграли ключевую роль в развитии противоминной деятельности. Наибольшую известность среди них получила Миссия ООН в Судане (МООНС), роль которой выходит за рамки рассматриваемой темы. Ее воздействие на противоминную деятельность имело три аспекта:

- Миссия нуждалась в оперативной поддержке ЮНМАО, так как военнослужащим было необходимо передвигаться по дорогам, считавшимся заминированными. В большинстве случаев, как уже было упомянуто, эта задача решалась путем проведения коммерческим подрядчиком работ по расчистке восьмиметровой полосы для движения по дорогам, которые было необходимо использовать;
- некоторыми из участвовавших государств были предоставлены военные группы разминирования, которые должны были получать аккредитацию ЮНМАО. Перед этими группами ставилась двоякая задача – содействие в выполнении мандата миссии путем проведения части требуемых работ по разминированию и одновременное выполнение гуманитарных функций;
- возможно, самые заметные последствия этой Миссии для противоминной деятельности носили бюджетный характер. Уже в течение многих лет более 50% всех средств, расходуемых на деятельность, связанную с разми-

нированием в Судане, поступают из бюджета, формируемого за счет долевых взносов.

Несколько слов можно сказать еще об одной миссии, заслуживающей упоминания в этой связи. В Соглашении о прекращении огня в Нубийских горах от 19 января 2002 года ПС и НОДС условились о прекращении боевых действий между их формированиями в Нубийских горах под международным наблюдением на срок в шесть месяцев с возможностью его последующего продления, а его общая цель заключалась в содействии справедливому, мирному и всеобъемлющему урегулированию конфликта. Положениями СПО в сочетании с Соглашением о статусе Миссии предусматривалось создание Совместной комиссии по наблюдению (СКН), которая приступила к работе в апреле 2002 года. Впоследствии Совет Безопасности приветствовал учреждение СКН и других наблюдательных механизмов в Судане⁵⁹. Орган, который стало принято называть "СКН", фактически состоял из двух компонентов: международной Совместной миссии по наблюдению (СМН), следившей за соблюдением СПО и оказывавшей содействие в разъединении и перегруппировке комбатантов, и собственно СКН, именовавшейся также "Группой Председателя", в которой принимались решения о том, следует ли считать те или иные действия нарушением соглашения о прекращении огня. Руководитель СКН был наделен функциями командования и управления по отношению к совместным группам наблюдателей и одновременно возглавлял Группу председателя. Кроме того, СКН пользовалась поддержкой так называемых "друзей Нубийского соглашения" – группы из 12 стран Европы и Северной Америки, финансировавших деятельность СКН и предоставлявших в ее распоряжение невооруженных международных наблюдателей. Поддержка со стороны СКН/СМН была весьма важна для развития противоминной деятельности в Нубийских горах. Это позволило создать внушительный ресурс доброй воли в отношениях между сторонами и оказать весомое, жизненно важное содействие в области разминирования.

Современный этап

Что же можно сказать о сложившемся в результате всего этого положении с разминированием в Судане и какие уроки можно извлечь из этого на будущее? Настоящий краткий отчет был составлен после провозглашения независимости Южного Судана, по итогам поездки в страну представителей Объединенной инспекционной группы (среди которых был и автор), совершенной 27 июня – 1 июля 2011 года (непосредственно перед тем, как было официально объявлено о независимости). Поездка со всей ясностью продемонстрировала два обстоятельства. Во-первых, степень всеобщего уважения, проявляемого к ЮНМАО, чрезвычайно велика и, быть может, уникальна. Во-вторых, задачи, возникшие в связи с независимостью Южного Судана, необычайно сложны.

Авторитет ЮНМАО является вполне заслуженным, но завоевать его было нелегко. Противоминная деятельность ООН в Судане не была свободна от проблем ни на политическом, ни на техническом, ни на человеческом уровне. Непростая политическая подоплека иногда серьезно снижала эффективность сотрудничества и практических действий. Неопределенность реальных масштабов минной опасности на территории огромной страны затрудняла долгосрочное планирование и порой приводила к чрезмерному разрастанию координационной структуры. Делу не всегда помогали специфика взаимоотношений между

⁵⁹ Заявление Председателя S/PRST/2003/16 от 10 октября 2003 года.

волевыми натурами участников, столкновения личных амбиций и неоднородное качество подготовки персонала, участвовавшего в противоминных мероприятиях. Однако все эти проблемы, ни одна из которых сама по себе не является редкостью, не помешали в итоге создать структуру, редкостную по своей эффективности. Можно с полной уверенностью утверждать, что в области разминирования в Судане ЮНМАО контролирует ситуацию и эффективно руководит ведущейся работой. То, каким путем этого удалось достичь, трудно определить со всей точностью, но возможно, что свою роль в этом сыграло сочетание следующих пяти факторов: весьма высокая степень международного внимания к проблеме, позволявшая (порой) принимать своевременные решения (важным примером служит ситуация в Нубийских горах); присутствие МООНС, мандат которой настоятельно требовал своевременных действий; обильный приток средств из регулярного бюджета и от международных доноров; наличие в ЮНМАО сильного и целеустремленного руководства, опиравшегося на помощь квалифицированных и опытных технических советников; полное сосредоточение руководства программой внутри страны в руках ЮНМАО вместо – как это нередко бывает в других случаях – управления ею из Нью-Йорка.

Что касается Судана, расположенного к северу, то он в перспективе, скорее всего, будет самостоятельно организовывать свою деятельность, связанную с разминированием, не прибегая к существенной поддержке со стороны ООН; однако не подлежит сомнению, что в Южном Судане работа должна будет продолжаться еще достаточно долго при существенном содействии со стороны ООН и международного сообщества. Время покажет, насколько эта страна, обретшая с провозглашением независимости новую уверенность в своих силах, сможет обеспечить условия, при которых поддержка, оказываемая Организацией Объединенных Наций, будет так же эффективна, как и до сих пор. Как выразился тот же высокопоставленный представитель Организации Объединенных Наций, слова которого были процитированы в начале этого доклада, *"Южный Судан может потерпеть неудачу, но это не является неизбежным"*. Противоминная деятельность, безусловно, сохранит свое значение для успешного будущего страны, но эту позитивную роль она может сыграть лишь при наличии достаточной политической воли как у правительства Южного Судана, так и у международного сообщества.

Приложение II

Ресурсы и программы в области разминирования, имеющиеся в настоящее время у ЮНМАС, ПРООН и ЮНИСЕФ

Организация	Финансовые ресурсы (долл. США)		Персонал		Количество программ	Примечания
	в ШК	на местах	в ШК	на местах	на местах	
ЮНМАС	~4,5 млн.	~160 млн.	22	~110 межд. ~225 нац.	22	<ul style="list-style-type: none"> ○ В число программ на местах входят 10 программ, управляемых Организацией Объединенных Наций, и 2 национальные программы, осуществляемые при ее поддержке, а также еще 10 программ по линии ОПМ/СПМ. ○ По ШК указана только численность сотрудников категории специалистов. ○ Под управлением ЮНОПС на местах работают также 112 международных и 520 местных сотрудников, действующих по линии ЮНМАС.
ПРООН		68,5 млн.	17	40 межд. + нац. сотрудники, нанятые ПРООН	38	<ul style="list-style-type: none"> ○ Персонал ШК состоит из 2 единиц ЭПЗ и 15 вспомогательных административных сотрудников. ○ Численность персонала на местах указана без учета национальных сотрудников программ. ○ Бюджет ШК эквивалентен 2 единицам ЭПЗ. ○ Объем финансовых ресурсов программ на местах соответствует суммам, выделенным по призыву ПРООН на основе Портфеля 2010 года. Уровень финансирования противоминной деятельности меняется, и данная цифра дает приблизительное представление об обычных размерах годового бюджета.

Организация	Финансовые ресурсы (долл. США)		Персонал		Количество про- грамм	Примечания
	в ШК	на местах	в ШК	на местах	на местах	
ЮНИСЕФ	~24 млн.		21	~24 межд. ~43 нац.	31	<ul style="list-style-type: none"> ○ Деятельность ЮНИСЕФ в области разминирования объединена с его работой в области защиты детей. ○ Численность персонала указана с учетом только сотрудников, работающих над составлением программ, и не включает в себя персонал, занятый оказанием оперативной поддержки, привлечением средств или выполнением коммуникационных функций в связи с разминированием. ○ По ШК указана только численность сотрудников категории специалистов. ○ Финансовые ресурсы предназначены для финансирования как ШК, так и деятельности на местах; сумма соответствует потребностям 2010 года. ○ Персонал ШК включает в себя сотрудников в Нью-Йорке и в региональных центрах.

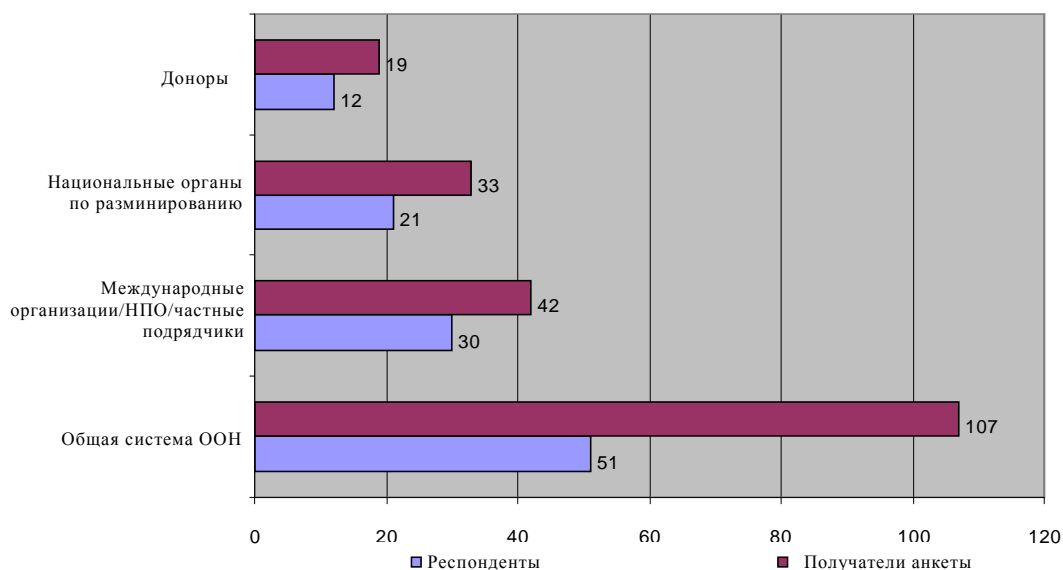
Источник: Приложение В к решению Комитета по вопросам политики в редакции от 6 мая 2011 года и соответствующие обновленные данные отдельных членов МУКГР (по состоянию на 2 августа 2011 года).

Приложение III

Опрос

В период с 26 мая по 17 июня 2011 года Объединенная инспекционная группа провела электронный опрос, в котором было предложено участвовать в общей сложности 201 представителю Организации Объединенных Наций, национальных органов, ответственных за противоминную деятельность, доноров и международных организаций/НПО/частных подрядчиков. Метод случайной выборки не применялся, поскольку была поставлена задача охватить как те заинтересованные стороны, с представителями которых Инспекторы уже встречались в ходе работы над обзором, так и те, чье мнение еще не было учтено. Результаты опроса могут служить важным источником информации в дополнение к теоретическому анализу и выездам на места, обеспечивая возможность перекрестного сопоставления сведений различного происхождения, что позволяет "повысить точность данных" и "прийти к более обоснованным выводам"⁶⁰.

Состав получателей электронной анкеты ОИГ и респондентов, от которых были получены ответы (по группам заинтересованных сторон):



⁶⁰ Linda G. Morra-Imas; Ray C. Rist, *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations* (Washington D.C., World Bank, 2009), p. 300.

Приложение IV

Список опрошенных организаций и учреждений

Инспекторы провели подробные беседы с должностными лицами следующих организаций и учреждений:

*Общая система Организации
Объединенных Наций:*

- ДОПМ/УДООЗБ
- Отделение УКГВ в Колумбии
- Отделение УКГВ в Судане (Джуба)
- Отделение УВКПЧ в Колумбии
- УВР ООН
- Штаб-квартира ПРООН
- Отделение ПРООН в Албании
- Отделение ПРООН в Боснии и Герцеговине
- Отделение ПРООН в Камбодже
- Отделение ПРООН в Колумбии
- Отделение ПРООН в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Отделение ПРООН в Никарагуа
- Отделение ПРООН в Судане (Джуба)
- Штаб-квартира УВКБ
- Отделение УВКБ в Колумбии
- Штаб-квартира ЮНИСЕФ
- Отделение ЮНИСЕФ в Албании
- Отделение ЮНИСЕФ в Боснии и Герцеговине
- Отделение ЮНИСЕФ в Камбодже
- Отделение ЮНИСЕФ в Колумбии
- Отделение ЮНИСЕФ в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Отделение ЮНИСЕФ в Никарагуа

- Отделение ЮНИСЕФ в Судане (Джуба)
- ЮНМАО в Судане (Джуба)
- Штаб-квартира ЮНМАС
- Отделение ЮНМАС в Колумбии
- Отделение ЮНОДК в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Миссия Организации Объединенных Наций в Судане (Джуба)
- ЮНОПС
- Отделение ВПП в Колумбии
- Отделение ВПП в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Всемирный банк

Международные организации:

- Женевский международный центр по гуманитарному разминированию
- Группа имплементационной поддержки
- Штаб-квартира Международного комитета Красного Креста
- Отделение Международного комитета Красного Креста в Колумбии
- Делегация Международного комитета Красного Креста в Нью-Йорке
- Международный целевой фонд по разминированию и оказанию помощи жертвам мин (отделение в Боснии и Герцеговине)

- Организация американских государств, Вашингтон
- Представительство Организации американских государств в Никарагуа

НПО/частные подрядчики:

- АЛБ-ЭЙД
- Колумбийская противоминная кампания
- Колумбийский центр комплексной реабилитации
- Штаб-квартира организации "Помощь датской церкви"
- Отделение ЧОП "G4S" в Джубе
- Международная организация инвалидов
- Отделение Международной организации инвалидов в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Отделение организации "ХАЛО траст" в Камбодже
- Международная кампания за запрещение наземных мин
- Отделение Международной кампании за запрещение наземных мин в Никарагуа
- Служба иезуитов/Камбоджийская кампания за запрещение наземных мин
- Представительство компании "Мехем" в Джубе
- "Майнз экшн" (Канада)
- Штаб-квартира Консультативной группы по вопросам разминирования
- Консультативная группа по вопросам разминирования (отделение в Камбодже)
- Консультативная группа по вопросам разминирования (отделение в Лаосской Народно-Демократической Республике)

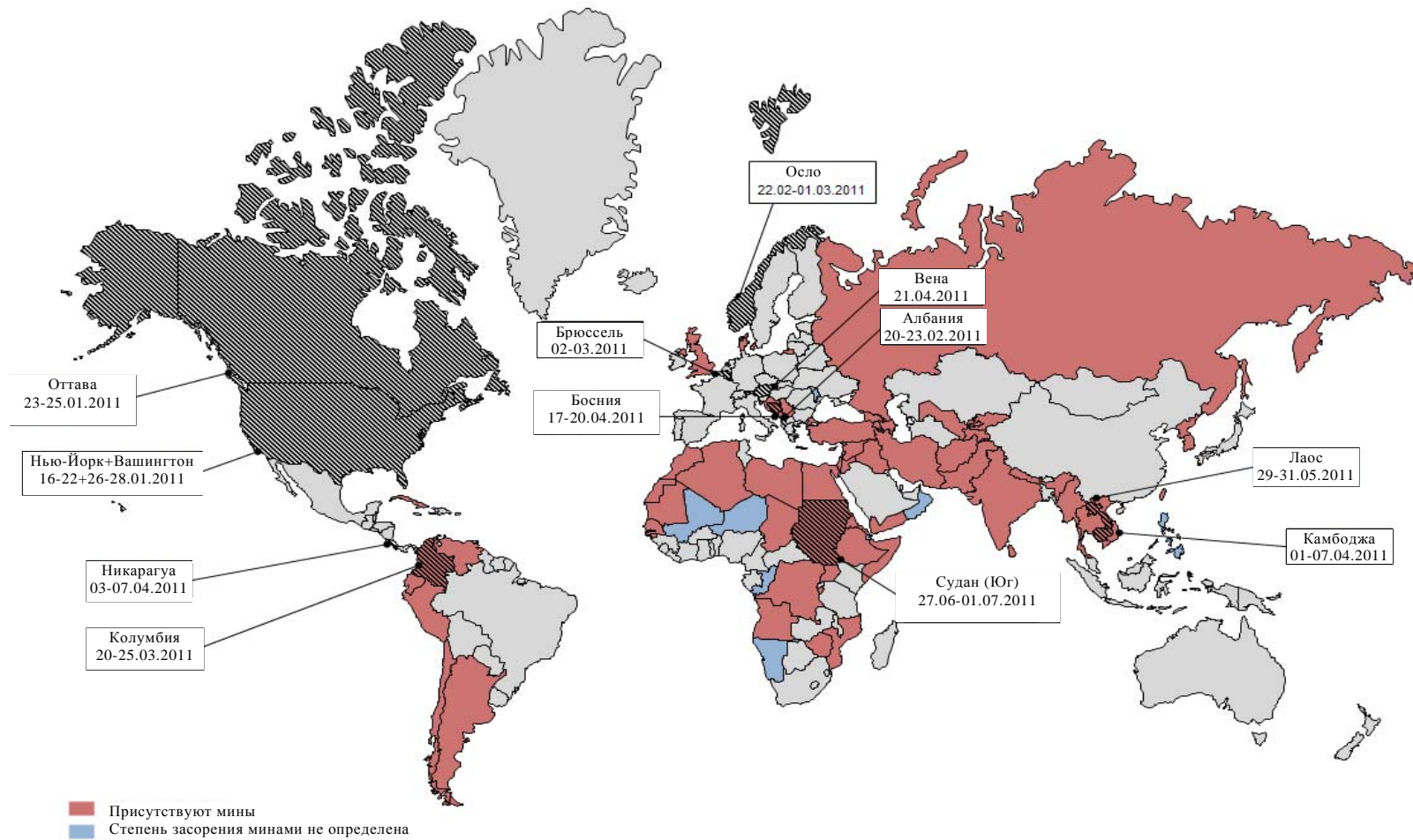
- Консультативная группа по вопросам разминирования (отделение в Джубе)
- "Майн тек интернэшнл" (отделение в Джубе)
- Штаб-квартира организации "Помощь норвежского народа"
- Отделение организации "Помощь норвежского народа" в Боснии и Герцеговине
- Отделение организации "Помощь норвежского народа" в Джубе
- Суданская служба по комплексной противоминной деятельности
- Организация "Противоминная инициатива и помощь пострадавшим"

Доноры:

- Отделение Австралийского агентства по международному развитию в Камбодже
- Отделение Австралийского агентства по международному развитию в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Министерство иностранных дел Австрии
- Канадское агентство по международному развитию
- Отделение Канадского агентства по международному развитию в Камбодже
- Министерство иностранных дел и международной торговли Канады
- Делегация Европейского союза в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам расширения
- Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам развития и сотрудничества – "ЕвропЭйд"

- Европейская служба внешних операций Европейского союза
 - Департамент гуманитарной помощи Европейской комиссии (отделение в Джубе)
 - Министерство иностранных дел Норвегии
 - Отделение Швейцарского агентства по вопросам развития и сотрудничества в Лаосской Народно-Демократической Республике
 - Государственный департамент Соединенных Штатов
 - Посольство Соединенных Штатов в Лаосской Народно-Демократической Республике
- Национальные органы по вопросам, связанным с разминированием:*
- Албанский исполнительный комитет по противоминной деятельности
 - Министерство обороны Албании
 - Министерство иностранных дел Албании
 - Областная префектура Кукеса, Албания
 - Комиссия Боснии и Герцеговины по разминированию
 - Центр по противоминной деятельности (Босния и Герцеговина)
 - Министерство обороны Боснии и Герцеговины
 - Камбоджийская администрация по противоминной деятельности и помощи жертвам
 - Камбоджийский центр по разминированию
 - Национальное управление по разминированию (Мозамбик)
 - Национальный технологический институт (Никарагуа)
 - Министерство иностранных дел Лаосской Народно-Демократической Республики
 - Национальный регулирующий орган Лаосской Народно-Демократической Республики
 - Суданский национальный центр по разминированию
 - Министерство обороны Никарагуа
 - Национальная комиссия по разминированию Никарагуа
 - Президентская программа комплексной противоминной деятельности (Колумбия)
 - НРБ-Лаос
 - Управление Южного Судана по разминированию

География поездок, совершенных в связи с подготовкой обзора



^a На сентябрь 2010 года
 Источник: ICBL, *Landmine Monitor*, 2010, p. 18.

* Воспроизводится в полученном виде.

Приложение VI

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ JIU/REP/2011/11

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		ООН*	УВКПЧ	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	ООН-Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
К действию		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Для информации		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Рекомендация 1**	a	И	И					И		И		И	И	И		И			И								
Рекомендация 2	e	И																									
Рекомендация 3	c	И																									
Рекомендация 4	e	И																									
Рекомендация 5	e	И																									
Рекомендация 6	g	Е																									
Рекомендация 7	a	Р																									

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом.
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой.
 Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача: **a** – усиление подотчетности; **b** – распространение передового опыта; **c** – улучшение координации и сотрудничества; **d** – усиление контроля и соблюдения требований; **e** – повышение эффективности; **f** – значительная финансовая экономия; **g** – повышение результативности; **o** – прочее.

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGV/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.