

**Оценка мер, принятых системой Организации Объединенных
Наций в ответ на кризис в Восточном Тиморе:
координация и эффективность**

Доклад подготовили:

**Армандо Дуке Гонсалес
Франческо Меццалама
Халил Исса Отман**

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2002 год**

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	A - M	vi
ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	1
I. МЕРЫ В ОТВЕТ НА КРИЗИС В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ: ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРИНЯТИЮ МЕР В СЛУЧАЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	8 - 43	4
A. Фонды и программы Организации Объединенных Наций	9 - 25	4
B. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций	26 - 43	12
II. КООРДИНАЦИЯ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ И МЕРОПРИЯТИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ	44 - 94	20
A. Координация между организациями системы Организации Объединенных Наций.....	44 - 74	20
A.1 Этап чрезвычайной ситуации	44 - 64	20
A.2 Послекризисный этап	65 - 74	30
B. Сотрудничество и координация между организациями системы Организации Объединенных Наций и ВАООНВТ.....	75 - 94	34
III. МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, ПРИМЕНЯВШИЕСЯ В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ: ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕЛЕВОГО ФОНДА ДЛЯ ВОСТОЧНОГО ТИМОРА (ЦФВТ)	95 - 108	42

СОКРАЩЕНИЯ

БПКВ	Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению (ПРООН)
ВАВТ	Временная администрация в Восточном Тиморе
ВАООНВТ	Временная администрация Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе
ВОВЗ/ОМО	Временный орган по вопросам здравоохранения/Отдел медицинского обслуживания (ВАООНВТ)
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПЛ	Внутренние перемещенные лица
ГРЧС	Группа реагирования на чрезвычайные ситуации (УВКБ)
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций
ДПВ	Департамент по политическим вопросам Организации Объединенных Наций
ДТС	Департамент технического сотрудничества (ФАО)
ДЧГМ	Департамент чрезвычайных и гуманитарных мер (ВОЗ)
ДЭСВ	Департамент экономических и социальных вопросов Организации Объединенных Наций
ЕМОП	Операция по оказанию чрезвычайной помощи
ЗГС/ОМП	Заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИФП/КРИЗИС	Программа "ИнФокус" по вопросам реагирования на кризисные ситуации и реконструкции (МОТ)
КГП	Координатор гуманитарной помощи
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КР	Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций
КЦГУ	Комплексная целевая группа по вопросам управления
КЧП	Координатор чрезвычайной помощи (УКГД)
МККК	Международный комитет Красного Креста
МОД	Меморандум о договоренности
МОМ	Международная организация по миграции
МООНВТ	Миссия Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе
МОТ	Международная организация труда
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет (УКГД)
МПП	Мировая продовольственная программа
МСВТ	Международные силы в Восточном Тиморе
МФОКК	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
НПО	Неправительственная организация
ОАС	Общий анализ по стране
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООМ	Отдел операций на местах (ФАО)
ОРЧС	Отдел реагирования на чрезвычайные ситуации (ПРООН)
ОФВТ	Общий фонд для Восточного Тимора
ОЧОВ	Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению (ФАО)
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций

ПСП	Процесс обращения с совместными призывами Организации Объединенных Наций
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
САР	Совет административных руководителей системы Организации Объединенных Наций по координации
СЕАРО	Региональное бюро для Юго-Восточной Азии (ВОЗ)
СМО	Совместная миссия по оценке
СНМ	Счет немедленных мер (МПП)
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря
ССОП	Специальная служба операций по оказанию помощи (ФАО)
ССЧП	Специальная служба чрезвычайных программ (ФАО)
СЧО	Служба чрезвычайных операций (ФАО)
СЧСБ	Служба чрезвычайных ситуаций и безопасности (УВКБ)
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека (Организация Объединенных Наций)
УКГД	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности
УЛР	Управление людскими ресурсами (Организация Объединенных Наций)
УСВН	Управление служб внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций
УЧП	Управление чрезвычайных программ (ЮНИСЕФ)
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФК	Финансовый комитет (ФАО)
ФЧП	Фонд чрезвычайных программ (ЮНИСЕФ)
ЦФВТ	Целевой фонд для Восточного Тимора
ЦЧОФ	Центральный чрезвычайный оборотный фонд
ЧП	Чрезвычайная программа (ЮНИСЕФ)
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ЦЕЛЬ: Дать оценку мер, принятых системой Организации Объединенных Наций в ответ на кризис в Восточном Тиморе, включая применявшиеся договоренности, процедуры и механизмы, с тем чтобы отразить уроки накопленного опыта в целях совершенствования координации деятельности между организациями системы Организации Объединенных Наций и обеспечения максимального воздействия и эффективности их операций в условиях чрезвычайных ситуаций и в постконфликтный период.

Потенциал организаций системы Организации Объединенных Наций по принятию мер в случае чрезвычайных ситуаций

А. В докладе показано, что на начальном этапе кризиса в Восточном Тиморе лишь немногие организации системы Организации Объединенных Наций располагали надлежащими возможностями эффективного решения задач, обусловленных крупным гуманитарным кризисом. Кризис в Восточном Тиморе послужил для большинства организаций "звонок" и стимулом для принятия мер по устранению существующих недостатков в этой области. Вместе с тем при принятии организациями мер в этом отношении в недостаточной степени учитывается информация и опыт в отношении наилучшей практики, существующей в рамках системы. Еще более важно, чтобы предпринимаемые организациями усилия по реформированию и наращиванию своего институционального потенциала принятия мер в случае чрезвычайных ситуаций координировались и объединялись и тем самым дополняли друг друга и служили потребностям всей системы и чтобы в то же время организации избегали дублирования усилий и ресурсов. В этой связи каждой организации необходимо определить тот вид деятельности, где ее работа могла бы принести наибольшую пользу в условиях чрезвычайной ситуации и таким образом

сконцентрировать свои усилия на наращивании антикризисного потенциала в поддержку этой деятельности в целях обеспечения надежности, последовательности и надлежащей репутации данной организации в условиях чрезвычайных ситуаций. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) располагает надлежащими возможностями контроля над этим процессом (пункты 8-44 и сноска 36).

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует просить Координатора чрезвычайной помощи (КЧП) в качестве председателя МПК составить руководство Организации Объединенных Наций "Кто что должен делать?" по вопросам работы в чрезвычайных ситуациях. Для достижения этой задачи МПК следует провести четкое разделение труда в условиях чрезвычайных ситуаций между учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций на основе сравнительных преимуществ каждой организации и тех результатов, которые могут быть обеспечены каждой из них в условиях таких ситуаций. Ему также следует обеспечить, чтобы такое разделение труда соответствовало имеющимся у организаций возможностям проведения в чрезвычайной ситуации конкретной деятельности, порученной каждой из них. В этой связи МПК должен служить

форумом для обмена имеющейся у его членов информацией в отношении наилучшей институциональной практики принятия мер в случае чрезвычайных ситуаций.

Координация и эффективность в период чрезвычайных ситуаций

В. В случае Восточного Тимора МПК не смог надлежащим образом выполнять свои функции по раннему предупреждению и планированию на случай чрезвычайных ситуаций. В связи с этим, когда кризис разразился, никаких планов чрезвычайных действий не существовало, несмотря на то, что некоторые члены МПК уже действовали на территории Восточного Тимора на том раннем этапе. Кроме того, призывы Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД) к официальному оформлению координационных структур до начала кризиса не были услышаны остальными членами МПК. Отчасти эти недостатки можно отнести на счет ограниченности возможностей многих членов МПК по оценке и планированию на случай чрезвычайных ситуаций в своих областях деятельности. В случае Восточного Тимора эта проблема усугубилась также вследствие слабого контакта и недостаточного обмена результатами анализа чрезвычайной ситуации между членами МПК, в особенности теми из них, которые уже действовали на местах на раннем этапе кризиса. Генеральный секретарь недавно подчеркнул, что для более эффективного осуществления мер реагирования в случае стихийных бедствий и сложных гуманитарных чрезвычайных ситуаций необходимо повышать эффективность планирования деятельности на случай чрезвычайных ситуаций и мер по обеспечению готовности среди членов МПК и что необходимо добиться большей интеграции в целях более адекватного планирования

на межучрежденческом уровне ¹. Важнейшее значение для достижения этой цели имеет улучшение связей и объединение усилий в рамках единой сети внутри организаций - членов МПК и между ними. УКГД следует также играть более позитивную роль в руководстве данным процессом и в разработке таких планов (пункты 44-47).

Рекомендация 2

Генеральному секретарю следует просить Координатора чрезвычайной помощи (КЧП) как председателя МПК укреплять функции МПК по раннему предупреждению и планированию на случай чрезвычайных ситуаций. В этой связи МПК следует рассмотреть в рамках своей ныне существующей Консультативной группы по вопросам планирования на случай чрезвычайных ситуаций меры по улучшению работы по развитию и поддержанию сети связи между членами МПК и обеспечить систематическое проведение обмена результатами анализа чрезвычайных ситуаций между его членами. Отдельным организациям также следует наращивать собственный потенциал по анализу и планированию на случай чрезвычайных ситуаций в своих областях деятельности. В этом отношении УКГД следует уделять особое внимание наращиванию своего аналитического потенциала в целях надлежащего руководства своевременной разработкой комплексных планов действий на случай чрезвычайных ситуаций.

С. Для устранения проблемы отсутствия планов действий на случай чрезвычайных ситуаций и предварительного

¹ Доклад Генерального секретаря (A/57/77-E/2002/63 от 14 мая 2002 года) "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций".

официального закрепления координационных структур УКГД было вынуждено проводить планирование работы на местах и распределять необходимые задачи между ведущими организациями, действующими через различные комитеты. Хотя в целом в случае Восточного Тимора такое прямое распределение задач оказалось успешным, этот успех можно в значительной мере отнести на счет опыта и руководящей роли временно исполняющего обязанности Координатора гуманитарной помощи (КГП), а также самоотверженной работы представителей этого учреждения на местах. Нельзя сказать, что это было достигнуто на основе четко определенного, упорядоченного разделения труда, спланированного на случай сложных чрезвычайных ситуаций, или же что это явилось отражением реальной институциональной поддержки и использования потенциала штаб-квартир учреждений. По существу, такое прямое распределение задач застало штаб-квартиры некоторых учреждений врасплох и породило определенные трения между несколькими организациями, которые, однако, удалось быстро устранить. В некоторых случаях это также вызвало задержку в осуществлении мер реагирования (пункты 48-54).

Рекомендация 3

Генеральному секретарю следует просить Координатора чрезвычайной помощи (КЧП) как председателя МПК составить план для структур по координации работы между организациями. При составлении этого плана следует использовать рекомендованное выше руководство "Кто что должен делать", и в период чрезвычайных ситуаций этот план должен быть задействован и официально закреплен.

D. В настоящем докладе подтверждается тот факт, что успех УКГД в Восточном Тиморе в значительной степени объясняется деятельностью немногочисленного основного персонала, который обеспечил руководящую роль Управления в координации усилий и благодаря которому Управление пользовалось авторитетом у других гуманитарных учреждений. Это подчеркивает необходимость пополнения надежного подготовленного персонала УКГД, в том числе руководящих работников. Следует усилить внимание обеспечению того, чтобы персонал располагал соответствующими навыками и возможностями в области координации, которые должны обеспечиваться УКГД на местах (пункты 49 и 55).

Рекомендация 4

Генеральному секретарю следует изучить меры по пополнению надежного квалифицированного персонала, в том числе на руководящих постах, для удовлетворения потребностей УКГД в условиях крупномасштабных или сложных чрезвычайных ситуаций. К числу таких мер могли бы относиться договоренности между УКГД и Управлением людских ресурсов (УЛР) о разработке политики "многоуровневого подхода" в отношении людских ресурсов, в соответствии с которой УКГД могло бы привлекать к своей работе резервный персонал Организации Объединенных Наций, в том числе сотрудников руководящего звена, в том случае, если потребности Управления выходят за рамки возможностей его собственных кадровых ресурсов.

Процесс обращения с совместными призывами (ПСП)

E. Опыт Восточного Тимора подтверждает, что надлежащим образом

регулируемый процесс обращения с совместными призывами может реально способствовать улучшению координации и активизации сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций на раннем этапе проведения операций, а также обеспечивает возможность непрерывной координации деятельности на послекризисном этапе. Вместе с тем это обуславливает необходимость того, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций более эффективно использовали ПСП в качестве инструмента планирования или программирования (пункты 57-58).

Рекомендация 5

Руководящие органы участвующих организаций, возможно, пожелают предложить административным руководителям соответствующих организаций более активно использовать ПСП в качестве инструмента планирования и программирования и расширять возможности этих организаций по достижению этой цели в рамках принимаемых МПК мер по укреплению ПСП в качестве инструмента стратегического планирования и координации.

F. В области финансирования некоторых секторов посредством ПСП для Восточного Тимора отмечалась существенная диспропорция. В то время как в случае некоторых организаций удовлетворялись все финансовые потребности или большая их часть, потребности других организаций финансировались лишь частично или же не финансировались вообще. В настоящем докладе показана связь между потенциалом организации по принятию мер в случае чрезвычайных ситуаций и финансированием ее потребностей в

рамках ПСП. Как представляется, эта связь определяется качеством и актуальностью проектов, представляемых той или иной организацией в рамках ПСП, а также общей репутацией данной организации среди участников, осуществляющих меры в случае чрезвычайных ситуаций. В связи с этим в докладе высказывается мнение о том, что укрепление и реформирование институционального потенциала по принятию антикризисных мер в рамках учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций способствовали бы повышению эффективности реальных усилий, направленных на устранение секторальных недостатков в рамках ПСП.

G. В докладе также подчеркивается, что организациями с более высокой долей потребностей, удовлетворяемых за счет ПСП являются те самые организации, которые в наименьшей степени зависят от этого процесса как инструмента привлечения финансовых средств. Эти организации пользуются механизмом чрезвычайного финансирования, который позволяет им оперативно развертывать деятельность на местах, что способствует улучшению их репутации и упрощает для них привлечение впоследствии финансовых средств для пополнения израсходованных ресурсов посредством ПСП или на двусторонней основе. Таким образом, подобный механизм не только помогает быстро реагировать на чрезвычайные ситуации, но и способствует в контексте ПСП решению проблемы секторальных недостатков и, следовательно, упрощает переход от оказания чрезвычайной помощи к деятельности в целях развития (пункты 14, 20, 23, 60-64).

Рекомендация 6

Руководящие органы тех участвующих организаций, которые пока еще не сделали этого, возможно, пожелают поддержать идею создания в этих организациях чрезвычайного фонда оборотных средств.

Управление переходом от оказания помощи к обеспечению развития

Н. Опыт Восточного Тимора выявил необходимость учреждения для системы Организации Объединенных Наций рамочных программ или механизмов по управлению переходом от этапа гуманитарной помощи к оказанию помощи в целях обеспечения более устойчивого развития. В случае Восточного Тимора такой разрыв между оказанием помощи и обеспечением развития в определенной степени был компенсирован за счет финансирования Всемирным банком работы по координации в области реконструкции и восстановления по согласованию с Временной администрацией Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ), а также с помощью ряда конференций доноров. Вместе с тем Организациям Объединенных Наций такая система не принесла особой пользы, и в этот период их деятельность была затруднена. В то время как руководство таким переходом было бы естественно поручить Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ограниченные возможности этой организации не позволили ей играть такую роль в Восточном Тиморе (пункты 9-10, 13, 69-71 и 100-103).

Рекомендация 7

Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелают просить Генерального секретаря представить предложения по вопросу о путях

расширения возможностей системы Организации Объединенных Наций по управлению переходом от оказания чрезвычайной помощи непосредственно к обеспечению развития, в том числе за счет: а) расширения возможностей ПРООН по координации работы в связи с таким переходом, б) рассмотрения вопроса о заключении между УКГД и ПРООН совместных договоренностей об обеспечении плавного перехода, в) установления связей между ПСП, ОАС и РПООНПР, а также д) уделения особого внимания в рамках мероприятий по обеспечению перехода не привлечению финансовых средств, а координации и планированию.

И. Даже в случае Восточного Тимора, где ситуация была чрезвычайно сложной, учитывая масштабы разрушений в период кризиса, распад и отсутствие структур управления и нехватку сколь-либо надежных базовых данных, страновой группе Организации Объединенных Наций удалось начать процесс ОАС, в результате которого был проведен сравнительный анализ положения, существовавшего до и после кризиса. Позднее был завершён процесс Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), который включал проведение официального ежегодного обзора. Это помогло ускорить переход системы Организации Объединенных Наций от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития и дало организациям возможность приступить к реализации своих программ и мероприятий, нацеленных на развитие (пункты 68 и 70-72).

Рекомендация 8

Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелают просить Генерального секретаря обеспечить,

чтобы в рамках процессов ОАС и РПООНПР можно было максимально оперативно учитывать последствия кризисов, с тем чтобы организации системы Организации Объединенных Наций могли соответственно корректировать свои программы и мероприятия в целях развития в данной стране.

Опыт ВАООНВТ

Л. Опыт Восточного Тимора выявил наличие многочисленных недостатков в области планирования и кадрового обеспечения ВАООНВТ, которые оказали воздействие на координацию и эффективность работы учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Помимо сопряженной со значительными сложностями передачи соответствующих функций от Департамента по политическим вопросам (ДПВ), к числу недостатков относится запоздалое и слишком ограниченное планирование в Департаменте операций по поддержанию мира (ДОПМ), которое не позволяло задействовать соответствующие возможности учреждений, фондов и программ или некоторых других соответствующих департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций. Кроме того, руководство процессом набора кадров для ВАООНВТ со стороны ДОПМ оставляло желать много лучшего, поскольку департамент не располагал соответствующими возможностями и квалификацией для управления работой по решению столь неожиданно возникшей задачи по крупномасштабному набору гражданского персонала и не использовал в достаточной степени специальный опыт и знания, имеющиеся в рамках всей системы (пункты 78-79 и 82-89).

К. Большинство этих сложностей и недостатков широко признаются

руководством Организации Объединенных Наций, и в настоящее время предпринимаются меры по их устранению. Среди этих мер по исправлению положения особое значение имеет применение механизма Комплексной целевой группы по вопросам управления (КЦГУ) при разработке концепции и планировании миссии Организации Объединенных Наций в Афганистане. Другая важная мера - проводимая в настоящее время разработка стратегии набора гражданского персонала для удовлетворения потребностей сложных операций по поддержанию мира. Такие меры следует приветствовать, однако необходимо также обеспечить участие учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Что касается разработки стратегии кадрового обеспечения, то в данный момент такого участия не наблюдается (пункты 80-81 и 90-94).

Рекомендация 9

Генеральному секретарю следует провести оценку новых процессов и механизмов, применявшихся при планировании недавно утвержденных комплексных операций в пользу мира, таких, как миссия Организации Объединенных Наций в Афганистане, с тем чтобы проанализировать, в какой степени используется вклад учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также других департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы вклад различных учреждений нашел должное отражение в стратегии кадрового обеспечения, которая разрабатывается в настоящее время для операций в пользу мира.

Опыт деятельности Целевого фонда для Восточного Тимора (ЦФВТ)

L. Опыт деятельности находящегося под управлением Всемирного банка Целевого фонда для Восточного Тимора был разочаровывающим для учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, поскольку почти ни одно из этих учреждений не получило из этого фонда каких-либо средств для финансирования своих программ и мероприятий в Восточном Тиморе и поскольку они не смогли предоставить помощь экспертов/техническую помощь для осуществления проектов, финансируемых из ЦФВТ. Кроме того, поскольку ЦФВТ привлек основную часть донорских финансовых средств на цели восстановления и развития, данным учреждениям, которые были лишены возможности пользоваться средствами из этого главного источника, было сложнее привлекать финансовые ресурсы в других местах (пункты 100-103).

M. Хотя, возможно, причиной, по которой учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций лишились потенциального источника финансирования, была запоздалая реакция ПРООН на кризис, в ходе подготовки доклада сотрудники как Всемирного банка, так и учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций высказывали замечания, свидетельствующие о серьезном недопонимании сторонами роли, характера работы и возможностей друг друга. Хотя такое недопонимание отчасти, возможно, объясняется традициями и историческими причинами, устранение которых займет более значительное время в рамках общего текущего диалога между Организацией Объединенных Наций и бреттон-вудскими учреждениями, опыт Восточного Тимора выявил необходимость решения некоторых

практических проблем на основе рабочих взаимоотношений между обеими сторонами на местах. К числу этих проблем относится необходимость содействия обеспечению более правильного понимания процедур, ограничений и возможностей друг друга в плане осуществления проектов (пункты 9-10 и 100-108).

Рекомендация 11

Генеральному секретарю как председателю Совета административных руководителей системы Организации Объединенных Наций по координации (САР) следует изучить совместно с Всемирным банком пути и средства расширения возможностей участия учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций в осуществлении проектов, финансируемых Банком или реализуемых под его управлением. Этого можно достичь, в частности, за счет проведения совместных технических семинаров в целях обеспечения более правильного понимания процедур, ограничений и возможностей Всемирного банка, а также процедур, ограничений и возможностей организаций системы Организации Объединенных Наций в области осуществления проектов.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует просить ПРООН начать диалог с Всемирным банком в целях выработки договоренностей, которые будут применяться при возникновении серьезных чрезвычайных ситуаций в случае принятия Банком решения об осуществлении мер реагирования, с тем чтобы ПРООН могла играть определенную роль в направлении финансовых средств, выделяемых для

финансирования конкретных мероприятий по восстановлению и развитию, особенно в тех областях, где надлежит задействовать специальные знания и опыт учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций.

ВВЕДЕНИЕ

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) приняла решение включить в свою программу работы на 2001 год изучение сложной операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. После проведения предварительного обзора мандата и компонентов ряда операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, начатых после середины 1999 года², было решено провести обзор деятельности Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ), учитывая беспрецедентные полномочия и обязанности, возложенные на Организацию Объединенных Наций для проведения этой сложной операции³. В период с 29 октября по 2 ноября 2001 года миссия ОИГ совершила поездку в Дили, Восточный Тимор, в ходе которой состоялись встречи с представителями

ВАООНВТ, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также Всемирного банка. Учитывая свой общесистемный мандат и руководствуясь замечаниями миссии, Группа решила воспользоваться возможностью, которую дал случай Восточного Тимора, для рассмотрения принятых системой Организации Объединенных Наций мер реагирования на различных этапах операции. В то же время в рамках регулярных консультаций и мер по обеспечению взаимодополняемости между органами системы Организации Объединенных Наций, ведающими вопросами надзора, Управление служб внутреннего надзора (УСВН) направило параллельную миссию в Дили. По итогам дополнительных консультаций между этими двумя органами было решено, что УСВН проведет оценку с целью анализа координации работы между программами Секретариата Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе.

² Предварительный обзор касался Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (ЮНМИК, резолюция 1244 Совета Безопасности от 10 июня 1999 года), Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ, резолюция 1270 Совета Безопасности от 22 октября 1999 года), Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (ВАООНВТ, резолюция 1272 Совета Безопасности от 25 октября 1999 года), а также Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК, резолюция 1279 Совета Безопасности от 30 ноября 1999 года).

³ ВАООНВТ была учреждена резолюцией 1272 Совета Безопасности от 25 октября 1999 года, и в момент создания эта миссия включала три главных компонента: управление и государственная администрация, гуманитарная помощь и чрезвычайные меры по восстановлению, а также военные вопросы. Более подробные сведения см. в докладе Генерального секретаря S/1999/1024 от 4 октября 1999 года.

2. В случае Восточного Тимора система Организации Объединенных Наций столкнулась с огромными задачами в период чрезвычайной ситуации и в последующий период. Чрезвычайные гуманитарные операции, к осуществлению которых Организация приступила в начале сентября 1999 года, были направлены на удовлетворение потребностей всех перемещенных лиц, находящихся в особо тяжелых условиях. К концу октября 1999 года Организации Объединенных Наций был предоставлен сложнейший мандат по управлению Восточным Тимором, потребовавший мобилизации всей системы и длившийся до предоставления Восточному Тимору независимости 20 мая 2002 года. Доклад касается главным образом этого периода. Период до начала кризиса в Восточном

Тиморе освещается в нем лишь постольку, поскольку он оказывал воздействие на координацию и эффективность мер реагирования системы Организации Объединенных Наций в период кризиса или после него.

3. В этой связи стоит отметить, что, учреждая ВАООНВТ, Совет Безопасности признал, что при разработке и осуществлении своих функций в рамках своего мандата ВАООНВТ должна будет использовать опыт и возможности государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций и других международных организаций⁴. Совет также призвал государства-члены и международные учреждения и организации предоставить ВАООНВТ запрашиваемые Генеральным секретарем персонал, оборудование и другие ресурсы, в том числе для создания базовых учреждений и потенциала, и подчеркнул необходимость как можно более тесной координации этих усилий⁵.

4. Учитывая этот мандат, предоставленный Советом Безопасности, а также значение институционального потенциала для принятия первоначальных мер и обеспечения эффективности работы различных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций во время кризиса и в последующий период, инспекторы решили провести в рамках настоящего доклада обзор имевшихся на момент начала кризиса в Восточном Тиморе и в последующий период институциональных договоренностей и потенциала учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций по осуществлению чрезвычайных/антикризисных мер. Этот

общеорганизационный обзор охватывал большую часть организаций системы Организации Объединенных Наций, принимавших активное участие в операции в Восточном Тиморе на этапе чрезвычайной ситуации и в последующий период. Помимо Организации Объединенных Наций к их числу относятся такие фонды и программы системы ООН, как ПРООН, МПП, УВКБ и ЮНИСЕФ, а также такие специализированные учреждения, как ВОЗ, ФАО, МОТ и ЮНЕСКО⁶.

5. Таким образом, в главе I дается обзор потенциала организаций системы Организации Объединенных Наций по принятию антикризисных мер. Глава II посвящена обзору процедур и механизмов системы Организации Объединенных Наций, применявшихся на различных этапах в ходе операции в Восточном Тиморе, которые оказывали влияние на координацию и эффективность работы организаций системы. Наконец, в главе III содержится обзор механизмов

⁶ Помимо этих организаций системы Организации Объединенных Наций, в проведении работы в Восточном Тиморе принимали участие только Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Международная организация гражданской авиации (ИКАО). ЮНФПА оказывал поддержку ряду проектов, касающихся проведения гуманитарных операций в Восточном Тиморе, в то время как ЮНОПС заключило соглашение с ВАООНВТ об обслуживании проектов. По итогам проведения миссии в Дили в январе 2000 года ИКАО подписала межучрежденческое соглашение о предоставлении услуг с Департаментом операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ) на восемь месяцев (с июля 2000 года по февраль 2001 года на сумму 71 800 долл. США), в соответствии с которым ИКАО провела обследование объектов гражданской авиации и предоставляла ВАООНВТ нормативную, управленческую и оперативную помощь в контроле за работой системы гражданской авиации.

⁴ Резолюция 1272 Совета Безопасности, пункт 5.

⁵ Там же, пункт 14.

финансирования, применявшихся в Восточном Тиморе, а также их последствий для эффективности участия системы Организации Объединенных Наций в реконструкции и развитии Восточного Тимора.

6. В результате осуществления операции Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе был накоплен конкретный опыт, из которого надлежит извлечь множество уроков, для того чтобы закрепить успех и избежать недостатков в будущей работе. В докладе показаны многие уроки этого опыта, включая договоренности, процедуры и механизмы, применявшиеся системой Организации Объединенных Наций. В нем содержится обзор мер, принятых организациями системы Организации Объединенных Наций по устранению некоторых из недостатков и слабых мест, которые были выявлены благодаря опыту работы в Восточном Тиморе, и содержатся рекомендации в отношении мер по устранению этих недостатков или улучшению проводимых мероприятий. Хотя в докладе удалось учесть лишь те изменения, которые происходили до середины 2002 года, в нем признается, что рассматриваемые в докладе вопросы носят не статичный характер, а скорее являются частью динамичного процесса и что меры реагирования, принимаемые системой Организации Объединенных Наций по устранению выявленных здесь недостатков, также претерпевают постоянные изменения. Аналогичным образом, хотя главное внимание в докладе уделяется ряду координационных механизмов и процессов в рамках системы, таких, как УКГД, МПК, ПСП и ОАС/РПООНПР, признается, что определенное влияние на рассматриваемые вопросы оказывают и другие механизмы, в том числе Исполнительный комитет по вопросам мира и безопасности, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам

развития, Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам и сам САР. Вместе с тем вопрос о проведении подробного исследования возможных путей активизации их работы и повышения ее результатов в интересах всей системы заслуживает отдельного рассмотрения.

7. При подготовке доклада инспекторы проводили встречи на местах и в Центральных учреждениях со многими должностными лицами из учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также сотрудниками Всемирного банка. Они также рассмотрели большое число документов, включая многочисленные независимые исследования и оценки, которые были проведены по заказу различных организаций и департаментов, а также доклады Генерального секретаря. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем тем, кто столь охотно оказывал им помощь при подготовке настоящего доклада. Они также хотели бы дать высокую оценку вкладу организаций системы Организации Объединенных Наций в деятельность по обеспечению стабильности, реконструкции и развития в Восточном Тиморе, усилиям, итогом которых стал прием 27 сентября 2002 года Демократической Республики Тимор-Лешти в члены Организации Объединенных Наций (A/RES/57/3).

I. МЕРЫ В ОТВЕТ НА КРИЗИС В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ: ПОТЕНЦИАЛ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПРИНЯТИЮ МЕР В СЛУЧАЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

8. В ходе проведения обзора, основанного на результатах бесед с различными официальными лицами и документальной информации, предоставленной инспекторам, был выявлен широкий ряд структур, механизмов и ресурсов, которые в значительной мере определяли характер и масштабы мер реагирования и деятельности каждой организации в Восточном Тиморе.

A. Фонды и программы Организации Объединенных Наций

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

9. В период кризиса в Восточном Тиморе ПРООН использовала в основном ресурсы своего Отдела реагирования на чрезвычайные ситуации (ОРЧС). Вместе с тем ОРЧС не располагал необходимыми возможностями для достаточно оперативного направления групп по анализу ситуации, что было необходимо ПРООН для того, чтобы на первом этапе она могла осуществлять антикризисное управление, а позднее - в том числе за счет улучшения планирования - обеспечивать необходимую увязку на этапе перехода от оказания гуманитарной помощи к обеспечению развития. Разделение труда и разграничение функций между ОРЧС и региональными бюро в штаб-квартире, а также механизмы представления данных и каналы связей между группами ОРЧС, направленными на места, и штаб-квартирой, не были определены надлежащим образом. ОРЧС не располагал достаточным весом и авторитетом, для того чтобы ПРООН могла в стратегическом отношении

выступать в качестве главного механизма/канала финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций в постконфликтных ситуациях или же для того, чтобы координировать меры ПРООН внутри самой организации. Кроме того, в тот момент, когда кризис разразился, у ПРООН не было реестра экспертов, а существовавшие механизмы финансирования ПРООН (механизмы ТРЕК) не были адаптированы к условиям кризиса в Восточном Тиморе (за счет ТРЕК III ОРЧС мог предоставлять страновым отделениям ПРООН в кризисных ситуациях лишь не более 100 000 долл. США).

10. Как следствие этого, в течение первых месяцев операции было непонятно, кто осуществляет руководство деятельностью ПРООН в Восточном Тиморе: Региональное бюро для Азии и Тихого океана или же ОРЧС. Группа ОРЧС, направленная в Дили, отчитывалась непосредственно перед штаб-квартирой, минуя назначенного координатора-резидента на местах, что только увеличивало неопределенность. Это усугублялось тем, что для организации действий в условиях кризиса не было создано какой-либо внутренней целевой группы, в связи с чем меры реагирования принимались ПРООН с запозданием. К тому времени, когда эти вопросы были прояснены и урегулированы внутри организации, уже наблюдалось значительное отставание ПРООН, которая по существу была отодвинута на второй план донорами в качестве потенциального механизма/канала финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе.

11. Несмотря на эти недостатки в момент начала и в первые месяцы кризиса, по мере уменьшения остроты гуманитарной чрезвычайной ситуации в Восточном Тиморе ПРООН начала в целом успешно справляться со своей ролью по координации деятельности в области развития и поддержке мероприятий по восстановлению и развитию в Восточном Тиморе. ПРООН смогла выделить из своих основных ресурсов 9 млн. долл. США на деятельность в Восточном Тиморе на трехгодичный период, что позволило ей направить небольшое число сотрудников в поддержку бюро, которое она создала в Дили в ноябре 1999 года. Деятельность Программы велась в основном в трех главных областях: восстановление инфраструктуры (координация, мобилизация ресурсов и осуществление проектов); управление (оказание поддержки ВАООНВТ в подготовке страны к независимости, в развитии сферы государственного управления, в формировании судебной системы, в строительстве гражданского общества, в проведении выборов); содействие обеспечению стабильных источников средств к существованию (поддержка текущих и планируемых мер, осуществляемых другими организациями и донорами). В дополнение к этому представитель-резидент ПРООН и координатор-резидент Организации Объединенных Наций (КРООН) руководили работой по развертыванию и координации процесса РПООНПР в начале 2000 года, по итогам которого в ноябре 2000 года были опубликованы результаты первого общего анализа по стране (ОАС) для Восточного Тимора, а затем была подготовлена первая рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития Восточного Тимора, рассчитанная на период 2003-2005 годов. Благодаря

предпринятым ПРООН усилиям по привлечению средств было получено дополнительно 45 млн. долл. США из других источников для финансирования проектов и мероприятий в Восточном Тиморе.

12. На основе опыта, полученного в Восточном Тиморе, ПРООН осуществила ряд мер по устранению некоторых слабых мест и недостатков, о которых говорилось выше. В ноябре 2001 года был повышен статус ОРЧС, который стал Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению (БПКВ) во главе с директором в ранге помощника Генерального секретаря⁷. По данным сотрудников ПРООН, с которыми проводились беседы в апреле 2002 года, все еще продолжается процесс набора персонала этого бюро в Риме, Женеве и Нью-Йорке для работы в составе групп. Эти группы будут направляться по просьбе представителя-резидента ПРООН или заинтересованной страны для составления программ/проектов, имеющих отношение к заранее определенным темам (областям обслуживания) в рамках мандата Бюро (к числу таких тем относятся: предотвращение конфликтов и миростроительство, программа помощи в переходный период, реформа служб безопасности и обеспечение правопорядка, уменьшение количества огнестрельного оружия, меры по разминированию, разоружение, демобилизация и расформирование сил, а также меры по уменьшению последствий стихийных бедствий и восстановлению)⁸. В настоящее время БПКВ занимается также составлением реестра экспертов.

⁷ См. DP/2002/CRP.3.

⁸ См. публикацию ПРООН/ОРЧС "Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery" ("Специальный целевой фонд предотвращения кризисов и восстановления").

13. Однако следует отметить, что, хотя недавно созданное БПКВ действительно могло бы повысить роль и потенциал ПРООН по осуществлению мер реагирования на потребности в области предотвращения кризисов и проблемы, касающиеся восстановления, неясно, каким образом создание этого бюро поможет устранению недостатков ПРООН в области оперативного реагирования на этапе острых или новых кризисов, стратегического позиционирования в качестве главного механизма финансирования/направления средств доноров на деятельность системы в условиях постконфликтных ситуаций или же в области работы по выполнению требуемой роли координатора для организаций системы Организации Объединенных Наций на этапе перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития (см. пункт 69 ниже).

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

14. Управление чрезвычайных программ ЮНИСЕФ (УЧП) в Нью-Йорке и Женеве является главным подразделением этой организации по вопросам чрезвычайной помощи, гуманитарной политики, безопасности персонала и поддержки отделений ЮНИСЕФ на местах в период кризисных ситуаций, а также по вопросам стратегической координации деятельности с внешними партнерами по гуманитарной деятельности, как входящими в систему Организации Объединенных Наций, так и не относящимися к ней. На протяжении ряда лет отмечается тенденция к значительному росту финансирования гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ, расходы на которую увеличились от 254 млн. долл. в 1997 году до 425 млн. долл. к 2001 году и на долю которой приходится свыше 20% всех поступлений

в ЮНИСЕФ⁹. ЮНИСЕФ подписал ряд генеральных соглашений о сотрудничестве с организациями, занимающимися вопросами гуманитарной деятельности и чрезвычайной помощи, как входящими в систему Организации Объединенных Наций, так и не относящимися к ней, включая некоторые национальные учреждения¹⁰. Кроме того, Фонд проводит работу по совершенствованию своих механизмов поставок за счет обеспечения большей гибкости этих механизмов и финансовой системы, поддерживающей процесс поставок¹¹. Чрезвычайная программа ЮНИСЕФ (ЧП) располагает Фондом чрезвычайных программ (ФЧП) с объемом средств в 25 млн. долл. США на двухгодичный период, что обеспечивает эффективное и своевременное реагирование на чрезвычайные ситуации¹². Помимо этого, ЮНИСЕФ активно заимствует средства из Центрального чрезвычайного оборотного фонда (ЦЧОФ), находящегося под управлением УКГД¹³.

⁹ UNICEF Humanitarian Action Report 2002.

¹⁰ Например, Меморандум о договоренности (МОД) ЮНИСЕФ/УВКБ был подписан в марте 1996 года, а МОД ЮНИСЕФ/МПП - в феврале 1998 года. Дополнительную информацию и сведения о других генеральных соглашениях см. "An Overview of UNICEF's Humanitarian Mandate and Activities" на сайте ЮНИСЕФ www.unicef.org.

¹¹ Так, например, страновые отделения ЮНИСЕФ могут без предварительного одобрения закупать товары на сумму до 50 000 долл. США при условии осуществления контроля качества. Дополнительную информацию см. в источнике, указанном в сноске 9 выше.

¹² В 2001 году ЮНИСЕФ авансировал средства в размере более 8 млн. долл. США из ФЧП для оказания поддержки 17 африканским странам (цит. выше, сноска 9).

¹³ ЦЧОФ был учрежден в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года. Средства, авансированные из этого фонда, подлежат пополнению за счет добровольных взносов, получаемых от доноров. В 2001 году ЮНИСЕФ были предоставлены займы на

15. Общая осведомленность о существующих институциональных проблемах, а также меры по укреплению гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ позволили ему оперативно отреагировать на кризис в Восточном Тиморе, в том числе путем мобилизации и направления сотрудников из различных отделений, расположенных в данном регионе, в поддержку деятельности, осуществляемой в Восточном Тиморе (ЮНИСЕФ не располагал реестром потенциальных кандидатов для использования в чрезвычайных ситуациях). Вместе с тем в наибольшей степени работе ЮНИСЕФ способствовало то, что Фонд осуществлял деятельность в Восточном Тиморе с 1979 года. Начиная с того времени он занимался осуществлением проектов, а в октябре 1999 года учредил бюро со штатом в 36 должностей (из них половина – международный персонал), во главе со специальным представителем в Восточном Тиморе. В период кризиса Фонд учредил временную миссию в Дарвине до возвращения в Дили. Такое присутствие и потенциал организации в период до начала кризиса позволили Фонду играть роль головного учреждения в ряде областей на этапе чрезвычайной ситуации, а в последующий период – продолжить активные действия в области здравоохранения (иммунизация и основные службы здравоохранения), образования (реконструкция школ и необходимый ремонт, а также подготовка

сумму свыше 20 млн. долл. из ЦЧОФ (цит. выше, сноска 9). По состоянию на первый квартал 2001 года ЮНИСЕФ получил в общей сложности 63,4 млн. долл. США в виде средств, авансированных из ЦЧОФ с момента его создания в 1992 году, из которых 80% были возмещены из дополнительных средств, полученных в счет приходящейся на долю ЮНИСЕФ части средств, поступивших в рамках межучрежденческих совместных призывов Организации Объединенных Наций (op. cit., сноска 10).

преподавателей), водоснабжения и санитарии (физическая и техническая помощь), подготовки руководящих кадров для местных органов власти и руководителей общин, а также в области поощрения прав ребенка (правовая поддержка и подготовка кадров).

16. Руководствуясь опытом, полученным в Восточном Тиморе и в ходе работы в других кризисных ситуациях, в настоящее время ЮНИСЕФ занимается осуществлением программы по расширению возможностей своего персонала, в рамках которой создаются центры для подготовки сотрудников региональных отделений и отделений на местах в области вопросов антикризисных мер и управления, а также для выработки планов на случай чрезвычайных обстоятельств в рамках программ по странам¹⁴. Он также разрабатывает и применяет Интернет-реестр потенциальных кандидатов для оперативного использования в случаях чрезвычайных ситуаций¹⁵. Фонд перевел в Женеву должность заместителя директора ЧП для улучшения координации с другими гуманитарными учреждениями и изучает ныне действующие МОД с другими партнерами по гуманитарной деятельности в целях установления областей работы, взаимно дополняющих друг друга, и более четкого определения функций и ожидаемых результатов.

17. Ввиду роли ЮНИСЕФ в области развития, а также в гуманитарной сфере и в области работы в чрезвычайных ситуациях

¹⁴ По состоянию на начало 2001 года ЮНИСЕФ поддерживал непосредственное присутствие примерно в 55-60 странах (их число постоянно изменяется), которые были определены как крайне нестабильные или как страны с очагами нестабильности, и находящиеся в условиях чрезвычайных ситуаций. См. сноску 10 выше.

¹⁵ См. сноску 9 выше.

эта организация постоянно сталкивается с проблемой необходимости подтверждения своей надежности и предсказуемости в качестве гуманитарного партнера и обеспечения последовательности, взаимодополняемости и сбалансированности действий при принятии секторальных мер в случае чрезвычайных ситуаций.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)

18. С учетом мандата УВКБ и особого характера его деятельности одним из главных приоритетов Управления, особенно после 1991 года, является эффективное обеспечение готовности на случай чрезвычайных ситуаций и мер реагирования. Был существенно укреплен потенциал Управления в трех ключевых областях людских, материальных и финансовых ресурсов, в результате чего его институциональные механизмы (совместно с механизмами Мировой продовольственной программы (МПП), о которых говорится ниже), стали для организаций системы Организации Объединенных Наций одними из наилучших практических инструментов, имеющихся в этой области в целом и в области подготовки и развертывания персонала в случае чрезвычайных ситуаций в частности¹⁶.

19. В связи с этим также в рамках собственных внутренних механизмов обеспечения готовности УВКБ ведет реестр Группы реагирования на чрезвычайные ситуации (ГРЧС), куда входит ряд сотрудников этой организации из различных функциональных подразделений (примерно 25 человек),

выбранных из числа сотрудников, работающих на местах, и сотрудников штаб-квартиры с официального согласия их руководителей, которые могут быть оперативно направлены в районы чрезвычайных операций в течение 72 часов. Каждый сотрудник включается в этот реестр на шесть или девять месяцев в зависимости от его пожеланий, и члены ГРЧС перед включением в реестр проходят специальную подготовку. УВКБ использует также группу руководящих сотрудников для работы в чрезвычайных ситуациях, в которую входят тщательно отобранные опытные управленческие работники руководящего звена (уровня С5-Д2), призванные обеспечивать надлежащее руководство и эффективное управление операциями на местах в период кризиса. Постоянно пополняемые централизованные запасы на случай чрезвычайных ситуаций обеспечивают срочно необходимые материальные поставки на начальном этапе чрезвычайных ситуаций и рассчитаны на удовлетворение первоначальных потребностей 250 000 беженцев. Эти внутренние механизмы обеспечения готовности позволяют УВКБ располагать основным квалифицированным персоналом и материалами на первоначальном этапе чрезвычайной ситуации и в течение наиболее сложных первых месяцев кризиса, и они дополняются и поддерживаются внешними договоренностями о поддержке, заключаемыми между УВКБ и другими партнерами по гуманитарной деятельности (включая НПО и соответствующие государственные учреждения), благодаря чему обеспечивается "второй эшелон" ресурсов для операций УВКБ.

20. В финансовом отношении чрезвычайные операции УВКБ подкрепляются за счет средств оперативного резерва в сумме, эквивалентной 10% стоимости

¹⁶ Более подробную информацию в отношении принимаемых УВКБ мер в случае чрезвычайных ситуаций см. в документе УВКБ "Catalogue of Emergency Respon Resources", February 2002.

предлагаемых мероприятий по программам в годовом бюджете по программам, объем которых поддерживается на уровне не менее 10 млн. долл. США (за счет пополнения из Фонда оборотных и гарантийных средств), что дает возможность быстро и эффективно осуществлять выплаты через четко определенный руководящий орган и финансовые инстанции. УВКБ использует также средства ЦЧОФ в дополнение к финансированию осуществляемых им мер в случае чрезвычайных ситуаций в соответствии с четко определенными внутренними процедурами. Помимо этого, в УВКБ проведено четкое внутреннее разграничение функций и определены каналы представления отчетности группами, работающими на местах, в соответствующие подразделения региональных бюро при поддержке со стороны Службы чрезвычайных ситуаций (СЧС), которая устанавливает стандарты и обеспечивает необходимую поддержку региональным отделениям в их работе по урегулированию кризисов.

21. Внутренние механизмы и договоренности УВКБ доказали свою эффективность в период кризиса в Восточном Тиморе и позволили этому учреждению сравнительно быстро приспособиться к условиям, определявшимся неожиданно большим числом беженцев и перемещенных лиц в период кризиса (примерно 290 000 человек по сравнению с первоначальными прогнозами УВКБ, составлявшими от 80 000 до 90 000 человек). Это также дало Управлению возможность выполнять в дополнение к своему первоначальному мандату по обеспечению защиты беженцев функцию по предоставлению временного жилья населению Восточного Тимора, которая была возложена на него на местах УКГД, и применять свои средства материально-технического обеспечения для удовлетворения своих потребностей и

для поддержки работы по материально-техническому обеспечению, главная ответственность за которое была возложена на МПП. Следует отметить, однако, что УВКБ имело также то преимущество, что оно сравнительно давно начало действовать в Восточном Тиморе, поскольку Миссия Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе (МООНВТ) предложила Управлению проводить работу по удовлетворению потребностей внутренних перемещенных лиц (ВПЛ) еще в апреле 1999 года¹⁷. Хотя такое присутствие на местах еще до возникновения кризиса было ограниченным (три международных сотрудника и пять местных сотрудников), оно позволило УВКБ заранее предвидеть этот кризис (хотя прогнозы и не были вполне точными) и начать оперативно действовать, когда кризис разразился (так, в конце августа - накануне кризиса - УВКБ срочно закупило в Дарвине (Австралия) 20 транспортных средств, что оказалось весьма полезным для проводимых Управлением операций и для оказания поддержки другим партнерам по гуманитарной деятельности на более позднем этапе кризиса).

Мировая продовольственная программа (МПП)

22. В 80-х годах акцент в деятельности МПП сместился с мероприятий по обеспечению развития на оказание помощи. В поддержку такой переориентации постепенно был создан ряд институциональных механизмов. Учитывая особый характер деятельности данной организации, эти механизмы в

¹⁷ МООНВТ была учреждена резолюцией Совета Безопасности 1246 от 11 июня 1999 года для организации и проведения консультаций с населением, соглашение о которых было достигнуто в начале мая 1999 года между Португалией и Индонезией.

целом соответствовали механизмам УВКБ и касались главным образом ключевых областей людских, материальных и финансовых ресурсов. Таким образом, это позволяет выявить оптимальную практику в этой области для Организации Объединенных Наций, в частности что касается использования сотрудников по вопросам развития, прошедших специальную подготовку для деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций.

23. В более конкретном плане потенциал МПП по принятию чрезвычайных мер реагирования включает: реестр для чрезвычайных операций, позволяющих Программе оперативно задействовать необходимый персонал; эффективную резервную сеть на местах, объединяющую сотрудников по вопросам развития, которые находятся в режиме готовности и которые могут быть использованы в период чрезвычайных ситуаций и для урегулирования кризисов. Обеспечиваются курсы подготовки и учебные материалы для персонала, включая недавно проведенные курсы по вопросам моделирования, организованные в сотрудничестве с правительствами некоторых стран. Сеть расположенных в различных районах мира "постоянно пополняемых" продовольственных запасов обеспечивает удовлетворение неотложных потребностей в продовольствии на начальном этапе кризиса. Что касается финансового обеспечения, то созданный в декабре 1991 года оборотный фонд, так называемый "Счет немедленных мер" (СНМ) в сумме от 30 до 50 млн. долл. США, позволяет финансировать срочные потребности операций МПП по меньшей мере в течение первого месяца чрезвычайной ситуации/кризиса, пока не будут получены средства через ПСП или другие средства, обеспечиваемые за счет добровольных взносов. Функционированию таких механизмов благоприятствуют сравнительно гибкие

правила и нормы, уполномочивающие, например, директоров страновых подразделений перечислять суммы до 200 000 долл. США с СНМ для удовлетворения неотложных потребностей в связи с чрезвычайными ситуациями на местах или же направлять суда с продовольствием из одного района в другой, что дополняется и другими мерами, такими, как заключение договоренностей о поддержке с некоторыми странами в отношении предоставления персонала в конкретных технических областях и планирование на случай чрезвычайных обстоятельств по согласованию с другими учреждениями, когда это необходимо (МОД были подписаны с такими учреждениями, как УВКБ, ЮНИСЕФ и НПО, занимающиеся практически осуществлением мероприятий; в этих меморандумах определяются функции и обязанности МПП и других организаций, участвующих в проведении той или иной операции).

24. Такой институциональный потенциал и механизмы позволили МПП играть особо важную роль в Восточном Тиморе на наиболее остром этапе чрезвычайной ситуации. МПП успешно осуществила две операции по оказанию чрезвычайной помощи (ЕМОП) по поставкам и распределению продовольствия для населения. Первая из этих операций началась 15 сентября 1999 года в качестве неотложной меры по удовлетворению продовольственных потребностей и позволила оказать помощь 150 000 людей, находившихся в наиболее серьезно пострадавших районах. Вторая операция была продолжением этой неотложной меры реагирования и охватила почти 300 000 человек. Помимо этого, исполняющий обязанности Координатора гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций просил МПП создать в качестве механизма координации продовольственной помощи и материально-технического обеспечения

сеть материально-технического снабжения для всех учреждений, занимающихся гуманитарной деятельностью. В ответ на эту просьбу МПП начала специальную операцию (которая была завершена в июне 2001 года) для поддержки и укрепления снабженческого потенциала гуманитарных организаций, действующих в Восточном Тиморе. Благодаря такому специальному финансированию деятельности по материально-техническому обеспечению МПП смогла задействовать вертолеты, самолеты, грузовые суда и автомобили в целях формирования основы для транспортировки гуманитарной помощи в Восточном Тиморе. Она также оказывала помощь транспортными средствами ВАООНВТ, другим учреждениям системы Организации Объединенных Наций и НПО (такая материально-техническая поддержка предоставлялась на основе возмещения затрат). МПП разработала стратегию прекращения деятельности с учетом развития ситуации в плане продовольственной безопасности, в соответствии с которой она решила прекратить все свои операции в Восточном Тиморе к июню 2002 года.

25. В рамках внутренней оценки чрезвычайных операций МПП в Восточном Тиморе, которая была проведена в 2001 году, был сделан вывод о том, что в целом операции этого учреждения в Восточном Тиморе были успешными, о чем свидетельствует самоотверженность и энергичная работа его персонала (МПП направила двух сотрудников в Дили 20 сентября 1999 года, на второй день после развертывания Международных сил в Восточном Тиморе (МСВТ), в помощь которым позднее был направлен дополнительный персонал). Было отмечено, что, хотя МПП была не вполне подготовлена к этой чрезвычайной ситуации, ей не потребовалось слишком много времени для принятия соответствующих мер, в особенности

учитывая то, что она начала "с нуля", не имея каких-либо заблаговременно созданных отделений на местах или же вообще какого-либо присутствия в Восточном Тиморе. В выводах по результатам этой оценки подчеркивалось, однако, что МПП не располагала надлежащим планом действий на случай чрезвычайных обстоятельств для работы в условиях кризиса, разразившегося в Восточном Тиморе, и что необходимо обеспечить более высокую степень готовности и создать с этой целью потенциал, позволяющий проведение ЕМОП в странах или территориях, где нет отделений Программы или же где Программа поддерживает лишь ограниченное присутствие или не имеет такового вообще. МПП было рекомендовано, в частности, укрепить свой потенциал на региональном уровне для проведения анализа и планирования на случай чрезвычайных ситуаций¹⁸. На основе опыта, полученного в период кризиса в Восточном Тиморе и других крупных чрезвычайных ситуаций, после 2001 года МПП приступила к работе по рассмотрению и наращиванию своего потенциала для систематического планирования действий на случай чрезвычайных ситуаций на уровне страновых отделений и на региональном уровне. Были разработаны руководящие принципы планирования на случай чрезвычайных ситуаций, и началась работа по наращиванию внутреннего потенциала, охватывающая аспекты, относящиеся к подготовке кадров, технической помощи и стратегическим вопросам.

В. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций

¹⁸ Более подробные сведения см. в документе WFP/EB.3/2001/6/5 от 3 сентября 2001 года.

**Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций (ФАО)**

26. В период кризиса в Восточном Тиморе чрезвычайными операциями руководила Специальная служба операций по оказанию помощи (ССОП), небольшое подразделение Отдела операций на местах (ОМ) Департамента технического сотрудничества (ДТС). В то время в ССОП работало лишь несколько штатных сотрудников, из которых руководитель службы и старший сотрудник по операциям непосредственно занимались вопросами операций в Восточном Тиморе. В то время как основная часть чрезвычайных мероприятий ССОП финансировалась из внебюджетных средств, шло также финансирование по линии регулярной программы ФАО. Вместе с тем средства из регулярной программы не могли быть выделены на Восточный Тимор, поскольку он в то время еще не являлся членом Организации и поскольку не было предусмотрено каких-либо чрезвычайных финансовых средств на деятельность в связи с такой кризисной ситуацией (с проблемой финансирования мероприятий за счет средств регулярных программ столкнулись все организации системы Организации Объединенных Наций, участвовавшие в проведении операций в Восточном Тиморе, однако наиболее остро она ощущалась в тех организациях, которые не располагали чрезвычайными фондами). Управление чрезвычайными операциями ФАО осуществляется штаб-квартирой, и поддержку этой деятельности в принципе оказывают технические службы ФАО в штаб-квартире и региональных учреждениях. Вместе с тем в случае Восточного Тимора отсутствие согласованного механизма действий на случай чрезвычайных обстоятельств между штаб-квартирой ФАО и ее

региональными учреждениями привело к задержкам в оказании поддержки чрезвычайным мерам и мероприятиям ФАО в Восточном Тиморе и в выработке стратегии прекращения операций.

27. ФАО отреагировала на кризис в Восточном Тиморе, направив в сентябре 1999 года своего старшего сотрудника ССОП по вопросам операций для участия в работе межучрежденческой группы по чрезвычайным мерам и проведения предварительного анализа состояния сельского хозяйства, животноводства и рыбного хозяйства, а также для оценки наиболее насущных потребностей в области восстановления. После этого в течение того же месяца в Восточный Тимор был направлен координатор чрезвычайных мер, работа которого на том первоначальном этапе финансировалась из собственного бюджета ССОП. В ответ на ПСП в отношении Восточного Тимора ФАО получила финансовые средства, которые позволили ССОП сохранить присутствие координатора чрезвычайных мер, который отвечал за координацию осуществляемых ФАО мер по оказанию помощи и восстановлению в области сельского хозяйства в сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО. Он являлся также председателем Комитета по сельскому хозяйству в составе представителей НПО, а также других учреждений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами обеспечения продовольственной безопасности. В апреле 2000 года в рамках другой меры в ответ на ПСП в отношении Восточного Тимора ФАО получила финансовые средства для финансирования проекта по производству семян (апрель 2000 года - март 2001 года), на втором этапе которого впоследствии проводились

мероприятия, ориентированные главным образом на сокращение потерь урожая¹⁹.

28. Однако только в марте 2001 года ФАО расширила свое присутствие в Восточном Тиморе, направив туда через свое Региональное бюро для Азии и Тихого океана (РБАТ) старшего консультанта по вопросам сельского хозяйства. В рамках своей деятельности в Восточном Тиморе технический консультант ФАО представлял организацию на различных совещаниях; установил контакты и сотрудничество с ВАООНВТ (ВАВТ), ПРООН и другими заинтересованными учреждениями; координировал долгосрочные программы/проекты ФАО в области восстановления и развития; а также проводил обзор общей ситуации в области сельского хозяйства, включая имеющиеся потенциальные возможности и приоритетные области для оказания технического содействия со стороны ФАО.

29. В целях совершенствования принимаемых ФАО чрезвычайных мер реагирования и расширения ее потенциала для ликвидации разрыва между оказанием чрезвычайной помощи и деятельностью по восстановлению, в сентябре 2001 года

¹⁹ В ответ на ПСП в отношении Восточного Тимора (октябрь 1999 года - июнь 2000 года) ФАО получила следующие финансовые средства: OSRO/ETM/001/SWE "Координация чрезвычайных мер в области сельского хозяйства в Восточном Тиморе" на общую сумму 284 575 долл. США (январь-декабрь 2000 года); а также OSRO/ETM/002/JPN, этап I "Срочное производство семян кукурузы и риса на уровне сельских общин в Восточном Тиморе" на общую сумму 465 000 долл. США (апрель 2000 года - март 2001 года). Объем средств для финансирования второго этапа этого проекта ("Сокращение потерь урожая") составил дополнительно 346 331 долл. США. Средства для финансирования этого второго этапа были получены в июне 2001 года после истечения срока осуществления мероприятий в рамках ПСП в отношении Восточного Тимора.

Генеральный директор ФАО представил предложение Финансовому комитету ФАО преобразовать ССОП в новый Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению (ОЧОВ). Данное предложение, которое не требовало предоставления каких-либо дополнительных ресурсов из регулярной программы ФАО, было утверждено Финансовым комитетом и позднее одобрено Советом ФАО в ноябре 2001 года²⁰. В состав ОЧОВ входят две службы - Специальная служба чрезвычайных программ (ССЧП), занимающаяся исключительно специальными программами, включая программу "Нефть в обмен на продовольствие" в Ираке, и Служба чрезвычайных операций (СЧО), занимающаяся чрезвычайными операциями, - а также Группа по вопросам политики в отношении операций по восстановлению и гуманитарных мероприятий, которая будет отвечать за разработку такой политики²¹. Сотрудники ФАО упоминали о том, что в целях решения проблемы срочной мобилизации финансовых средств в ожидании реакции доноров Организация проводит подготовку к созданию фонда чрезвычайной помощи и мер по восстановлению в целях обеспечения быстрого получения финансовых средств на начальном этапе чрезвычайных операций, а также на этапе

²⁰ См. FC 97/INF/3 и CL 121/4 от сентября 2001 года. Представляя свое предложение, Генеральный директор подчеркнул, что чрезвычайная программа приобрела весьма важное значение в ФАО.

²¹ Бюджет ОЧОВ в 2001 году составлял 3,7 млн. долл. США (почти не изменившись по сравнению с 1998-1999 годами), причем из регулярной программы было выделено лишь 115 000 долл. США. Объем освоения средств в рамках его проектов в 2001 году составил 124 млн. долл. по программе "Нефть в обмен на продовольствие" для Ирака и 54 млн. долл. в связи с другими чрезвычайными операциями.

перехода от оказания чрезвычайной помощи к осуществлению мер по восстановлению.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

30. В рамках ВОЗ ответственность за чрезвычайные и антикризисные меры несет Департамент чрезвычайных и гуманитарных мер (ДЧГМ). В течение определенного времени, в том числе в период кризиса в Восточном Тиморе, в департаменте проводилась структурная перестройка, в связи с чем во время составления настоящего доклада окончательной организационной схемы еще не существовало. Вместе с тем из "специальной" организационной схемы 2001 года видно, что более 80% из примерно 40 должностей по штату департамента, финансировались из внебюджетных средств. Операции департамента также финансируются главным образом за счет внебюджетных средств, однако оборотного фонда для финансирования срочных чрезвычайных мер не имеется. Помимо этого финансовые правила и положения ВОЗ не являются достаточно гибкими для того, чтобы можно было обеспечить быструю выплату крайне необходимых средств для финансирования практических оперативных мероприятий в условиях кризисов. В связи с этим персонал ВОЗ в Восточном Тиморе столкнулся, например, с огромными трудностями, пытаясь получить срочно требуемые средства для оплаты проезда к месту работы, оплаты необходимого жилья или даже выплаты долевого взноса ВОЗ для дома Организации Объединенных Наций в Дили. Кроме того, нет четкого разграничения функций и обязанностей между штаб-квартирой и региональными отделениями и отделениями на местах, в том что касается регулирования кризисов и принятия антикризисных мер.

По существу результаты независимого обзора чрезвычайных мер ВОЗ в Восточном Тиморе показали, что внутри ВОЗ различные подразделения по-разному понимают функции и обязанности по принятию чрезвычайных мер, что оказало влияние на координацию связей и отношения как в рамках самого учреждения, так и в его отношениях с другими основными участниками²².

31. Несмотря на эти организационные трудности, ВОЗ удалось быстро отреагировать на кризис в Восточном Тиморе, что определялось главным образом активной политической позицией высшего руководства данной организации, благоприятствующей достижению поставленной цели. В Дили был оперативно направлен Специальный представитель Генерального директора, и были изысканы финансовые ресурсы из Фонда Генерального директора, а также из средств Регионального бюро для Юго-Восточной Азии (РБЮВА) в Нью-Дели и средств, сэкономленных в рамках регулярного бюджета. В Восточный Тимор были направлены сотрудники ВОЗ из штаб-квартиры, РБЮВА и странового отделения ВОЗ в Индонезии, и в помощь им были наняты по краткосрочным контрактам сотрудники категории специалистов.

32. Некоторые сотрудники прибыли в Дили спустя два дня после развертывания МСВТ и приняли участие в осуществлении ряда мер, которые были сочтены наиболее важными, включая меры по созданию системы контроля за заболеваемостью, предоставлению технических консультаций по вопросам борьбы с малярией и туберкулезом, координации работы учреждений системы

²² См. "Review of WHO's Emergency Response in East Timor", Thomas van der Heijden, Kerry Thomas, May 2001.

здравоохранения, в том числе путем выполнения совместно с ЮНИСЕФ функций председателя координационных совещаний по мерам в области здравоохранения, а также участия в проведении ПСП Организации Объединенных Наций²³. Помимо прикомандирования старшего сотрудника к Временному органу по вопросам здравоохранения/Отделу медицинского обслуживания (ВОВЗ/ОМО) из штаб-квартиры ВОЗ, Бюро ВОЗ в Дили продолжало на послекризисном этапе руководить работой ряда технических координационных групп и выполнять функции сопредседателя Межучрежденческой рабочей группы по вопросам здравоохранения и оказывать техническую поддержку ВОВЗ/ОМО, в том числе путем проведения различных консультативных миссий и обеспечения поддержки мер по развитию людских ресурсов²⁴.

33. Как показывают результаты проведенного анализа деятельности ВОЗ, нет достаточных фактов, свидетельствующих о том, что ВОЗ предвидела грядущие события и приняла необходимые подготовительные меры для обеспечения присутствия в Восточном Тиморе на раннем этапе кризиса. Хотя реакция ВОЗ на кризис в целом была удовлетворительной, успех определялся скорее позицией отдельных лиц (в том числе на уровне высшего руководства), гибкой политикой и импровизациями, а не готовностью Организации к чрезвычайным ситуациям, стратегическим планированием и мерами по материально-техническому обеспечению работы.

²³ Дополнительную информацию по данному вопросу см. там же.

²⁴ Например, ВОЗ предоставила стипендии 10 студентам-медикам для того, чтобы они могли пройти полный курс обучения.

34. Вместе с тем следует отметить хорошую практику, применявшуюся ВОЗ для межсекторальной координации в период чрезвычайной ситуации на уровне штаб-квартиры: в октябре-ноябре 1999 года в штаб-квартире ВОЗ действовала Межучрежденческая специальная группа по вопросам медицинской помощи/здравоохранения для Восточного Тимора, в работе которой принимали участие представители расположенных в Женеве учреждений, проявлявших интерес к осуществлению практических мер в области здравоохранения²⁵. В течение этого периода Специальная группа, как правило, проводила еженедельные совещания. Она послужила неофициальным форумом для обмена информацией и проведения дискуссий и способствовала выработке руководящих указаний в отношении оптимальной практики и мер по решению технических и практических проблем в деятельности на местах²⁶.

Международная организация труда (МОТ)

35. Подразделение МОТ по вопросам кризиса, в котором числился один штатный сотрудник, было учреждено в сентябре 1999 года (после начала кризиса в Восточном Тиморе) в рамках Программы "ИнФокус" по вопросам реагирования на кризисные ситуации и реконструкции (ИФП/КРИЗИС), входящей в состав

²⁵ Помимо ВОЗ в состав специальной группы входили представители ЮНИСЕФ, УВКБ, МПП, ЮНФПА, МОМ, МККК и МФОКК. В работе некоторых из совещаний данной группы принимал также участие представитель одной НПО.

²⁶ Дополнительную информацию см. в докладе Межучрежденческой специальной группы по вопросам медицинской помощи/здравоохранения, посвященном гуманитарному кризису в Восточном Тиморе (октябрь-ноябрь 1999 года), ВОЗ.

Департамента по вопросам восстановления и реконструкции в области занятости (до создания этого подразделения МОТ, как правило, оказывала техническое содействие в условиях кризисных ситуаций в тесном сотрудничестве с ПРООН или двусторонними донорами). В октябре 1999 года сотруднику этого подразделения было предложено принять участие в миссии по оценке потребностей в Восточном Тиморе и в течение 48 часов изложить потребности МОТ в рамках ПСП. Данное подразделение определяет порядок очередности задач в условиях каждого кризиса, и в случае Восточного Тимора в числе определенных приоритетных направлений для решения насущных проблем в области занятости были указаны следующие области: создание новых рабочих мест, оказание чрезвычайных услуг в области занятости, краткосрочная профессиональная подготовка и восстановление инфраструктуры с ориентацией на использование трудовых ресурсов.

36. МОТ столкнулась с трудностями при мобилизации средств для финансирования запланированных ею мероприятий в Восточном Тиморе и смогла обеспечить услуги лишь одного старшего сотрудника - специалиста по профессиональному обучению, который был командирован в Восточный Тимор в ноябре 1999 года. В связи со столь ограниченными возможностями и ограниченным присутствием в Восточном Тиморе МОТ было трудно своевременно воздействовать на формирование политики и институциональное строительство в области труда и занятости. Лишь в начале 2002 года ВАООНВТ утвердила кандидатуру единственного специалиста по вопросам занятости, который должен был быть командирован МОТ. После этого положение улучшилось также в связи с началом осуществления проекта по укреплению и совершенствованию

трудовых отношений в Восточном Тиморе (СИМПЛАР), который был реализован силами персонала МОТ в Восточном Тиморе. Этот персонал, поддержку которому оказывали специалисты и консультанты МОТ, также участвовал в разработке проекта трудового кодекса и оказал помощь в осуществлении программы повышения квалификации в целях трудоустройства в Восточном Тиморе.

37. Вместе с тем следует отметить, что после учреждения программы МОТ ИФП/КРИЗИС было расширено ее штатное расписание (насчитывавшее семь штатных сотрудников категории специалистов по состоянию на конец 2001 года), благодаря чему была проделана значительная работа и достигнуты существенные результаты. В результате этих принятых мер ей удалось привлечь из внешних источников финансовые средства в объеме 10 млн. долл. США для финансирования ее операций по состоянию на декабрь 2001 года²⁷ и создать сеть координационных центров с отделениями МОТ на местах в целях активизации сотрудничества между отделениями на местах и штаб-квартирой в области урегулирования кризиса и принятия антикризисных мер, а также разработать стратегию прекращения операций, в соответствии с которой МОТ сворачивает свою активную деятельность в стране, где возник кризис, через год после начала работы в ней, возлагая главную ответственность за поддержку ее деятельности в этой стране на соответствующие структуры, функционирующие на местах.

38. Вместе с тем данная программа по-прежнему испытывает ряд проблем,

²⁷ См. "The First Two Years of Implementation (September 1999-December 2001)", ILO InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction, Geneva, January 2002.

которые в целом определены в ее докладе, подготовленном в январе 2002 года²⁸. Среди этих проблем отмечается необходимость безотлагательного получения финансовых средств для начала осуществления страновых программ при возникновении кризиса. Несмотря на то, что на двухлетний период 2000-2001 годов из регулярного бюджета было выделено 500 000 долл. США для обеспечения начала работы так называемого "Фонда оперативных мер" в рамках этой программы, эта сумма была полностью израсходована к середине марта 2001 года, после чего на протяжении девяти месяцев программа была вынуждена функционировать в условиях отсутствия каких-либо регулярных средств. Программа также указала на необходимость включения вопросов, касающихся кризисных ситуаций, в качестве компонента обычных программ и мероприятий МОТ, на необходимость проведения обзора структур, действующих на местах, с тем чтобы обеспечить для них возможность активного участия в чрезвычайных мерах, включая меры по привлечению ресурсов в рамках программы ИФП/КРИЗИС, а также на необходимость одобрения МОТ специальных оперативных административных систем и процедур в целях утверждения мероприятий и ассигнований при осуществлении чрезвычайных мер.

Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)

39. В марте 2001 года Генеральный директор ЮНЕСКО поручил Сектору внешних связей и сотрудничества совместно с Департаментом Африки осуществление задачи по координации мер,

²⁸ Там же.

принимаемых ЮНЕСКО в случае чрезвычайных ситуаций и кризисов²⁹. С того момента эти задачи обычно выполнялись через межсекторальные специальные группы в рамках ЮНЕСКО (в настоящее время существуют группы по Афганистану и по Ближнему Востоку), представляющие собой координационные органы, в которых представлены различные сектора ЮНЕСКО³⁰. Вместе с тем следует отметить, что до этого увеличение числа различных групп и координационных органов в рамках штаб-квартиры, а также отсутствие надлежащего разделения труда и разграничения обязанностей в рамках штаб-квартиры, с одной стороны, и между штаб-квартирой и региональными отделениями и отделениями на местах, с другой стороны, отрицательно сказывались на принимаемых ЮНЕСКО мерах в ответ на чрезвычайные ситуации и кризисы и препятствовали ее активному участию в деятельности по восстановлению и реконструкции на этапе после урегулирования конфликта. Это в особой степени проявилось в случае деятельности ЮНЕСКО в ответ на кризис в Восточном Тиморе.

40. Хотя ЮНЕСКО удалось направить ряд технических миссий в течение первых месяцев кризиса, в том числе, например, миссию для изучения потребностей в области средств массовой информации и связи, которая состоялась в ноябре 1999 года и вслед за которой были проведены другие консультативные миссии по вопросам культуры, образования и связи, штаб-квартира не обеспечивала

²⁹ Внутренний меморандум ЮНЕСКО DG/Мето/01/04 от 7 марта 2001 года.

³⁰ К числу их относятся: Сектор образования (О); Сектор науки (Н); Сектор социальных и гуманитарных наук (СГ); Сектор культуры (К) и Сектор связи и информации (СИ).

надлежащую координацию работы таких миссий. Предложенные потенциальные проекты и мероприятия, определенные этими миссиями, не получили продолжения и поддержки со стороны штаб-квартиры и по большей части не были реализованы ЮНЕСКО³¹. Первая межсекторальная миссия ЮНЕСКО в Восточный Тимор была проведена лишь в феврале 2000 года под руководством Директора Отделения ЮНЕСКО в Джакарте, которому штаб-квартирой было непосредственно поручено незадолго до проведения этой миссии координировать работу всей ЮНЕСКО и отдельных секторов в Восточном Тиморе. Параллельно в штаб-квартире действовала Специальная группа по Восточному Тимору. Миссия в Джакарте представляла этой группе доклады, однако не получала от нее какой-либо помощи или полезных руководящих указаний. Мандат, данный миссии ЮНЕСКО в Джакарте, не подкреплялся какой-либо финансовой или административной поддержкой со стороны штаб-квартиры, где деятельность Специальной группы, как представляется, не свидетельствовала о понимании срочного характера существующих проблем. Помимо этого, мероприятия и проекты в области связи не входили в круг ведения Отделения в Джакарте и контролировались региональным

³¹ Так, например, группа по вопросам чрезвычайной помощи в области образования в рамках Сектора образования ЮНЕСКО определила в декабре 1999 года ряд направлений, по которым ЮНЕСКО могла бы предоставить конкретную помощь для удовлетворения краткосрочных чрезвычайных потребностей в области образования и других среднесрочных и долгосрочных потребностей. Сектором связи и информации были предложены другие проекты, в том числе проекты в области законодательства, регулирующего деятельность средств массовой информации, проект по созданию издательского консорциума, а также ряд важных проектов в области радио- и телевидения. Ни один из этих проектов не был реализован ЮНЕСКО.

советником ЮНЕСКО по вопросам связи для Тихоокеанского региона, работа которого поддерживалась непосредственно Сектором связи в штаб-квартире. Кроме того, ЮНЕСКО не смогла привлечь какие-либо внутренние или внешние ресурсы для обеспечения присутствия на местах в Восточном Тиморе, что серьезно осложнило проведение ее операций там, в том числе координацию работы с основными активными участниками, работающими на местах. ЮНЕСКО предоставила оперативную поддержку нескольким проектам в Восточном Тиморе, включая проект культурного восстановления в Дили, в отношении которого было подписано соглашение с ВАООНВТ и Всемирным банком в 2001 году (хотя планирование и подготовительная работа начались после января 2000 года с проведения ряда миссий)³², а также проект в области радиовещания на уровне общин и проект в области профессиональной журналистики³³.

41. Меры, принятые ЮНЕСКО в ответ на кризис в Восточном Тиморе и для удовлетворения потребностей в послекризисный период, были неудовлетворительными и выявили важные институциональные недостатки, существующие внутри Организации. Решение, принятое Генеральным директором в марте 2001 года, свидетельствует об улучшении положения в этой области, и на основе его ЮНЕСКО следует продолжать строить свою работу. При этом ЮНЕСКО необходимо в большей

³² Финансируемый Всемирным банком проект на сумму в 109 249 долларов по поддержке восстановления национального музея "Ума Фукур" в Дили.

³³ Проект "Радио Лушпалуш" и проект по поддержке Ассоциации журналистов Восточного Тимора (АЖВТ). Оба проекта стоимостью примерно 115 000 долл. США финансировались на двусторонней основе.

степени использовать опыт и оптимальную практику, которые существуют в рамках системы Организации Объединенных Наций и стремиться к обеспечению большей увязки ее деятельности с работой в рамках всей системы.

Полученные уроки

42. Обзор институционального антикризисного потенциала учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций указывает на то, что в начале кризиса в Восточном Тиморе лишь немногие фонды Организации Объединенных Наций (УВКБ, МПП и в определенной степени ЮНИСЕФ) были в институциональном отношении надлежащим образом подготовлены для принятия эффективных мер по удовлетворению потребностей, обусловленных крупномасштабной гуманитарной чрезвычайной ситуацией. Личная самоотверженность персонала, подкрепляемая активной политической линией штаб-квартиры, в некоторых случаях помогла компенсировать эти институциональные недостатки. Операция в Восточном Тиморе послужила "звонком" для большинства организаций и стимулом к тому, чтобы они попытались устранить эти слабые места. Вместе с тем принимаемые ими меры с этой целью в недостаточной степени опираются на имеющиеся в рамках системы информацию и опыт в отношении оптимальной практики.

43. Как показано выше, такая оптимальная практика должна приводиться в соответствие с мандатом и характером деятельности каждой организации, однако она, несомненно, дает полезные идеи и методы, которые могут способствовать установлению каждой организацией порядка очередности задач в этой области. Еще важнее то, что принимаемые организациями меры по

реформированию и укреплению своего институционального антикризисного потенциала должны координироваться и интегрироваться, чтобы они взаимно дополняли друг друга и служили удовлетворению общесистемных потребностей при недопущении дублирования усилий и ресурсов. В этой связи каждая организация должна определить тот вид деятельности, где ее работа могла бы оказаться наиболее полезной в условиях чрезвычайной ситуации (см., например, пункт 32 в отношении мер ВОЗ в ответ на кризис в Восточном Тиморе), и таким образом сосредоточить свои усилия на укреплении своего антикризисного потенциала в целях обеспечения его надежности и адекватности в условиях кризисных ситуаций. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК, см. пункт 44 ниже) вполне может контролировать этот процесс и составить руководство Организации Объединенных Наций по вопросу о том, кто что должен делать в условиях чрезвычайных ситуаций. Этой цели можно было бы достичь путем учреждения Межучрежденческой специальной группы по организационным договоренностям³⁴. **(Рекомендация 1)**

³⁴ МПК уже располагает шестью справочно-информационными группами по следующим вопросам: планирование на случай чрезвычайных ситуаций, права человека и гуманитарная деятельность, помощь в гендерной и гуманитарной областях, санкции, обеспечение средств связи в чрезвычайных ситуациях и стрелковое оружие. Он также учредил Рабочую подгруппу по ПСП и Межучрежденческую специальную группу по подготовке кадров. Цит. выше, см. сноску 9, стр. 28.

II. КООРДИНАЦИЯ МЕР РЕАГИРОВАНИЯ И МЕРОПРИЯТИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ

A. Координация между организациями системы Организации Объединенных Наций

A.1 Этап чрезвычайной ситуации

Координационные функции УКГД

44. Управлению по координации гуманитарной деятельности (УКГД) поручено координировать деятельность системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае гуманитарных кризисов и сложных чрезвычайных ситуаций. УКГД осуществляет свои функции по координации главным образом через Межучрежденческий постоянный комитет (МПК)³⁵, Председателем которого является Координатор чрезвычайной помощи (КЧП)³⁶. МПК должен обеспечивать на межучрежденческом уровне директивную деятельность в ответ на возникновение сложных чрезвычайных ситуаций посредством осуществления ряда функций и использования ряда механизмов, включая: мониторинг/ раннее

³⁵ Членами МПК являются руководители ПРООН, ЮНИСЕФ, УВКБ, МПП, ФАО, ВОЗ и УКГД или же назначенные ими представители. Помимо них постоянное приглашение участвовать в работе имеют МОМ, МККК, МФКК, УВКПЧ, Представитель Генерального секретаря по ВПЛ и Всемирный банк. Постоянное приглашение участвовать в работе имеют также три группы ведущих международных НПО.

³⁶ Резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года в основном обеспечивает директивную основу для гуманитарных мер и механизмов Организации Объединенных Наций. Во исполнение этой резолюции, в соответствии с которой был также начат процесс совместных призывов (ПСП) и создан Центральный чрезвычайный оборотный фонд (ЦЧОФ), были учреждены МПК и КЧП.

предупреждение; планирование на случай чрезвычайных ситуаций; межучрежденческую оценку существующего положения/потребностей; механизм координации на местах; а также призывы к совместным действиям³⁷. Обзор этих функций и механизмов применительно к кризису в Восточном Тиморе показывает, что МПК не смог надлежащим образом и своевременно осуществлять первые три из этих функций. Вместе с тем это отчасти было компенсировано тем, что УКГД в целом успешно играло свою роль по координации работы на местах.

Мониторинг/раннее предупреждение, планирование на случай чрезвычайных ситуаций и межучрежденческая оценка существующего положения/ потребностей

45. Первые попытки УКГД подготовить организации системы Организации Объединенных Наций к работе в условиях гуманитарного кризиса в Восточном Тиморе не принесли существенных положительных результатов³⁸. Даже после

³⁷ Более подробную информацию см. "ОСНА, what it is ... what it does", на сайте www.reliefweb.int/ОСНА_ol.

³⁸ Более подробно см. "ОСНА and the Timor Crisis, 1999", независимое исследование, проведенное для УКГД Крисом Харфордом и Маргаретой Вальстрём, ноябрь 2001 года. После поездки сотрудника Женевского отделения УКГД в Индонезию, которая состоялась в апреле, КЧП и руководящие работники УКГД провели в Нью-Йорке совещание с координатором-резидентом (КР), работающим в Джакарте, и пришли к согласию относительно необходимости подготовки плана обеспечения готовности и мероприятий на случай чрезвычайной ситуации для Восточного Тимора совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций в Индонезии. 22 апреля 1999 года в

того как УКГД удалось получить доступ к более надежной информации и лучше оценить положение на местах через своего сотрудника по гуманитарным вопросам, командированного в МООНВТ в июне 1999 года, на межучрежденческом чрезвычайном совещании, созванном УКГД в Нью-Йорке, не были официально закреплены структуры по координации работы в послевыборный период, несмотря на соответствующую рекомендацию, сделанную Специальным представителем Генерального секретаря (СПГС). Согласно информации, приведенной в исследовании УКГД³⁹, учреждения, присутствовавшие на том совещании, считали, либо что нет необходимости в официальном оформлении координационных мероприятий, либо что развитие ситуаций еще не достигло такого этапа, на котором необходимо назначать координатора гуманитарной деятельности или какое-либо головное учреждение, либо же что данное совещание не является подходящим форумом для обсуждения этого вопроса. Менее чем через месяц в Восточном Тиморе произошла вспышка насилия, а никаких планов на случай чрезвычайной ситуации не было утверждено или хотя бы вчерне намечено УКГД и его партнерами из системы Организации Объединенных Наций⁴⁰.

Восточный Тимор была направлена межучрежденческая миссия Организации Объединенных Наций по оценке. Никаких мер по обеспечению готовности или планов действий на случай чрезвычайных ситуаций в результате этих совещаний и миссий выработано не было.

³⁹ Там же.

⁴⁰ В независимом исследовании по вопросу об УКГД и кризисе в Восточном Тиморе от 1999 года (см. сноску 38 выше) отмечается также, что межучрежденческая миссия по проведению совместной оценки, согласованная в ходе совещания УКГД в Нью-Йорке, посетила Восточный Тимор в конце августа 1999 года и представила свой доклад 3 сентября 1999 года, как раз накануне вспышки широкомасштабного

Полученные уроки

46. Реакция (или скорее отсутствие таковой) со стороны Организации Объединенных Наций на призывы и попытки УКГД разработать план на случай чрезвычайной ситуации в Восточном Тиморе, была обусловлена, как представляется, скорее общесистемными проблемами, чем неправильными решениями и неадекватными действиями представителей некоторых учреждений. Это мнение подтверждается институциональной слабостью организаций системы Организации Объединенных Наций до и в период кризиса в Восточном Тиморе, в частности в том, что касается раннего предупреждения и анализа на случай чрезвычайной ситуации, о чем говорится в главе I выше. Хотя в результатах оценок, проводившихся отдельно ВОЗ и МПП, конкретно затрагивается данный момент (пункты 25 и 33 выше), не вполне ясно, почему УКГД и другие организации системы Организации Объединенных Наций не воспользовались преимуществами присутствия ЮНИСЕФ и УВКБ в Восточном Тиморе на раннем этапе кризиса, для того чтобы попытаться провести совместный анализ ситуации на месте. Отсутствие надлежащих связей внутри учреждений - членов МПК и между ними, по-видимому, отчасти предопределило неадекватную реакцию МПК на кризис в Восточном Тиморе. Нет достаточных фактов, свидетельствующих о том, что МПК служил необходимым и желаемым форумом для проведения на раннем этапе обмена информацией и результатами анализа между его членами в

насилия. Даже после этого миссия не разработала плана на случай наихудшего сценария, хотя и признала, что ситуация может ухудшиться до такой степени, что потребности, которые возникнут, потребуют принятия мер, выходящих за пределы возможностей миссии или гуманитарных учреждений. Вместо этого плана в докладе миссии содержался призыв к координации и проведению дальнейшей оценки.

целях подготовки предметных планов действий в условиях надвигающейся чрезвычайной ситуации. По существу, как представляется, даже на уровне деятельности на местах такой обмен информацией или результатами оценки между сотрудником УКГД, работавшим в составе МООНВТ, и сотрудником УВКБ, отвечавшим за деятельность на местах, не проводился.

47. Генеральный секретарь недавно подчеркнул, что для повышения эффективности мер реагирования на стихийные бедствия и сложные гуманитарные чрезвычайные ситуации необходимо совершенствовать планирование на случай чрезвычайных ситуаций и работу по обеспечению готовности членов МПК к таким ситуациям и что необходимо укреплять интеграцию в целях улучшения межучрежденческого планирования⁴¹. Для достижения этой цели необходимо совершенствовать работу в области связей и создания сетей в рамках организаций - членов МПК и между ними, в том числе за счет создания в каждой организации координационного подразделения, конкретно занимающегося этими задачами. УКГД следует играть более позитивную роль в руководстве этим процессом и в разработке таких планов. **(Рекомендация 2)**

Механизм координации деятельности на местах

48. Несмотря на недостаточно эффективные межучрежденческие меры в области раннего предупреждения, планирования на случай чрезвычайных ситуаций и анализа существующего положения, меры УКГД на местах и созданные ею механизмы координации в

течение кризиса в Восточном Тиморе были в целом успешными. По существу, меры, принятые УКГД на местах в период кризиса в Восточном Тиморе, получили, как пример наиболее успешных действий, высокую оценку со стороны большинства сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, которые принимали участие в осуществлении этой операции и с которыми проводились беседы при подготовке настоящего доклада, включая Специального представителя Генерального секретаря в Восточном Тиморе. В связи с этим было сочтено полезным обобщить и отразить в настоящем докладе основные черты этих мер согласно информации, полученной от сотрудников, с которыми проводились консультации, а также взятой из других документальных источников⁴².

49. Следует отметить, что успех этих мер предопределили главным образом два фактора: высокий профессиональный уровень и опытность немногочисленного персонала УКГД, работавшего на местах, что обеспечило руководящую роль УКГД в координации усилий и уважение со стороны других участников⁴³, а также "льготный период" для подготовки продолжительностью почти в неделю, который был предоставлен УКГД в Дарвине (Австралия) до направления МСВТ и исполняющего обязанности Координатора гуманитарной помощи (КГП)

⁴² См., в частности, United Nations Inter-Agency Appeal for East Timor (October 1999 - June 2000), ОСНА, October 1999, а также независимое исследование "ОСНА and the Timor Crisis, 1999", см. сноску 38 выше.

⁴³ Это подчеркивалось почти всеми сотрудниками, с которыми проводились консультации во время подготовки доклада. В независимом исследовании УКГД (сноска 38 выше) указывается, что успех деятельности УКГД в Восточном Тиморе в огромной степени был предопределен высоким профессиональным уровнем немногочисленного основного персонала.

⁴¹ См. сноску 1 выше.

в Дили 20 сентября 1999 года. Этот период, в течение которого в Дарвине собрались представители небольшого числа организаций системы Организации Объединенных Наций и международных НПО (МНПО), дал возможность провести первоначальное совместное планирование и выработать неофициальные договоренности о координации работы, которые впоследствии были закреплены и официально оформлены после того, как сотрудники этих учреждений прибыли в Дили (теоретически это планирование и эти договоренности должны были быть обеспечены на уровне штаб-квартиры в рамках МПК).

50. Таким образом, в Дарвине были образованы рабочие группы в составе имевшихся сотрудников учреждений Организации Объединенных Наций и НПО для рассмотрения основных гуманитарных потребностей каждого сектора, а также ряда межсекторальных вопросов. Этот неофициальный механизм был официально оформлен после прибытия представителей учреждений в Дили, где были созданы семь секторальных рабочих групп и пять рабочих групп по межсекторальным вопросам. Председателями рабочих групп были назначены профильные учреждения Организации Объединенных Наций, а по некоторым секторам между учреждениями Организации Объединенных Наций и МНПО были достигнуты договоренности о назначении сопредседателей. К числу секторальных рабочих групп относились следующие: по продовольствию (МПП); по вопросам временного жилья (УВКБ); по здравоохранению (ВОЗ и ЮНИСЕФ); по водоснабжению и санитарии (ЮНИСЕФ, УВКБ и ОКСФАМ); по сельскому хозяйству (ФАО и КЭЙР); по образованию (ЮНИСЕФ); и по инфраструктуре (ПРООН). К числу пяти межсекторальных рабочих групп относились следующие: по обеспечению защиты населения в Западном Тиморе

(УВКБ); по централизованному снабжению (МПП); по координации (УКГД); по управлению (ПРООН) и по восстановлению (ПРООН и МОМ)⁴⁴. Благодаря тому, что к октябрю 1999 года в Восточном Тиморе работали почти 40 гуманитарных учреждений⁴⁵, эти договоренности позволили МПП, УВКБ, ЮНИСЕФ и НПО проводить скоординированные меры по спасению жизни людей в течение первого месяца осуществления операции⁴⁶.

51. Ежедневно проводилось общее совещание наряду с секторальными совещаниями для обсуждения и обмена информацией по конкретным секторам. Помимо этого, УКГД приняло на себя ответственность за учреждение Центра по гуманитарным операциям Организации Объединенных Наций (ЦГОООН). Этот центр обеспечивал временные рабочие помещения для гуманитарных учреждений, а также координировал работу простейшей системы связи (которая позднее была усовершенствована МПП и УВКБ). Координационные центры УКГД были созданы в четырех основных оперативных центрах (в Дили, Дарвине, Купанге и Джакарте), и были учреждены также вспомогательные отделения УКГД по меньшей мере в восьми районах Восточного Тимора (и два - в Западном

⁴⁴ См. сноску 38 выше.

⁴⁵ The United Nations Inter-Agency Appeal for East Timor (October 1999 - June 2000), ОСНА, October 1999.

⁴⁶ Там же. В частности, принимались следующие меры: создание лагерей-убежищ; распределение риса среди населения; распределение непродовольственной помощи среди населения; возобновление работы больниц и других учреждений здравоохранения; распределение продовольствия среди населения, подвергнувшегося опасности; а также ремонт системы водопроводов и водяных скважин.

Тиморе)⁴⁷. Среди сотрудников гуманитарных организаций, в том числе работавших на местах, распространялась оперативная информация, в частности, по вопросам безопасности. Таким образом, в основе гуманитарной операции в Восточном Тиморе лежали три основных элемента: единая координационная структура во всех основных оперативных центрах, во главе которой стоял Координатор гуманитарной помощи и которая поддерживалась УКГД; центральная сеть материально-технического снабжения (ответственность за которую была возложена на МПП); а также система обеспечения безопасности, строившаяся на основе сил МСВТ и возглавлявшаяся сотрудниками безопасности Организации Объединенных Наций, работавшими в МООНВТ.

Полученные уроки

52. Хотя вышеуказанный механизм в целом получил положительную оценку как пример для будущей деятельности в условиях сложных чрезвычайных ситуаций и, по существу, дал возможность УКГД успешно выполнять свою роль координатора чрезвычайной деятельности на местах за счет определения потребностей, межсекторального планирования, обмена информацией и координации программ, его можно было бы еще больше усовершенствовать для повышения планомерности его работы. Во-первых, это касается функций по раннему предупреждению и планированию на случай чрезвычайных ситуаций, о чем говорилось выше, поскольку в будущем при осуществлении сложных операций нельзя полагаться на ту "передышку", которая была предоставлена УКГД в Дарвине для разработки первоначальных планов и создания неофициальных координационных механизмов.

В соответствии с рекомендацией, изложенной в пункте 47, ответственность за решение данного вопроса должны взять на себя УКГД и МПК.

53. Во-вторых, хотя практика оперативного распределения обязанностей между учреждениями на местах оказалась в целом успешной, это в основном можно отнести на счет богатого опыта исполняющего обязанности Координатора гуманитарной помощи и его умелого руководства, а также самоотверженной работы представителей учреждений на местах, а не на счет четко определенного общесистемного разделения труда в период сложных чрезвычайных ситуаций или же реальной институциональной поддержки и использования возможностей штаб-квартир учреждений. По существу, такое спонтанное распределение обязанностей застало учреждения некоторых штаб-квартир врасплох и вызвало определенные трения между некоторыми организациями, хотя их удалось быстро преодолеть. Так, например, в связи с тем, что МПП в дополнение к ее традиционной роли координатора продовольственного снабжения было поручено выполнять функцию главного координатора работы по материально-техническому обеспечению, МПП решила начать специальную операцию для осуществления этой функции, и для того чтобы обеспечить весь достаточный оперативный потенциал в этой области ей потребовалось шесть недель⁴⁸. В дополнение к этому в связи с проблемами, касающимися имеющихся возможностей и определения порядка очередности задач, УВКБ также создало собственное подразделение по материально-техническому обеспечению для координации закупок и транспортировки грузов УВКБ в

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ См. сноску 38 выше.

Восточный (и Западный) Тимор ⁴⁹. Распределение обязанностей в секторе временного жилья также вызвало определенные проблемы, и, хотя эту работу на местах без энтузиазма взяло на себя УВКБ, потребовались специальные усилия, в том числе по привлечению ресурсов, для выполнения задачи, в осуществлении которой УВКБ, как правило, не участвует. Кроме того, поскольку сразу несколько учреждений претендовали на руководство в некоторых секторах (так, например, как ВОЗ, так и ЮНИСЕФ желали руководить работой в секторе здравоохранения), пришлось заключить договоренности о назначении сопредседателей, с тем чтобы избежать возникновения трений.

54. Такой опыт спонтанного распределения обязанностей подтверждает необходимость официального разделения труда между учреждениями Организация Объединенных Наций, которое должно быть согласовано в рамках МПК. Помимо этого, МПК следует разработать схему механизмов координации между его членами в период чрезвычайных ситуаций на основе рекомендованного выше руководства "Кто что должен делать". Такие предварительные договоренности в рамках МПК помогли бы предотвратить или свести к минимуму любые трения или неожиданности в отношениях между учреждениями в период деятельности на местах в условиях чрезвычайных ситуаций и, как уже упоминалось, обеспечили бы большую предсказуемость и последовательность мер, принимаемых каждым отдельным учреждением. Это также позволило бы УКГД сэкономить

⁴⁹ Финансовые потребности для материально-технического обеспечения были включены как по МПП, так и по УВКБ в документ "United Nations Inter-Agency and NGO Preliminary Assessment of Needs for Humanitarian Assistance for East Timorese" от 28 сентября 1999 года.

время и усилия по официальному оформлению специальных координационных механизмов и соглашений для каждой чрезвычайной ситуации, что оно безуспешно пыталось сделать в случае кризиса в Восточном Тиморе, и тем самым дало бы ему возможность сконцентрировать силы и ресурсы на мероприятиях и услугах по координации работы на местах.
(Рекомендация 3)

55. Наконец, тот факт, что успех деятельности УКГД в Восточном Тиморе в значительной степени обусловлен работой немногочисленного основного персонала, подчеркивает необходимость того, чтобы УКГД увеличило число своих надежных квалифицированных работников, в том числе на должностях руководящего звена⁵⁰. Следует уделять больше внимания подготовке персонала в вопросах координации и услуг, которые УКГД должно обеспечивать на местах. Можно было бы изучить, в том числе в отношении между УКГД и Управлением людских ресурсов Организации Объединенных Наций (УЛР), политику применения многоуровневого подхода к использованию людских ресурсов, аналогичную применяемой УВКБ (см. пункт 19 выше), для удовлетворения кадровых потребностей УКГД в периоды крупномасштабных или сложных чрезвычайных ситуаций с использованием резервного персонала Организации Объединенных Наций, в том числе сотрудников руководящего звена.
(Рекомендация 4)

⁵⁰ В независимом исследовании по вопросу о деятельности УКГД в связи с кризисом в Тиморе от 1999 года (цит. выше, см. сноску 38) подчеркивается, что направление на места некоторых высших руководителей УКГД явилось свидетельством нехватки опытного оперативного персонала, который мог бы быть направлен для работы на местах, что позволило бы старшему руководству остаться в штаб-квартире.

Процесс совместных призывов (ПСП)

56. ПСП был предметом многочисленных исследований, проведенных с момента его учреждения в декабре 1991 года в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи, последним из которых было независимое исследование, подготовленное для УКГД в апреле 2002 года для рассмотрения этого процесса в качестве механизма привлечения ресурсов и инструмента координации и стратегического планирования⁵¹. Основные выводы этого исследования отражены в докладе Генерального секретаря по вопросу об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций от 14 мая 2002 года⁵². Обзор ПСП для Восточного Тимора был проведен в рамках независимого исследования по заказу ВАООНВТ в мае 2000 года⁵³, а позднее данный вопрос, хотя и в общих чертах, был затронут в другом исследовании, проведенном для УКГД в ноябре 2001 года⁵⁴. Таким образом, в настоящем докладе будут лишь выявлены и

⁵¹ "An external review of the CAP", by Toby Porter, 18 April 2002, исследование, проведенное по заказу Группы по оценке и анализу УКГД.

⁵² Цит. выше, см. сноску 1.

⁵³ "External Review of the Humanitarian Response to the East Timor Crisis: September 1999 - May 2000", Vignion et. al., исследование, проведенное по заказу отдела гуманитарной помощи и чрезвычайной помощи в целях восстановления (ОГПВ) ВАООНВТ, 24 мая 2000 года. Краткая информация о данном исследовании и содержащемся в нем общем выводе содержится в докладе Генерального секретаря A/55/418 от 26 сентября 2000 года, озаглавленном "Оказание гуманитарной и чрезвычайной помощи, восстановление и развитие Восточного Тимора".

⁵⁴ Цит. выше, см. сноску 38.

подчеркнуты некоторые аспекты, касающиеся ПСП, в той мере, в какой они имеют отношение к опыту операций в Восточном Тиморе и к вопросу об межучрежденческой координации и эффективности.

ПСП в качестве механизма координации планирования

57. Генеральный секретарь недавно подчеркнул, что ПСП является одним из основных инструментов координации гуманитарной помощи⁵⁵. Опыт Восточного Тимора в целом подкрепляет это утверждение, особенно в том, что касается значения ПСП в качестве координационного механизма для организаций системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем эта важная функция по координации тесно связана с процедурой подготовки совместного призыва. Процесс совместного призыва в связи с кризисом в Восточном Тиморе был разделен на три программных и оперативных подсектора (процесс призыва был разделен на два сектора: по Восточному Тимору и по Западному Тимору). В начале каждого подсектора определялась секторальная стратегия. Эти стратегии формулировались секторальными рабочими группами в Дили и отражали коллективное мнение всех учреждений, проводивших работу в соответствующем секторе. Учреждения, работавшие в Восточном Тиморе, тесно сотрудничали в целях разработки целостной, полностью интегрированной программной стратегии, охватывающей потребности в чрезвычайной помощи и первоначальные потребности перемещенных лиц и возвращающихся беженцев в области восстановления. Хотя проекты представлялись по секторам, во всем

⁵⁵ Цит. выше, см. сноску 1.

документе содержались ссылки на существующие связи между программами, и делалось все возможное для увязки мер, осуществляемых в каком-либо одном секторе, с мерами в дополнительных секторах⁵⁶.

Полученные уроки

58. В независимом исследовании, проведенном для ВАООНВТ в мае 2000 года, было подтверждено, что ПСП способствовал активизации межучрежденческого сотрудничества в Восточном Тиморе⁵⁷. Он также дал возможность обеспечить более широкое участие организаций системы Организации Объединенных Наций, не являющихся членами МПК (а также других участников, таких, как НПО), что позволило привлечь к деятельности по координации такие организации, как МОТ. В связи с этим надлежащим образом регулируемый процесс подготовки призыва к совместным действиям действительно может способствовать улучшению координации и сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций на начальном этапе операции и обеспечить возможность постоянной координации действий на послекризисном этапе (см. пункт 65 ниже). Однако для этого потребуется, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций шире использовали ПСП в качестве инструмента планирования или программирования, поскольку обзор ПСП для Восточного Тимора выявил, что лишь небольшое число организаций используют такую практику⁵⁸. Эта задача должна подчеркиваться и достигаться в рамках общих текущих усилий МПК,

направленных на укрепление ПСП в качестве инструмента стратегического планирования и координации⁵⁹.
(Рекомендация 5)

Контроль за работой по устранению секторальных недостатков и поддержка перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития

59. Еще одной проблемой, связанной с обзором ПСП для Восточного Тимора, является непринятие УКГД соответствующих последующих мер в связи с реакцией на ПСП, что ограничило значение этого процесса в плане ликвидации секторальных недостатков, обусловленных диспропорциями в области финансирования проектов, включенных в ПСП, в частности проектов, направленных на поддержку работы по переходу от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития. Данный момент четко определен в качестве одного из общих недостатков ПСП, в том числе в недавно опубликованном докладе Генерального секретаря, озаглавленном "Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций"⁶⁰.

60. В случае Восточного Тимора на это указывалось, в частности, в независимых исследованиях, проведенных для ВАООНВТ и УКГД, и обращалось внимание в ходе многочисленных бесед,

⁵⁶ Цит. выше, см. сноску 45.

⁵⁷ Цит. выше, см. сноску 53.

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ В апреле 2002 года МПК рассмотрел 19 предложений по укреплению ПСП, восемь из которых были направлены на укрепление ПСП в качестве инструмента стратегического планирования и координации. Список этих предложений см. в документе, указанном в сноске 47 выше, приложение 1 (6). Об этом обзоре, проведенном МПК, вкратце упоминается также в докладе Генерального секретаря A/57/77-E/2002/63 (см. сноску 1 выше), пункт 74.

⁶⁰ См. сноску 1 выше.

проведенных при подготовке настоящего доклада⁶¹. Это вполне объяснимо, учитывая наличие диспропорции в финансировании некоторых секторов через ПСП для Восточного Тимора, которые нашли свое отражение в реакции доноров на включенные в ПСП потребности различных организаций в финансовых средствах. В то время как все или почти все финансовые потребности некоторых организаций удовлетворялись через ПСП (например, потребности ЮНИСЕФ финансировались на 100%, потребности УВКБ и МПП, включенные в ПСП, финансировались почти на 84%), другие организации получили очень мало средств для финансирования своих потребностей или же не получили таковых вообще (МОТ - 0%, а ПРООН - примерно 1% от общих финансовых потребностей), а некоторые из них получили средства, достаточные лишь для частичного финансирования их потребностей (почти 55% в случае МОТ и 26% в случае ФАО)⁶²

Полученные уроки

61. В недавно опубликованном докладе Генерального секретаря указывается, что в рамках процесса совместных призывов некоторые сектора традиционно получают хорошую поддержку, в то время как другие сектора, как правило, получают недостаточное финансирование. В нем

⁶¹ См. соответственно сноски 53 и 38 выше. В исследовании, проведенном для ВАООНВТ в мае 2000 года, отмечалось отсутствие стратегического мониторинга ПСП, который позволил бы применять гибкий подход, например перераспределять средства между секторами для преодоления недостатков секторального подхода.

⁶² Цифры взяты из контрольной базы данных по финансированию деятельности в сложных чрезвычайных ситуациях, межучрежденческий призыв Организации Объединенных Наций по Восточному Тимору 1999 года (таблица 1: сводная таблица потребностей и взносов по организациям, обращающимся с призывом, по состоянию на 22 января 2001 года). См. сноску 45 выше.

высказывается мнение о том, что доноры, по-видимому, предпочитают использовать ПСП для продовольственной помощи и действовать через других партнеров, не относящихся к системе Организации Объединенных Наций, для оказания поддержки в других секторах, в частности в области сельского хозяйства, здравоохранения, водоснабжения и санитарии⁶³. Вместе с тем тот факт, что на долю продовольственной помощи приходится лишь 17% общих финансовых средств, полученных в ответ на ПСП для Восточного Тимора (почти 21,3 млн. долл. из полученных 125,6 млн.)⁶⁴, и что многие "традиционно" недофинансируемые сектора фактически финансируются через некоторые организации системы Организации Объединенных Наций (а именно через ЮНИСЕФ и ВОЗ), свидетельствует о том, что основными факторами, определяющими решения доноров о финансировании, являются иные причины.

62. Одна из главных причин, как представляется, связана с качеством и приоритетностью и актуальностью проектов, представляемых через ПСП организациями системы Организации Объединенных Наций⁶⁵, а также репутации организаций, связанных с представляемыми проектами, в том что

⁶³ См. документ, указанный в сноске 1 выше, пункт 68.

⁶⁴ См. документ, указанный в сноске 62 выше, таблица II.

⁶⁵ Во внешнем обзоре ПСП (см. сноску 51 выше) указывается, что доноры в ответ на просьбу разъяснить их решения, касающиеся финансирования, по-прежнему отмечают низкое качество некоторых проектов, резюме которых представляется в рамках ПСП. В качестве одного из недостатков ПСП по Восточному Тимору доноры также отмечали недостаточно подробное обоснование расходов по проектам (см. сноску 53 выше).

касается работы в условиях чрезвычайных ситуаций. Этот тезис, по-видимому, подкрепляется тем, что организациями системы Организации Объединенных Наций, которые на протяжении ряда лет постоянно получают недостаточные средства для финансирования их включенных в ПСП потребностей (ФАО, ПРООН и ВОЗ)⁶⁶, фактически являются те организации, которые располагают одними из самых слабых институциональных механизмов и потенциалов для оказания чрезвычайной помощи (включая их потенциал и возможности по разработке стратегий прекращения деятельности и увязке чрезвычайной помощи с деятельностью в целях развития в рамках их собственных организаций), о чем свидетельствует содержащийся в главе I настоящего доклада обзор и что в свою очередь, несомненно, оказывает отрицательное воздействие на их репутацию и качество проектов, представляемых через ПСП. По существу обзор некоторых из проектов, для которых не было предоставлено финансовых средств в рамках ПСП по Восточному Тимору, заставляет убедиться в правильности решения доноров относительно финансирования, поскольку некоторые из этих проектов, как представляется, не укладываются в рамки насущных гуманитарных потребностей и необходимых мер и не поддерживают их или они относятся скорее к компетенции и

⁶⁶ В период с 1994 по 2001 год такие организации, как ФАО, ПРООН и ВОЗ, получали соответственно 21, 23 и 26% средств, необходимых для финансирования их общих потребностей, включенных в ПСП за этот период. С другой стороны, такие организации, как УВКБ, МПП и ЮНИСЕФ, получили соответственно 88, 85 и 59% средств, необходимых для финансирования их общих потребностей, включенных в ПСП за тот же период. См. документ, указанный в сноске 51 выше, приложение 9: диаграмма, показывающая потребности и полученные средства в рамках ПСП по семи основным учреждениям Организации Объединенных Наций (1994-2001 годы).

мандату других учреждений, или же просто являются недостаточно реалистичными в условиях кризисной ситуации⁶⁷.

63. Отсутствие какого-либо чрезвычайного финансирования, которое позволило бы этим организациям сразу же обеспечить присутствие на местах и приступить к осуществлению чрезвычайных проектов, относящихся к их сфере деятельности, где они могли бы доказать свою полезность (что позднее можно было бы отметить в рамках ПСП), усугубляет проблему недоверия к этим организациям и усложняет для них задачу привлечения ресурсов в будущем для осуществления их проектов, включенных в ПСП. Нет ничего удивительного в том, что организации системы Организации Объединенных Наций, получающие большую долю средств для финансирования своих потребностей в рамках ППСД, в частности УВКБ и МПП (и в меньшей степени ЮНИСЕФ), меньше других зависят от ПСП как средства привлечения финансовых ресурсов. В дополнение к этому ЮНИСЕФ (наряду с УВКБ и в меньшей степени МПП) постоянно пользуется ресурсами

⁶⁷ Например, некоторыми из проектов, представленных организациями системы Организации Объединенных Наций и не получивших финансирования в рамках ПСП по Восточному Тимору, являются проекты ФАО по распределению овощных семян (большая часть потребностей в области распределения продовольствия и семян уже удовлетворялась через МПП и НПО) или же проекты по содействию возвращению и расселению перемещенных семей крестьян и по оказанию чрезвычайной помощи сектору мелкого индивидуального рыболовства. Кроме того, следует назвать в числе таких проектов проект ВОЗ по комплексной стратегии лечения детских болезней, проект ПРООН по поддержке деятельности в области управления и наращивания секторального потенциала, а также проект МОТ по всестороннему профессиональному обучению и подготовке кадров (ПОП) для населения Восточного Тимора (см. документ, указанный в сноске 45 и сноске 62 выше, таблица III).

Центрального чрезвычайного оборотного фонда (ЦЧОФ), что позволяет ему поддерживать присутствие на местах на раннем этапе кризиса и начинать осуществление определенных проектов при возникновении чрезвычайной ситуации, и это способствует укреплению доверия к этой организации со стороны гуманитарных учреждений и доноров. (Однако следует отметить, что ЦЧОФ, финансовый потенциал которого составляет 50 млн. долл. США, способен финансировать лишь часть потребностей организаций системы Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи)⁶⁸.

64. В то время как некоторые из мер, изложенных в докладе Генерального секретаря по вопросу об укреплении и координации в области чрезвычайной и гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций⁶⁹, включая систему финансового контроля, созданную в 2001 году⁷⁰, действительно могут способствовать проведению мониторинга ПСП, укреплению и реформа институционального потенциала по оказанию чрезвычайной помощи в учреждениях, фондах и программах

⁶⁸ ЦЧОФ является механизмом обеспечения потока наличных средств, учрежденным в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи от декабря 1991 года и служащим для обеспечения возможности немедленных мер реагирования на возникновение чрезвычайных ситуаций. ЦЧОФ требует от учреждений, заимствующих у него денежные средства, возвращать взятые суммы в течение определенного установленного периода, не превышающего один год. С 1992 года средства этого фонда использовались 51 раз, а общая сумма выплат составила 127,7 млн. долл. США. На долю выплат в ЮНИСЕФ, УВКБ и МПП приходится 80% этого общего показателя. См. сноску 37 выше.

⁶⁹ См. сноску 1 выше.

⁷⁰ Там же, пункт 75.

Организации Объединенных Наций в соответствии с вышеизложенной рекомендацией (пункт 43), несомненно, способствовали бы реальным усилиям по устранению секторальных недостатков в рамках ПСП. Государствам-членам следует поддерживать такие усилия, в частности внося средства в чрезвычайные оборотные фонды отдельных организаций в целях обеспечения оперативных и заслуживающих доверия мер реагирования, принимаемых организациями системы Организации Объединенных Наций в период чрезвычайных ситуаций. **(Рекомендация 6)**

A.2 Послекризисный этап⁷¹

65. Представители учреждений, фондов и программ, с которыми проводились беседы в ходе подготовки настоящего доклада, высказывали то общее мнение, что координация между ними была образцовой. Большинство из них подчеркивали, что этому способствовала хорошая координация, первоначально обеспеченная УКГД на этапе чрезвычайной помощи, и другие факторы, включая руководство со стороны Координатора-резидента Организации Объединенных Наций, а также те трудности и проблемы, с которыми все организации столкнулись на первоначальном этапе и которые побудили их искать поддержки друг у друга.

66. Координационный механизм в Дили был официально оформлен весьма оперативно, поскольку вскоре после возобновления операции Организации

⁷¹ Как отмечается в пункте 5 введения, основное внимание в докладе уделяется обзору процессов и механизмов системы Организации Объединенных Наций, применявшихся на различных этапах операции в Восточном Тиморе и оказывавших влияние на координацию и эффективность работы организаций этой системы. Таким образом, те аспекты координации, которые относятся к вопросам существа или программам, в докладе не рассматриваются.

Объединенных Наций через ВАООНВТ в декабре 1999 года была учреждена обычная страновая группа. Для глав учреждений проводились еженедельные совещания (на которых присутствовал также представитель Всемирного банка), и были учреждены тематические группы. Координатор-резидент выступал в качестве главного канала для контактов и связей между учреждениями и Специальным представителем Генерального секретаря (СПГС), хотя в случае необходимости с СПГС могли непосредственно связываться все учреждения. Координатор-Резидент также выступал от имени учреждений на конференциях доноров. Помимо этого, Координатор-резидент уже на раннем этапе достиг соглашения со всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, действовавшими в Восточном Тиморе, относительно того, что все предложения по проектам должны были в первую очередь рассматриваться в ВАООНВТ.

67. Вначале работа по сотрудничеству и координации касалась главным образом практических вопросов. Все организации (за исключением УВКБ) размещались в одном здании, "Доме учреждений Организации Объединенных Наций", что также способствовало укреплению отношений и сотрудничества между этими организациями. Несмотря на то, что официального соглашения о совместном обслуживании заключено не было, на практике ПРООН оказывала некоторые услуги ряду учреждений на основе возмещения затрат. Таким образом, были достигнуты договоренности относительно, например, совместного использования услуг по уборке помещений, информационному обеспечению и обеспечению безопасности. Помимо этого, ряд организаций, присутствие которых было ограничено (таких, как МОТ, ФАО и ЮНФПА),

административными услугами, обеспечиваемыми ПРООН.

68. Позднее сотрудничество расширилось и стало охватывать политические вопросы, включая подготовку общего анализа по стране (ОАС), что способствовало объединению усилий различных учреждений в отношении вопросов существа. ОАС был начат в мае 2000 года, а в ноябре 2000 года был опубликован соответствующий документ⁷². Соответствующий круг ведения был установлен и утвержден ВАООНВТ. ОАС должен был послужить средством, непосредственно способствующим активизации диалога по вопросам развития в Восточном Тиморе, и стать важнейшим первым шагом в рамках длительного процесса, а не итогом продолжительной и всесторонней процедуры. В рамках ОАС широко использовались данные и результаты анализа, содержащиеся в докладе, подготовленном Совместной миссией по оценке (СМО), координатором которой был Всемирный банк⁷³. В результате ОАС

⁷² Членами страновой группы Организации Объединенных Наций, которые принимали участие в проведении ОАС, были: ПРООН, ЮНИСЕФ, МПП, ЮНФПА, УВКБ, ЮНОПС, ВОЗ, ФАО и МОТ. Хотя невозможно было проводить консультации с местными органами власти аналогично тому, как это делается в других странах, предпринимались попытки заручиться участием руководства Восточного Тимора. Более подробные сведения см. в работе Common Country Assessment for East Timor "Building Blocks for a Nation", East Timor, November 2000.

⁷³ Проведение СМО, в качестве координатора которой выступал Всемирный банк, было одобрено на совещании доноров, учреждений Организации Объединенных Наций и представителей Восточного Тимора 29 сентября 1999 года. Эта миссия начала свою работу 29 октября 1999 года для определения приоритетных краткосрочных мер по восстановлению и составлению сметы потребностей во внешнем финансировании. Доклад СМО был издан в ноябре, спустя лишь несколько недель после 27 октября 1999 года, когда был начат ПСП

на втором этапе в начале 2002 года была издана первая Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) для Восточного Тимора⁷⁴. С учетом условий развития в Восточном Тиморе предусматривается ежегодное проведение официального обзора РПООНПР.

Полученные уроки

69. В связи с оценками, данными представителями организации системы Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе, касающимися межучрежденческой координации работы на послекризисном этапе в Восточном Тиморе, а также использования на раннем этапе механизмов развития системы Организации Объединенных Наций для обеспечения этой координации, возникают некоторые вопросы, которые целесообразно осветить в связи с вопросом о координации и эффективности мер реагирования, принимаемых системой Организации Объединенных Наций. В частности, эти вопросы касаются управления переходом от оказания чрезвычайной помощи к деятельности в области развития. Опыт операции в Восточном Тиморе подтверждает, что активная, надлежащим образом контролируемая координация работы на этапе оказания чрезвычайной помощи обеспечивает возможность улучшения координации работы между организациями системы Организации

Организации Объединенных Наций для Восточного Тимора.

⁷⁴ Вместе с тем РПООНПР для Восточного Тимора охватывает период 2003-2005 годов. Январь 2003 года был принят в качестве исходной даты для обеспечения согласованности с мероприятиями в рамках национального плана развития Восточного Тимора. Более подробные сведения см. East Timor: UNDAF (2003-2005).

Объединенных Наций на переходном этапе и облегчает эту задачу. Вместе с тем опыт Восточного Тимора свидетельствует также об отсутствии в системе Организации Объединенных Наций какого-либо механизма для непосредственного управления переходом от этапа оказания чрезвычайной гуманитарной помощи к этапу обеспечения более устойчивого развития. Такой разрыв между оказанием чрезвычайной помощи и обеспечением развития в случае Восточного Тимора в определенной степени был компенсирован работой Всемирного банка по координации финансирования мер по восстановлению и реконструкции по согласованию с ВАООНВТ и через посредство ряда конференций доноров⁷⁵. Вместе с тем, как показано ниже (см. пункты 100-103), такая система принесла мало пользы организациям системы Организации Объединенных Наций, и в течение этого периода они испытывали определенные проблемы в своей деятельности.

70. Несмотря на руководящую роль ПРООН в период подготовки ОАС, которая получила признание и высокую оценку, ее ограниченные возможности не позволили ей играть аналогичную руководящую роль в области управления или обеспечения для организаций системы Организации Объединенных Наций рамок, в которых они могли бы организовывать и осуществлять свою деятельность и предоставлять свои услуги сразу же после начала послекризисного этапа. Это отрицательно сказалось на эффективности и вкладе многих организаций системы Организации Объединенных Наций в период перехода от оказания чрезвычайной

⁷⁵ В период с середины декабря 1999 года до обретения Восточным Тимором независимости 20 мая 2002 года были проведены шесть конференций доноров, последняя из которых проходила в Дили накануне провозглашения независимости.

помощи к деятельности в области развития. В связи с этим представляется целесообразным, чтобы ПРООН активизировала свои усилия в этой конкретной области, укрепляя в то же время свой внутренний потенциал по оказанию чрезвычайной помощи. В этой связи ПРООН и УКГД следует рассмотреть совместные договоренности и механизмы, которые позволили бы обеспечить более плавный переход от оказания помощи к деятельности в области развития при обеспечении руководящей роли системы Организации Объединенных Наций на этом этапе до тех пор, пока не будут в полной мере задействованы другие механизмы развития (ОАС и РПООНПР). **(Рекомендация 7)**

71. Здесь следует подчеркнуть, что такие договоренности и механизмы должны разрабатываться главным образом для целей планирования и координации, а не для привлечения финансовых средств, поскольку в этом случае финансирование мероприятий, в частности осуществляемых организациями системы Организации Объединенных Наций, может продолжаться с помощью других механизмов, в том числе за счет мер по привлечению ресурсов, осуществляемых каждой организацией (что будет зависеть, среди прочего, от потенциала и репутации этих организаций) или же через целевые фонды доноров, или просто на двусторонней основе через правительства заинтересованных стран⁷⁶.

⁷⁶ В 1996 году ПРООН предложила учредить расширенный межучрежденческий процесс совместных призывов (РПСР) в качестве "механизма финансирования мероприятий переходного этапа, который позволял бы удовлетворять потребности в области оказания чрезвычайной помощи и первоначальные потребности финансирования деятельности в целях развития". Позднее это предложение было отклонено. См. сноску 5, цит. выше, приложение 2.

72. Другой вопрос, имеющий отношение к управлению деятельностью на переходном этапе, касается способности существующих механизмов по координации работы в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций принимать во внимание и должным образом учитывать последствия кризиса в той или иной стране или регионе. Даже в столь сложных условиях, как в Восточном Тиморе, учитывая уровень разрушений, распад и полное отсутствие структур управления, а также нехватку сколь-либо надежных базовых данных, страновой группе Организации Объединенных Наций удалось начать процесс ОАС, в рамках которого был проведен анализ и сопоставление положения, существовавшего до начала кризиса, и положения после кризиса. Позднее в РПООНПР для Восточного Тимора было включено положение о проведении официального ежегодного обзора. Это показывает, что ОАС и РПООНПР в целом могут и должны быть более гибкими и динамичными, с тем чтобы, насколько это возможно, учитывать последствия кризиса при проведении анализа и побуждать организации системы Организации Объединенных Наций соответствующим образом корректировать свои программы и мероприятия в области развития, осуществляемые в стране. Это помогло бы сократить продолжительность переходного периода в той или иной стране или регионе и более рационально использовать ПСП для стран, находящихся на этапе перехода от чрезвычайной помощи к обеспечению развития, учитывая в целом недостаточную реакцию на такие ПСП, о чем говорится в недавнем докладе Генерального секретаря⁷⁷. **(Рекомендация 8)**

⁷⁷ Цит. выше, см. сноску 1, пункты 69 и 84 г). В ответ на призывы к совместным действиям в интересах стран, находящихся на этапе перехода от оказания чрезвычайной помощи к помощи в целях развития, поступает наименьший объем

73. Последовательная эффективная координация работы организаций системы Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе, несмотря на отсутствие механизма управления переходным этапом, вновь подчеркнула важное значение руководства и необходимость для системы Организации Объединенных Наций продолжать вкладывать средства в подготовку и обучение сотрудников руководящего звена, способных взять на себя сложные обязанности по координации в рамках всей системы.

74. Наконец, в то время как на местах межучрежденческая координация, по-видимому, была достаточно удовлетворительной, на уровне Центральных учреждений эффективность ее, как представляется, была несколько ниже. В Нью-Йорке была создана межучрежденческая целевая группа под председательством заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, в состав которой вошли представители ДПВ, ПРООН и Всемирного банка. Вместе с тем организации системы Организации Объединенных Наций, помимо ПРООН, не располагали какими-либо четко определенными каналами участия в работе этой специальной группы. Таким образом, Администратор ПРООН фактически

финансовых средств. В основном это объясняется так называемой "изолированностью" различных источников финансирования, поскольку большинство доноров по-прежнему проводят строгое институциональное разделение между финансированием чрезвычайной помощи и финансированием помощи в целях развития. Генеральный секретарь также призвал государства-члены побуждать Организацию Объединенных Наций к укреплению своих существующих инструментов планирования, таких, как ОАС, РПРООНП и ПСП, с целью улучшения учета потребностей управления рисками в условиях чрезвычайных ситуаций.

выступал в качестве представителя всех учреждений и программ в Нью-Йорке, в том числе когда он выступал в Совете Безопасности. Некоторые должностные лица выразили мнение, что работа этой специальной группы была весьма далека от деятельности на местах и что значительная часть усилий была затрачена на подготовку докладов Генерального секретаря, представляемых Совету Безопасности, вместо обеспечения скоординированного руководства политикой на местах. Вместе с тем в принципе большинство сотрудников считают, что недостатки, касающиеся координации на уровне Центральных учреждений, могут быть устранены в будущем через механизм Комплексной целевой группы по вопросам управления (КЦГУ), как это рекомендовано Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. пункт 80 ниже).

В. Сотрудничество и координация между организациями системы Организации Объединенных Наций и ВАООНВТ

75. Учреждая ВАООНВТ, Совет Безопасности признал, что при разработке и осуществлении своих функций в рамках своего мандата ВАООНВТ должна будет использовать опыт и возможности государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций и других международных организаций. Совет также призвал государства-члены и международные учреждения и организации предоставить ВАООНВТ запрашиваемые Генеральным секретарем персонал, оборудование и другие ресурсы, в том числе для создания базовых учреждений и потенциала, и подчеркнул необходимость как можно более тесной координации этих усилий.

76. В то время как в целом высказывалось удовлетворение в отношении характера межучрежденческого

сотрудничества в Восточном Тиморе, оценки состояния сотрудничества и связей с ВАООНВТ в различных организациях системы Организации Объединенных Наций были различными, особенно в областях, указанных Советом Безопасности. В целом те организации, которые охарактеризовали свое взаимодействие и сотрудничество с ВАООНВТ как весьма позитивное, в том числе УВКБ, ЮНИСЕФ, ПРООН и ВОЗ, поддерживали хорошие отношения с сотрудниками высшего и руководящего звена ВАООНВТ и имели беспрепятственный доступ к этому учреждению. Такие связи и беспрепятственный доступ, однако, существовали либо благодаря личному профессиональному опыту СПГС и его знанию системы Организации Объединенных Наций (УВКБ и ПРООН), либо же благодаря тому, что некоторые руководящие и старшие сотрудники, выбранные для работы в ВАООНВТ, были командированы этими организациями (ЮНИСЕФ и ВОЗ). При этом другие организации на первоначальном этапе не могли воспользоваться преимуществами этих факторов и характеризовали свои связи и сотрудничество с ВАООНВТ как непростые, отметив, что в них мало диалога (ФАО и МОТ).

77. Во всех случаях, однако, сотрудничество и взаимодействие между ВАООНВТ и организациями системы Организации Объединенных Наций страдали от неадекватных процедур планирования и решения кадровых вопросов, применявшихся ВАООНВТ. Если некоторым организациям удалось устранить эту проблему на местах за счет использования некоторых благоприятных факторов, включая личные связи, то другим не удалось преодолеть те системные недостатки, которыми характеризовались эти процедуры.

Планирование в рамках ВАООНВТ

78. Сотрудники, с которыми проводились беседы, высказывали единое мнение о том, что работа по планированию для ВАООНВТ началась с большим запозданием и не поспевала за быстрым изменением ситуации на местах, а также что какого-либо реального предварительного планирования на случай чрезвычайной ситуации для этой миссии не проводилось. Ущерб данному процессу несомненно был нанесен сопровождавшейся значительными сложностями передачей соответствующих функций из Департамента по политическим вопросам (ДПВ), который являлся ведущим подразделением для операции МООНВТ, Департаменту операций по поддержанию мира (ДОПМ), который взял на себя роль руководителя ВАООНВТ. Работе Специальной группы, созданной позднее для этой цели, недоставало четкости, и, стремясь к достижению поставленных перед нею целей, она действовала довольно поспешно. Без учета деятельности УКГД в Центральных учреждениях можно сказать, что процесс планирования явно характеризовался неучастием не только других организаций системы Организации Объединенных Наций, но даже некоторых "внутренних" соответствующих подразделений в Центральных учреждениях.

79. Так, например, в то время как Отдел социальной политики и развития Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) участвовал на рабочем уровне в планировании и организации работы социальных секторов, Отдел государственного управления того же департамента не принимал участия в процессе планирования, несмотря на то, что центральное место в мандате ВАООНВТ занимали вопросы управления. В процессе планирования, особенно для гуманитарной составляющей ВАООНВТ,

не учитывались опыт и специальные знания некоторых организаций, уже давно действовавших в Восточном Тиморе в области оказания чрезвычайной и гуманитарной помощи, например таких, как УВКБ, поскольку их представители в Нью-Йорке вначале не были приглашены принять участие в работе Специальной группы (передача функции от УКГД к ОГПВ/ВАООНВТ, осуществленная впоследствии, была сопряжена с определенными проблемами и сложностями, отчасти в связи с недостатками планирования, включая отсутствие консультаций с партнерами по гуманитарной деятельности в течение данного процесса, а также отсутствие надлежащего опыта у гуманитарного компонента ВАООНВТ)⁷⁸.

Полученные уроки

80. Генеральный секретарь недавно подчеркнул необходимость более четкого формулирования нынешней политики в отношении департамента-исполнителя, которое определяло бы отношения между ДПВ и ДОПМ. В этой связи была подтверждена ведущая роль ДОПМ в планировании и проведении всех операций по поддержанию мира и безопасности на местах, включая операции, осуществляемые в основном силами гражданского персонала⁷⁹. Сотрудники Центральных учреждений также указывали на то, что операция ВАООНВТ осуществлялась до публикации доклада Группы по обзору мероприятий Организации Объединенных Наций по

⁷⁸ Более подробные сведения относительно этапа передачи функций от УКГД к ОГПВ/ВАООНВТ см. в документе, указанном в сноске 38 выше, глава 4.

⁷⁹ См. доклад Генерального секретаря (A/57/387 от 9 сентября 2002 года), озаглавленный "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований", пункт 126.

поддержанию мира⁸⁰ и что работу по устранению большинства вышеуказанных недостатков в области планирования следует проводить в контексте механизма комплексных целевых групп по планированию миссий (КЦГПМ), как было рекомендовано этой группой⁸¹. Заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира недавно подчеркнул, что миссия Организации Объединенных Наций в Афганистане, первая новая операция, проведенная после выхода доклада Группы, планировалась уже по-новому в результате завершения внедрения концепции КЦГПМ и что была также предпринята попытка реальной интеграции усилий за счет объединения всех мероприятий системы Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи в целях восстановления и реконструкции в рамках единого компонента миссии⁸².

81. Учитывая эти изменения, а также руководствуясь результатами внутреннего обзора, который, согласно сообщениям, проводится Департаментом по политическим вопросам, инспекторы считают, что было бы весьма полезным, если бы Группа по оптимальной практике операции по поддержанию мира в рамках ДОПМ провела обзор работы миссии в Афганистане с уделением особого внимания новым процессам и механизмам, применявшимся в ходе миссии⁸³, включая

⁸⁰ A/55/305 - S/2000/809, 21 августа 2000 года.

⁸¹ Там же, пункт 217.

⁸² Выступление заместителя Генерального секретаря в Четвертом комитете (по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации) Генеральной Ассамблеи в ходе пятьдесят седьмой сессии Ассамблеи 18 октября 2002 года.

⁸³ Заместитель Генерального секретаря подчеркнул также в своем выступлении в Четвертом комитете, что другой новой важной чертой миссии в Афганистане было назначение стран, ответственных за координацию работы по

вопрос о том, в какой степени осуществлялась интеграция работы учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также других департаментов Секретариата ООН с самого начала при разработке концепции миссии и ее планировании с использованием этих новых процессов и механизмов. **(Рекомендация 9)**

Обеспечение кадровых потребностей ВАООНВТ

82. Многие сотрудники, с которыми проводились беседы при составлении настоящего доклада, были согласны с тем мнением, что процесс набора сотрудников для ВАООНВТ в целом был недостаточно эффективным и что управление им оставляло желать лучшего. Поскольку ДОПМ не располагал достаточными возможностями для управления наймом столь большого числа гражданских сотрудников, имеющих специальные технические знания, кадровые потребности не во всех случаях определялись правильно, штатное расписание было плохо спланировано, а весь процесс определения порядка очередности задач, отбора и выполнения административных функций был построен неудовлетворительным образом. Кроме того, ДОПМ в недостаточной степени понимал динамику и потребности операций (гуманитарной помощи, помощи в целях развития, а также мер по обеспечению перехода от одного этапа к другому). Из-за этого, в особенности на первоначальном наиболее остром этапе операций ВАООНВТ, использовались специалисты общего профиля, которые далеко не во всех случаях располагали подготовкой, навыками и знаниями, необходимыми для выполнения требуемых функций, что в свою очередь

выполнению таких задач, как восстановление вооруженных сил и полиции, судебная реформа и контроль над наркотиками.

препятствовало надлежащему выполнению ВАООНВТ своего мандата, особенно в части руководства и государственного управления (однако это затронуло и гуманитарную часть операции, о чем упоминается в пункте 79 выше).

83. Так, в докладе местного аудитора, охватывающем операции ВАООНВТ в период с декабря 1999 по декабрь 2001 года, были отмечены управленческие недостатки в планировании и осуществлении проектов инфраструктуры, проектов с быстрой отдачей, а также программ общественной информации. Неадекватное планирование и необеспечение необходимых услуг специалистов были определены в нем в качестве главных факторов, объясняющих неэффективность и задержки в осуществлении проектов по восстановлению инфраструктуры⁸⁴. Хотя в ноябре 2000 года ВАООНВТ были делегированы полномочия на наем персонала для управления мероприятиями переходного периода, что улучшило ситуацию в плане сокращения продолжительности процедуры найма сотрудников, Миссии не доставало необходимого компетентного персонала (в том числе компетентных сотрудников по вопросам найма) для оптимального использования этих полномочий, в связи с чем она продолжала нанимать сотрудников, компетентность которых вызывала сомнения⁸⁵.

⁸⁴ OIOS Audit No. AP2001/73: Resident Audit of the United Nations Transitional Administration in East Timor, 21 February 2002.

⁸⁵ В докладе местного аудитора (см. сноску 84) указывается также, что, поскольку круг задач для каждой должности не был определен и поскольку не проводилась проверка сведений о подготовке и профессиональном опыте кандидатов, нельзя считать, что решения Миссии о найме и определении уровня сотрудников принимались на основе надлежащей информации, и не было никаких гарантий в том, что нанимались именно те

84. Неадекватное руководство проектом найма сотрудников для ВАООНВТ не только снижало способность Миссии эффективно осуществлять свой мандат, но и оказывало также влияние на взаимоотношения и сотрудничество между ВАООНВТ и учреждениями Организации Объединенных Наций и тем самым на способность последних эффективно содействовать мерам по созданию сети учреждений и наращиванию потенциала в Восточном Тиморе в соответствии с просьбой Совета Безопасности.

85. В качестве примера Центральные учреждения Организации Объединенных Наций просили специализированные учреждения представить кандидатуры двух старших экспертов в качестве потенциальных кандидатов для поддержки ВАООНВТ. ВОЗ, МОТ и ФАО откликнулись на эту просьбу, однако впоследствии они ни в одном случае не участвовали в конечном выборе и найме кандидатов, с ними не консультировались по данному вопросу и им не представили никакой информации.

86. По сообщениям сотрудников **ФАО**, ни один из кандидатов от этой организации не был нанят ВАООНВТ. Миссия, направленная ФАО/ССОП в Восточный Тимор в мае 2000 года, отмечала, что прежняя практика проведения интенсивных консультаций между учреждениями Организации Объединенных Наций и другими участниками, которая существовала на первоначальном этапе кризиса, по-видимому, сменилась осуществлением в меньшей степени скоординированных мер при ВАООНВТ. В составе Отдела по сельскохозяйственным вопросам ВАООНВТ работали примерно 30 нанятых на международной основе сотрудников категории специалистов (осуществлялся

набор дополнительного персонала), которые были отобраны Секретариатом Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке (ДОПМ), по-видимому, из реестра кандидатов, предложенных государствами-членами, без общего плана и руководящих указаний, необходимых для создания специализированного министерства. Хотя ФАО предложила Отделу по сельскохозяйственным вопросам ВАООНВТ свою помощь, Отдел не воспользовался этим предложением за исключением того, что из штаб-квартиры ВОЗ был командирован эксперт по рыбному хозяйству (1 мая - 31 августа 2000 года). В результате, по мнению ФАО, она оказала очень незначительное влияние на формирование институциональной структуры или политику ВАООНВТ в секторе сельского хозяйства в Восточном Тиморе, учитывая, что ее присутствие и деятельность были ограниченными по своим масштабам и сводились к осуществлению операций по оказанию чрезвычайной помощи в области сельского хозяйства на местах.

87. Что касается вопросов труда и найма, то кандидатом, принятым на работу в ВАООНВТ, был вышедший на пенсию эксперт МОТ. **МОТ** указывает, что установленные ограничения сводили на нет все ее попытки повлиять на политику ВАООНВТ и все ее меры по созданию сети учреждений и наращиванию потенциала в области вопросов труда и занятости в Восточном Тиморе. Так, по информации, предоставленной сотрудниками МОТ, участие этой организации в подготовке кодекса законов о труде для Восточного Тимора (миссии из штаб-квартиры и региональных бюро; предоставление технических консультаций подразделениям ВАООНВТ) ограничивалось лишь несколькими первыми месяцами работы, и МОТ получила экземпляр этого кодекса от министра труда Восточного Тимора лишь незадолго до того, как он был обнаружен

сотрудники, которые в наибольшей степени подходили для соответствующих должностей.

ВАООНВТ 1 мая 2002 года. По мнению сотрудников МОТ, за счет использования своего опыта и предоставления консультаций Организация могла бы также содействовать решению проблем, связанных с несоответствующими ставками оплаты труда, применявшимися ВАООНВТ, в том числе рекомендовав ввести с самого начала ставки, в большей степени соответствующие реальным ставкам на рынке труда Восточного Тимора и данного региона. Хотя впоследствии, после начала осуществления другого проекта (пункт 37 выше), положение в области консультаций улучшилось, у сотрудников МОТ осталось то впечатление, что применявшийся ВАООНВТ подход не был в достаточной степени основан на использовании практики консультаций.

88. С другой стороны, **ВОЗ** дает довольно позитивную оценку своих взаимоотношений и сотрудничества с ВАООНВТ, что, возможно, объясняется тем, что экспертом в области здравоохранения, который был принят на работу в ВАООНВТ, был командированный ВОЗ старший эксперт, имевший возможность использовать в своей работе опыт и специальные знания ВОЗ. Помимо этого данный эксперт, командированный из ВОЗ, на своей новой должности также нес ответственность за управление в ВАООНВТ финансируемыми Всемирным банком проектами в секторе здравоохранения. Это дало возможность ВОЗ впоследствии пользоваться средствами Всемирного банка как финансирующего учреждения, а также преимуществами хороших отношений, сложившихся между представителем ВОЗ в Дили и экспертом ВОЗ, командированным в ВАООНВТ (хотя такое финансирование покрывало лишь незначительную часть всех операций ВОЗ в Восточном Тиморе).

89. Вместе с тем следует подчеркнуть, что, хотя нанятые ВАООНВТ старшие специалисты де-факто действовали как министры в своих соответствующих секторах, будь то в сельском хозяйстве, в секторе труда или здравоохранения, они во всех случаях располагали лишь ограниченными полномочиями в решении кадровых вопросов своих соответствующих департаментов в ВАООНВТ (эти вопросы полностью контролировал ДОПМ), что еще более ограничивало возможности этих старших специалистов по привлечению экспертов соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций, особенно на раннем этапе операций⁸⁶.

Полученные уроки

90. Трудности и проблемы, связанные с наймом гражданского персонала для операций Организации Объединенных Наций в пользу мира, включая недостатки работы ДОПМ в этой области, широко обсуждались и были четко определены во многих докладах, подготовленных Секретариатом и контролирующими органами, некоторые из которых были составлены еще в начале 90-х годов⁸⁷.

⁸⁶ Напротив, в связи с этим следует отметить, что найм старшего эксперта по правам человека в ВАООНВТ осуществлялся на основе рекомендации Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), причем ДОПМ выполнял при этом лишь административные процедуры. После того как старший эксперт был выбран (хотя и также с задержкой, вызванной тем, что и УВКПЧ обладал ограниченными возможностями по принятию чрезвычайных мер), он впоследствии сам участвовал в наборе своей команды.

⁸⁷ См., например, доклад ОИГ А/48/421 от 19 октября 1993 года (JIU/REP/93/6, озаглавленный "Укомплектование персоналом миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и связанных с ними миссий (гражданский компонент)", а также более поздний доклад, подготовленный Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. документ, указанный в сноске 80 выше,

Однако лишь в последнее время, после публикации доклада Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира⁸⁸, как Секретариат, так и государства-члены начали осуществление соответствующих мер, направленных на устранение трудностей и проблем, указанных в ряде докладов Генерального секретаря по вопросу об осуществлении рекомендаций Специального комитета по операциям по поддержанию мира и Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира⁸⁹. Наиболее актуальной среди этих новых мер является разработка глобальной стратегии обеспечения гражданского персонала в соответствии с рекомендацией Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира. К числу других мер относится изменение проекта "Галакси" в целях удовлетворения всех потребностей в области найма сотрудников для операций по поддержанию мира, а также разработка организационной структуры миссий и описания функциональных обязанностей⁹⁰.

91. Предлагаемая стратегия кадрового обеспечения, которая разрабатывается междепартаментской группой Секретариата Организации Объединенных Наций, включает пять основных элементов⁹¹. Один из них касается необходимости расширения источников найма персонала, в том числе посредством

пункт 127), и доклад УСВН А/56/202 от 20 июля 2001 года.

⁸⁸ См. сноску 80 выше.

⁸⁹ См. доклады Генерального секретаря А/55/502 от 20 октября 2000 года (пункты 103-111), А/55/977 от 1 июня 2001 года (пункты 154-164) и А/56/732 от 21 декабря 2001 года (пункт 35).

⁹⁰ См. доклад Генерального секретаря А/56/732 от 21 декабря 2001 года, пункт 35.

⁹¹ А/55/977, пункт 157.

соглашений с органами, учреждениями и государствами - членами Организации Объединенных Наций. Одной из задач, которые были поручены упомянутой междепартаментской группе, было четкое определение функций и обязанностей департаментов, учреждений, фондов и программ, с тем чтобы облегчить управление вновь разработанной системой, а также подбирать и выделять собственный персонал для быстрого развертывания в рамках операций в пользу мира⁹². В августе 2001 года ДОПМ провел обзор баз данных в отношении кандидатов, имеющих у Программы добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН), МПП и УВКБ, с целью разработки справочника существующих потенциальных источников для набора персонала и обеспечения средств расширения резервных возможностей. Совместно с УВКПЧ был завершён процесс разработки новых процедур рационализации и сокращения продолжительности процесса отбора сотрудников по правам человека для миссий на местах⁹³.

92. Инспекторы приветствуют принятые меры по устранению недостатков, которые на протяжении столь продолжительного времени были присущи работе по найму гражданского персонала и которые были выявлены в ходе операций ВАООНВТ. В частности, они приветствуют текущую работу по подготовке стратегии кадрового обеспечения и уделение повышенного внимания расширению источников найма гражданского персонала. Вместе с тем, пока они не видят убедительных доказательств реального и активного участия учреждений Организации Объединенных Наций в этом процессе.

⁹² А/55/502, пункт 105 g).

⁹³ А/56/732, пункт 35.

93. В случае Восточного Тимора те учреждения, фонды и программы, которые смогли предоставить своих специалистов ВАООНВТ, располагали лучшими возможностями для активного участия в осуществляемых мерах по развитию институциональной инфраструктуры и наращиванию потенциала в этой стране. Хотя процедура найма сотрудников для ВАООНВТ не обеспечивала возможность системного использования специалистов этих учреждений, проведенный в главе I настоящего доклада обзор указывает также на то, что ограниченные возможности учреждений, возможно, также неблагоприятно повлияли на их способность достаточно оперативно задействовать требуемых специалистов руководящего звена, что отрицательно сказалось на их работе в Восточном Тиморе.

94. С учетом этого опыта инспекторы подчеркивают необходимость проведения консультаций с учреждениями Организации Объединенных Наций и привлечения их к разработке стратегии кадрового обеспечения в качестве важного и ценного потенциального источника гражданских специалистов в соответствии с задачами, поставленными Генеральным секретарем перед междепартаментской группой, ответственной за разработку этой стратегии. Необходимо лучше информировать Секретариат Организации Объединенных Наций об услугах специалистов в различных областях, которые могут быть обеспечены этими учреждениями, а также о фактических возможностях данных учреждений по использованию их ресурсов для удовлетворения любых срочных потребностей в командировании специалистов для целей операций в пользу мира. В то же время учреждения Организации Объединенных Наций должны лучше знать нужды и потребности Секретариата Организации Объединенных

Наций в этом отношении и соответственно провести обзор собственного потенциала и механизмов для удовлетворения этих нужд и потребностей, насколько это возможно. Необходимо достичь договоренности между междепартаментской группой и учреждениями для обеспечения того, чтобы вклад этих учреждений был должным образом использован в ходе текущей работы по подготовке стратегии кадрового обеспечения. **(Рекомендация 10)**

III. МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, ПРИМЕНЯВШИЕСЯ В ВОСТОЧНОМ ТИМОРЕ: ОПЫТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦЕЛЕВОГО ФОНДА ДЛЯ ВОСТОЧНОГО ТИМОРА (ЦФВТ)

95. Как упоминалось выше, ПСП для Восточного Тимора был начат в октябре 1999 года и общая сумма потребностей на период с октября 1999 года по июнь 2000 года была определена в размере 179 660 556 долл. США. Несмотря на то, что для финансирования потребностей некоторых организаций не было получено достаточных средств и что некоторые средства были выплачены не полностью⁹⁴, общая реакция на призыв к совместным действиям для Восточного Тимора, в ответ на который были выделены средства, достаточные для финансирования 70% потребностей, была более благоприятной по сравнению с реакцией на другие призывы, делавшиеся на протяжении ряда лет и в 1999 году⁹⁵.

96. Вскоре после начала ПСП для Восточного Тимора был опубликован и представлен на конференции доноров, проходившей в декабре 1999 года, доклад СМО, которая координировалась Всемирным банком (см. пункт 68 выше и сноску 73). На этой конференции было принято решение о создании двух целевых фондов для управления основной частью финансовых средств, предоставленных донорами Восточному Тимору. В начале 2000 года были созданы Общий фонд для Восточного Тимора (ОФВТ) и Целевой фонд для Восточного Тимора (ЦФВТ)⁹⁶.

⁹⁴ Более подробные данные в отношении проблем, связанных с выплатой средств, особенно для НПО, см. документ, указанный в сносках 38 и 53.

⁹⁵ Дополнительные данные в отношении финансовых средств, предоставленных в ответ на призывы к совместным действиям за период с 1992 по 2001 год, см. документ, указанный в сноске 51, приложение 9.

⁹⁶ В докладе не рассматриваются средства из начисленных взносов для ВАООНВТ. Вопросы,

расходы, финансируемые из обоих фондов совместно с расходами ВАООНВТ, составили почти 73% всех расходов международных и правительственных организаций в Восточном Тиморе в 2000-2001 годах и 60% всех расходов - в период 2001-2002 годов⁹⁷.

97. ОФВТ, находившийся в ведении Временной администрации, был учрежден для финансирования периодических издержек, связанных с выполнением основных правительственных функций, включая выплату окладов и заработной платы гражданским служащим, оплату товаров и услуг, а также капиталовложения, например для модернизации важнейших правительственных объектов и осуществления неотложных проектов по ремонту инфраструктуры. Из почти 51 млн. долларов, израсходованных по линии ОФВТ в период 2000-2001 годов, 27% приходилось на выплату окладов и заработной платы, 31% - на оплату товаров и услуг и 42% - на капитальные затраты⁹⁸. В течение 2000-2001 годов 56% поступлений в ОФВТ приходилось на долю взносов доноров (направляемых главным образом через находившийся в

касающиеся этих средств, в целом освещены в соответствующих докладах Генерального секретаря и ККАБВ.

⁹⁷ Совокупный бюджет для Восточного Тимора, финансируемый из всех источников, 2001-2002 годы, уточненные данные на середину года, подготовленные министерством финансов, Администрация Восточного Тимора. Остальная часть расходов финансировалась из двусторонних и многосторонних источников. Из сметы расходов ВАООНВТ исключены офшорные платежи.

⁹⁸ United Nations, East Timor Transitional Administration (ETTA), Annual Financial Report and Accounts (2000-2001).

распоряжении Центральные учреждения Организации Объединенных Наций Целевой фонд - Целевой фонд для ВАООНВТ), а остальные 44% - на долю сборов и прочих поступлений⁹⁹.

98. Хотя общей чертой многих проектов, финансируемых через ОФВТ, было неадекватное планирование и нехватка специалистов, это представляло собой лишь часть более широкой и более сложной проблемы, касавшейся потенциала и возможностей Центральные учреждения Организации Объединенных Наций и миссии на местах по мобилизации и найму требуемых гражданских специалистов, о чем говорится выше. Действительно, хотя существуют разные оценки взаимосвязей и сотрудничества ВАООНВТ с учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, отмечается, что, учитывая высокий уровень расходов ОФВТ в некоторых секторах, учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций могли бы в целом получать более значительные выгоды, если бы систематически использовались имеющиеся у них ресурсы специалистов и если бы был расширен их потенциал по удовлетворению потребностей ВАООНВТ. Так, например, в 2000-2001 годах расходы ОФВТ достигли почти 10 млн. долл. США в секторе образования, 3 млн. долл. - в секторе здравоохранения и 1,4 млн. долл. - в области проектов жилищного строительства и общинного развития¹⁰⁰. Следует надеяться, что отмеченные в настоящем докладе меры и рекомендации по совершенствованию процесса найма гражданского персонала для проведения операций в пользу мира и по расширению возможностей учреждений, фондов и программ в плане оказания чрезвычайной

помощи дали бы возможность наладить в будущем более упорядоченное и прочное сотрудничество между Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и учреждениями, фондами и программами при осуществлении сложных операций по поддержанию мира.

Целевой фонд для Восточного Тимора (ЦФВТ)

99. ЦФВТ был учрежден Советом управляющих Всемирного банка после совещания доноров, состоявшегося в декабре 1999 года. Этот фонд предоставляет субсидии на осуществление мероприятий по экономическому восстановлению и развитию в Восточном Тиморе, которые подготавливаются и контролируются Всемирным банком и Азиатским банком развития (АБР). В соответствии с соглашением, заключенным между Всемирным банком и Азиатским банком развития, последний руководит осуществлением проектов ЦФВТ в секторах автомобильных дорог, портов, водоснабжения, средств связи, энергетики и микрофинансирования, а Всемирный банк несет ответственность за проекты ЦФВТ в секторах здравоохранения, образования, сельского хозяйства, развития частного сектора и наращивания экономического потенциала. К концу 2001 года ЦФВТ финансировал программы в шести секторах (общинное развитие, здравоохранение, образование, сельское хозяйство, инфраструктура и водоснабжение и санитария) и пять менее крупных проектов (обзор людских ресурсов, занятость в Дили, малые предприятия, микрофинансирование и наращивание экономического потенциала)¹⁰¹. По состоянию на 30 апреля

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ Trust Fund for East Timor (TFET), Report of the Trustee, TFET Donors Council Meeting, Oslo, 13 December 001.

2002 года объем поступлений в ЦФВТ составил 164,6 млн. долл. США, из которых 149 млн. долл. были распределены по обязательствам¹⁰².

ЦФВТ и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций

100. Признавая важный вклад финансирования через ЦФВТ в деятельность по восстановлению и развитию Восточного Тимора, инспекторы отметили, что многие учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций высказывали свое разочарование в отношении этого механизма финансирования, в частности в отношении управления им со стороны Всемирного банка. Опыт ЦФВТ в Восточном Тиморе заслуживает более подробного рассмотрения в настоящем докладе в связи с тем, что учреждения, фонды и программы в целом высказывали инспекторам свое разочарование деятельностью этого фонда, поскольку почти все они не получали каких-либо финансовых средств, направляемых через ЦФВТ, и таким образом были лишены возможности вносить более эффективный вклад в дело реконструкции и развития Восточного Тимора. Кроме того, поскольку ЦФВТ привлек основную часть донорских финансовых средств на мероприятия по восстановлению и развитию, этим учреждениям было труднее привлекать ресурсы из источников, находящихся вне этого основного канала финансирования, и в то же время они не имели возможности пользоваться средствами данного фонда.

101. Широко отмечалось, что Всемирный банк не стремился использовать специальные знания учреждений

Организации Объединенных Наций при осуществлении проектов, финансируемых через ЦФВТ, предпочитая закупать услуги экспертов из внешних источников по ставкам Банка, даже несмотря на то, что в некоторых случаях учреждения участвовали в процессе формулирования некоторых из этих проектов. Учреждениям Организации Объединенных Наций мешали также процедуры, бывшие, по их мнению, чрезмерно громоздкими, весьма обременительные бюрократические требования Банка, в том числе что касается проведения последующей деятельности и отчетности, а также неудовлетворительный порядок осуществления проектов, установленный Банком. Некоторые учреждения сетовали на то, что руководящие принципы ЦФВТ были составлены таким образом, что учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций было трудно получать средства для финансирования их проектов.

102. Так, **УВКБ**, несмотря на неоднократные попытки его представителя, так и не удалось получить финансовых средств из ЦФВТ в поддержку его программы по восстановлению жилья. Представитель Всемирного банка на местах в ответ на эти просьбы указывал, что данная программа не отвечает критериям, предъявляемым к деятельности, которая может финансироваться через ЦФВТ. Кроме того, учреждение предлагало услуги своих специалистов в области реинтеграции перемещенных лиц для разработки финансируемого ЦФВТ проекта по расширению возможностей на уровне общины (21,5 млн. долл. США на 2,5 года, 7 млн. долл. США в виде первоначальной субсидии и 8,5 млн. долл. США в рамках второго соглашения о субсидировании)¹⁰³, однако никто этим

¹⁰² Trust Fund for East Timor, Update No. 17, the World Bank, 30 April 2002.

¹⁰³ Там же.

предложением не воспользовался. **ЮНИСЕФ** при финансировании своих проектов был вынужден полагаться исключительно на свои собственные меры по привлечению средств, несмотря на то, что в большей части эти проекты относились к секторам образования и водоснабжения и санитарии, т.е. к областям, в которых многие другие проекты финансировались через ЦФВТ. По существу, некоторые из этих проектов ЦФВТ, таких, как Чрезвычайная программа по обеспечению готовности школ (ЦФВТ, соглашение о субсидии в размере 13,9 млн. долл. США)¹⁰⁴, должны были бы осуществляться в тесном сотрудничестве с ЮНИСЕФ, который руководил осуществлением программ по восстановлению кровли зданий начальных школ в Восточном Тиморе. **ПРООН** участвовала в осуществлении проекта по созданию рабочих мест на уровне общин в Дили стоимостью 499 000 долл. США (проект был завершен в декабре 2000 года). Однако опыт применения ПРООН установленных Банком процедур и порядка осуществления этого проекта был столь негативным, что она решила больше не участвовать в осуществлении каких-либо других проектов в Восточном Тиморе, финансируемых Всемирным банком.

103. **ФАО** направила в Восточный Тимор миссию в мае 2000 года главным образом по приглашению группы Всемирного банка, отвечавшей за программу этого банка по восстановлению сельского хозяйства (ПВСХ) для Восточного Тимора, с целью подготовки технического предложения об осуществлении компонента ПВСХ, относящегося к восстановлению приоритетных производственных активов (ВППА). Вместе с тем, после того как это предложение было подготовлено и представлено, дискуссии, проведенные со

Всемирным банком и Департаментом сельского хозяйства ВАООНВТ (ДСХ/ВАООНВТ), не привели к направлению запроса в ФАО о предоставлении технической помощи для осуществления ВППА, на что ранее рассчитывала ФАО, и был направлен лишь запрос на командирование двух консультантов. В связи с этим ФАО прекратила участие в осуществлении этой операции, представив ВАООНВТ и Всемирному банку полностью проработанное техническое предложение по оказанию технической помощи и помощи в планировании ВВПА (общая сумма расходов по программе ПВСХ составила 20,7 млн. долл. США, которые были предоставлены в виде субсидий в течение трех лет)¹⁰⁵. **МОТ** выразила разочарование в связи с тем, что в финансируемых проектах ЦФВТ уделялось недостаточно внимания созданию новых рабочих мест, несмотря на ее неоднократные призывы к этому, обращенные главным образом к АБР в связи с его проектом срочного восстановления инфраструктуры с бюджетом в 29,8 млн. долл. США (финансирование осуществлялось с помощью субсидий, предоставляемых из ЦФВТ). Согласно информации, полученной от сотрудников ВОЗ, лишь 15% капитальных расходов по данному проекту пошли на создание новых рабочих мест, и обычный подход, принятый в отношении восстановления, эксплуатации и обслуживания инфраструктуры, оказал незначительное воздействие на создание рабочих мест для местных жителей, несмотря на то, что в данный сектор были инвестированы значительные средства. Наконец, следует отметить, что **ВОЗ** была вынуждена полагаться на собственные ресурсы и меры по привлечению средств для финансирования своих проектов,

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ Там же.

поскольку в 2000-2001 году ни один из осуществлявшихся ею проектов не получал какого-либо финансирования из ЦФВТ, а на 2002-2003 годы лишь на один из ее проектов было выделено 84 000 долл., в то время как общая сумма расходов по проекту из ЦФВТ составляла 541 000 долл. Этот вклад представляется весьма ограниченным, учитывая, что расходы на мероприятия ВОЗ за этот период оцениваются в сумме 4,2 млн. долл.¹⁰⁶ и что объем субсидий, предоставленных ЦФВТ на осуществление его программы по восстановлению и развитию сектора здравоохранения, составил 25,3 млн. долл. США¹⁰⁷.

Реакция Всемирного банка

104. Сотрудники Всемирного банка, работающие на местах и в штаб-квартире, высказывали иные мнения в отношении участия учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций (или же, скорее, их неучастия) в осуществлении проектов, финансируемых ЦФВТ. Представитель Всемирного банка на местах заявил, что учреждения системы Организации Объединенных Наций либо слишком медленно реагировали на предложения по проектам, либо устанавливали чрезмерно высокие накладные расходы. Сотрудники штаб-квартиры Всемирного банка высказывали мнение о том, что у Всемирного банка, с одной стороны, и учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, с другой стороны, явно нет достаточного понимания применяемых друг другом процедур и существующих

¹⁰⁶ Документы, представленные Отделением ВОЗ в Восточном Тиморе, Дили, в ходе проходившего в Осло в декабре 2001 года совещания доноров по Восточному Тимору по вопросу о вкладе ВОЗ в развитие сектора здравоохранения в Восточном Тиморе, проделанной работе в 2000-2001 годах, и планах будущей работы на 2002 и 2003 годы.

¹⁰⁷ См. документ, указанный в сноске 102.

трудностей, особенно в том, что касается осуществления проектов. Этим они объясняли "напряженные взаимоотношения" в Восточном Тиморе между обеими сторонами, указывая, что группа Всемирного банка в Афганистане, по-видимому, иногда испытывает те же самые проблемы, поскольку она обратилась к штаб-квартире с запросом в отношении опыта группы, работавшей в Восточном Тиморе, по данному конкретному вопросу.

105. Что касается процесса, в результате которого Всемирный банк был назначен попечителем УФВТ, то один из руководящих сотрудников подчеркнул, что Банк с самого начала предпринимал попытки привлечь ПРООН к созданию и обеспечению функционирования этого целевого фонда, однако ПРООН действовала слишком медленно и неохотно, что, по-видимому, объясняется ограниченностью ее возможностей, а также политическими колебаниями, объясняющимися региональными соображениями (в целом эти факторы подтвердились при проведении настоящего обзора). Этот сотрудник добавил, что на данном этапе можно было бы изучить приемлемые решения, для того чтобы ПРООН играла определенную роль в процессе выплаты средств из ЦФВТ, включая, например, формулу, в соответствии с которой Всемирный банк осуществлял бы техническое руководство Фондом (т.е. собирал бы средства доноров и контролировал их выплаты), направляя в то же время средства, по крайней мере частично, через ПРООН для финансирования конкретных мероприятий по восстановлению и развитию.

Полученные уроки

106. Указанные выше мнения сотрудников как Всемирного банка, так и учреждений, фондов и программ Организации

Объединенных Наций указывают на существование "важных различий в представлениях" между обеими сторонами в отношении роли, деятельности и возможностей друг друга. В случае Восточного Тимора какие различия во мнениях привели к тому, что не оправдались ожидания учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, а также к тому, что Банк не смог воспользоваться услугами специалистов Организации Объединенных Наций, которые могли бы способствовать достижению оптимального использования ресурсов Целевого фонда и максимальных результатов от осуществления финансируемых им проектов, в том числе за счет более полного согласования этой работы с деятельностью системы Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе.

107. Хотя отчасти причины этих различий в представлениях, возможно, кроются в культурных и исторических факторах, имеющих отношение к функциям, деятельности и потенциалу обеих сторон, рассмотрение которых займет более продолжительное время в рамках общего текущего диалога между Организацией Объединенных Наций и бреттонвудскими учреждениями, опыт Восточного Тимора указывает на необходимость содействия улучшению и укреплению рабочих взаимоотношений на местах между обеими сторонами. Вместе с тем такие усилия должны исходить от штаб-квартир в рамках процесса, направленного на улучшение понимания процедур, проблем и возможностей друг друга в плане осуществления проектов. ПРООН могла бы играть важную роль в этой области за счет организации, например, технических семинаров на уровне экспертов между представителями учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций и представителями Всемирного банка в целях рассмотрения таких проблем

и изучения путей и средств расширения возможностей участия учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций в осуществлении финансируемых Всемирным банком проектов на местах, учитывая имеющиеся успешные примеры взаимодействия между Банком и учреждениями, фондами и программами системы Организации Объединенных Наций¹⁰⁸. **(Рекомендация 11)**

108. ПРООН следует также провести обсуждения с Всемирным банком в целях выработки приемлемых договоренностей, которые должны применяться в случае кризисных ситуаций, в отношении которых Банк принимает решения о принятии соответствующих мер, либо с использованием механизма, аналогичного ЦФВТ, либо с использованием других крупных целевых фондов для обеспечения того, чтобы ПРООН могла играть определенную роль в направлении средств, выделенных на финансирование конкретных мероприятий по восстановлению и развитию, особенно в тех секторах, где следует использовать специальный опыт и знания учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. **(Рекомендация 12)**

¹⁰⁸ Например, в качестве примеров успешного сотрудничества с Банком ФАО отметила осуществлявшиеся ею некоторые операции по предоставлению чрезвычайной помощи в области сельского хозяйства в Руанде в 1994 году, которые финансировались Всемирным банком, а также крупномасштабный трехлетний проект (18 млн. долл.) по оказанию помощи в Косово.