



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 February 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия

Пункты 31, 33, 63(b), 117 повестки дня

Доклад Комиссии по миростроительству

Предотвращение вооруженных конфликтов

«Новое партнерство в интересах развития Африки»: прогресс в осуществлении и международная поддержка: причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке

Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и связанные с этим вопросы

Краткий доклад о парламентских слушаниях 2012 года

Записка Председателя Генеральной Ассамблеи

В настоящем документе содержится краткий доклад о парламентских слушаниях 2012 года, распространяемый в соответствии с резолюцией 63/24 Генеральной Ассамблеи.



[Подлинный текст на английском
и французском языках]

Парламентские слушания в Организации Объединенных Наций: краткий доклад и основные выводы

1. Парламентские слушания 2012 года прошли в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций 6 и 7 декабря. Они были совместно организованы Межпарламентским союзом и Канцелярией Председателя Генеральной Ассамблеи; в слушаниях приняли участие порядка 200 членов парламентов из 55 стран, которые собрались для обсуждения темы «Малоисследованный путь: парламентские подходы к предотвращению конфликтов, примирению и миростроительству»¹. Целью этих слушаний было определение той роли, которую парламенты могут играть и нередко играют на некоторых этапах урегулирования конфликта и в постконфликтной ситуации, с учетом деятельности Организации Объединенных Наций как основной глобальной организации, которой вверено решение таких вопросов².

2. В настоящем докладе отражены основные выводы слушаний, касающиеся роли, которую могут играть национальные парламенты, Организация Объединенных Наций и другие организации в предотвращении конфликтов, примирении и миростроительстве, при этом были особо отмечены институциональные сложности, а также необходимость поиска подходящих эффективных подходов к осуществлению этих процессов³.

Рассмотрение концепций: предотвращение конфликтов, примирение и миростроительство

3. Организация Объединенных Наций играет решающую роль в предотвращении конфликтов и построении стабильного общества. С 1990-х годов число насильственных конфликтов снизилось на 40 процентов частично благодаря вмешательству международного сообщества.

4. Ответственность самих государств за происходящее увеличивает шансы на успешное урегулирование конфликта и последующий устойчивый и длительный мир. В этой связи парламенты играют решающую роль как основные законодательные органы, которые формируют правовую основу соблюдения мирных соглашений, осуществляют надзор за деятельностью исполнительных

¹ См. приложение I к общему обзору тем, обсуждавшихся в ходе этого двухдневного мероприятия, а также список участников.

² В ходе слушаний, ввиду сложного состава Организации Объединенных Наций, участники не говорили о конкретных аспектах функций, выполняемых различными департаментами, фондами и программами в рамках оказания поддержки таким усилиям. В частности, несмотря на то, что в рамках слушаний в ряде случаев упоминались миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, подробно работа Департамента операций по поддержанию мира не обсуждалась.

³ В рамках слушаний рассматривались различные форматы дискуссий, которые могли бы облегчить взаимодействие между парламентариями и аудиторией. В приложении I содержится полное резюме итогов обсуждений «за круглым столом», в ходе которых парламентарии изучили вопросы, рассмотренные в рамках двухдневных слушаний.

органов и служат важным посредником между народом и исполнительной властью. Конфликты нередко вспыхивают в странах, где парламентские структуры слабы, а конфликтные ситуации лишь усугубляют такое положение дел. В этой связи эффективное урегулирование конфликта, как правило, подразумевает и меры укрепления парламентских структур.

5. Урегулирование конфликта предполагает три различных процесса: предотвращение конфликта, примирение и миростроительство. Предотвращение конфликта означает действия, направленные на устранение угрозы возможной вспышки насилия в обществе, где назревает конфликт, а также на разрешение ситуаций (таких как нарушения при проведении выборов), которые могут привести к насилию или его повторной вспышке. Примирение означает процесс восстановления доверия между людьми посредством принятия таких мер, как создание трибуналов и комиссий по установлению истины и примирению, а также проведение информационно-просветительской работы. Миростроительство предполагает использование многоаспектного комплексного подхода к институциональному строительству, развитию и другим процессам, которые, как правило, должны сопровождать друг друга для того, чтобы можно было обеспечить стабильность в долгосрочной перспективе.

6. Эти три различных процесса не всегда осуществляются один за другим и нередко взаимосвязаны. Также есть значительное совпадение между этими процессами в том, что касается применяемых инструментов и подходов. Тем не менее, для целей пояснения различных ролей, которые в данной сфере могут играть парламенты и международное сообщество как по отдельности, так и в партнерстве, в настоящем докладе эти три процесса рассматриваются как отдельные концепции.

I. Предотвращение конфликтов

7. Конфликты могут существовать в любом обществе, и они могут быть полезны, если помогают обществу эволюционировать. Например, конфликты, возникающие в связи с неравенством доступа к политическим, социальным или экономическим ресурсам, могут потребовать применения мер, которые в конечном итоге позволят создать более справедливое общество и тем самым заложат основу для более прочного и длительного мира. Однако конфликты могут стать проблемой, когда государственные институты не обеспечивают платформы для диалога на основе всеобщего участия. В этих обстоятельствах такие факторы, как нарушения при проведении выборов, могут привести к вспышке насилия. Таким образом, механизмы предотвращения конфликтов не всегда означают устранение угрозы конфликта как такового, а, скорее, предполагают предотвращение ситуации, когда социальная напряженность провоцирует вспышку насилия.

8. Острые конфликты возникают тогда, когда слабые государственные институты не могут справиться с лежащим в основе конфликта неравенством и маргинализацией тех или иных этнических или религиозных групп. Во многих случаях насилие является следствием событий, произошедших в рамках избирательного процесса. Среди других причин следует назвать борьбу за природные ресурсы, а также «переползание» конфликта в одной стране на территорию соседних стран, что также может спровоцировать приток легкодоступного ору-

жия. В ходе двухдневных слушаний были рассмотрены примеры подобной слабости государственных институтов, когда такие политические институты не смогли обеспечить формирование эффективных механизмов сдержек и противовесов; когда налицо слабость некоторых политических партий, обуславливающая политическое, социальное и экономическое неравенство; имеет место политическая ангажированность избирательных комиссий и структур гражданского общества, а также отсутствует полноценная независимость средств массовой информации.

9. Организация Объединенных Наций располагает несколькими инструментами, которые она может задействовать для предотвращения конфликтов, если все стороны конфликта выказывают политическую волю, необходимую для разрешения ситуации. Организация Объединенных Наций, будучи воспринимаема как нейтральный орган, располагает широким набором механизмов, позволяющих создать возможности для диалога с участием всех сторон. Нередко изначальным условием согласия сторон конфликта на проведение переговоров является возможность решения, учитывающего интересы всех этих сторон. Тем не менее некоторые участники дискуссии высказали озабоченность по поводу того, что вовлечение всех сторон конфликта, независимо от их устремлений, может лишить весь процесс его легитимности. На практике Организация Объединенных Наций способна содействовать всеобщему участию в мирном процессе, который она поддерживает, в частности когда речь идет о странах, где располагаются ее миссии по поддержанию мира или политические представительства. Организация может способствовать урегулированию конфликтов через переговоры на основе своего посредничества. Она также может помочь укреплению существующих избирательных институтов и тем самым предотвратить ненужные задержки и повысить доверие общества к государственным институтам, таким как избирательные комиссии. Кроме того, Организация Объединенных Наций может помочь предотвращению конфликтов за счет сокращения численности легкодоступных вооружений, как это было сделано в Кот-д'Ивуаре. Еще один способ, который Организация Объединенных Наций могла бы использовать для минимизации риска насильственного конфликта, — это обучение национальных и общинных представителей навыкам ведения переговоров, а также активизация работы полиции, что с успехом было проделано в Кении.

«Магической формулы нет, и в большинстве случаев неудачные попытки предотвращения конфликта связаны с отсутствием политической воли у его участников».

*Тайе-Брук Зерихун,
помощник Генерального секретаря
по политическим вопросам*

10. Важнейшей задачей в предотвращении конфликта является обеспечение своевременного реагирования в целях создания платформы для диалога до вспышки насилия. Как только произошла такая вспышка, процесс стабилизации в обществе усложняется. Усилия Организации Объединенных Наций в трех случаях, которые были подробно рассмотрены в ходе двухдневных дис-

куссий — предотвращение конфликта в Кении и Кот-д'Ивуаре, а также примирение и миростроительство в Сьерра-Леоне, — были успешными потому, что такое вмешательство было своевременным и заранее продуманным.

11. В других случаях, как, например, текущая ситуация в Демократической Республике Конго и Мали, задержки в действиях Организации Объединенных Наций поставили под вопрос способность международного сообщества эффективным образом реагировать на подобные кризисы. Самым наглядным примером этому служат действия — или бездействие — Совета Безопасности, чья структура принятия решений может порой обусловить решения, мотивированные политическими устремлениями государств-членов вопреки реальным потребностям и наилучшим интересам стран, переживающих конфликт (см. вставку 1 ниже). Организация Объединенных Наций в целом теряет свои очки каждый раз, когда не может отреагировать на кризис из-за противодействия со стороны некоторых государств-членов, действия которых мотивированы своими собственными интересами.

Вставка 1

Будет ли более широкий состав Совета Безопасности основой для укрепления глобальной стабильности?

В ходе двухдневных слушаний участники не раз поднимали вопрос о реформе Совета Безопасности как основы для более демократического и эффективного процесса принятия решений. Во второй день прошла предметная дискуссия, в ходе которой более подробно был изучен критически важный вопрос реформы Совета. Дебаты касались того, станет ли более широкий состав Совета Безопасности основой для укрепления глобальной стабильности, при этом удалось прояснить ряд причин, по которым такая реформа все еще не проведена. Текущая структура Совета не отражает реалий современности и ей недостает системы сдержек и противовесов. Число государств-членов выросло с 51 в 1945 году, когда был подписан Устав, до 193 на настоящий момент. В целом, в 85 процентах случаев ситуации, рассматриваемые Советом, касаются Африки, тем не менее, в составе Совета нет ни одного постоянного члена из этого региона. Затем участники дискуссии перешли к обсуждению концепции всеобщего участия. Можно ли добиться такого участия лишь за счет увеличения числа государств-членов и расширения географической представленности в Совете? Или же такое участие можно обеспечить путем повышения транспарентности и подотчетности в рабочих методах этого органа? Очевидно, что увеличение числа государств-членов не должно быть пропорционально увеличению числа государств-членов после 1945 года, что обусловило бы неэффективность Совета как исполнительного органа Организации Объединенных Наций. Увеличение числа постоянных членов могло бы лишь закрепить текущую структуру привилегий (а именно — возможность налагать вето). Вместо этого большей степени участия можно было бы добиться благодаря более адекватной представленности различных регионов мира. Реформирование рабочих методов Совета может способствовать сотрудничеству на более широкой основе и, в конеч-

ном итоге, обеспечит принятие решений с учетом большего числа точек зрения. Было внесено предложение о том, чтобы пять постоянных членов взяли на себя обязательства, подразумевающие, в частности, соблюдение международного права, отказ от использования права вето в определенных случаях, когда речь идет, например, о геноциде, и отказ от санкционирования упреждающих ударов. Еще одно предложение заключалось в том, чтобы не ограничивать членство непостоянных членов Совета одним сроком и предусмотреть возможность их переизбрания. Таким образом, действия государств-членов будут отслеживаться, а сами они будут стремиться обеспечить выполнение мандата Совета. И наконец, для того, чтобы провести реформу Совета посредством внесения изменений в Устав, за ратификацию таких изменений должны проголосовать две трети парламентов мира.

12. Для того чтобы облегчить своевременное принятие превентивных мер, Организация Объединенных Наций создала свои политические представительства в трех регионах — Центральной Азии, Центральной Африке и Западной Африке; эти представительства должны следить за развитием ситуации и заранее устанавливать связи с основными субъектами региона. Благодаря такому присутствию в нестабильных регионах Организация Объединенных Наций может содействовать применению региональных подходов к урегулированию конфликтов.

13. Сами страны региона, как правило, лучше понимают динамику местных конфликтов и нередко в большей степени способны влиять на их развитие.

14. Следует отметить, что результаты применения мер предотвращения конфликта зачастую сложно оценить и этим результатам редко уделяется то же внимание, что и неудачным попыткам предотвращения конфликта или его разрешения. Это объясняется несколькими причинами, в том числе тем фактом, что предотвращение конфликта нередко предполагает проведение переговоров «за закрытыми дверями», а конфликты, которые не переросли в насилие, отнюдь не всегда удостоиваются той же степени внимания, что и конфликты, переросшие в насилие. Ситуация в Кении, в которой международное сообщество помогло остановить насилие, последовавшее сразу же за президентскими и парламентскими выборами 2007 года, является одним из немногих примеров, когда вмешательство международного сообщества активно обсуждалось и заслужило признание.

Роль парламентов в предотвращении конфликтов

15. В тех случаях, когда парламентарии смогли сформировать тесные отношения со своими избирателями, у них появляется возможность узнавать о застарелых и новых проблемах. В таких обстоятельствах парламентарии могут использовать несколько способов выполнения своей роли посредников в процессе предотвращения конфликтов. Парламентарии, постоянно общаясь со своими избирателями, могут выявлять проблемы, которые необходимо решить для предотвращения конфликта, в частности, когда часть населения чувствует себя обездоленной или недостаточно представленной в органах власти. Например, участники недавней миссии парламента Кении выяснили, что насилие на

политической почве, имевшее место в одном из районов страны, было выражением недовольства представителей одной из этнических групп, которые считали, что интересы группы недостаточно представлены в парламенте. В то же время парламентарии могут информировать своих избирателей о мерах, принимаемых для устранения существующих проблем. И наконец, проведение открытых парламентских обсуждений и демонстрация готовности к сотрудничеству со стороны парламентов могут помочь убедить избирателей в том, что их проблемы решаются на политическом уровне. Примером тому служит Мали, в которой текущий конфликт, скорее всего, разразился бы еще раньше, если бы парламент не провел активных переговоров с лидерами общин туарегов.

16. Кроме того, парламентарии могут помочь в укреплении доверия к национальным институтам и убедить стороны конфликта задействовать эти институты в поиске путей разрешения конфликта. Парламентарии могли бы способствовать повышению степени общественного доверия, обеспечивая эффективную борьбу с коррупцией как внутри самого парламента, так и вне его. Повышение степени доверия к парламенту как институту является обязательным условием для того, чтобы эти органы могли эффективным образом участвовать в предотвращении конфликта. В частности, что касается Кении, то уровень доверия к парламенту во время и после конфликта, спровоцированного результатами выборов 2007 года, был крайне низок, и парламент смог эффективным образом выполнять свою роль только после того, как было восстановлено доверие к нему со стороны населения. Кроме того, парламенты могли бы усилить свой надзор за исполнительной властью, в частности путем децентрализации процессов принятия решений и применения мер, необходимых для того, чтобы оставаться независимыми от исполнительной власти.

«Нам не следует опасаться дебатов. Нам следует опасаться их отсутствия».

*Гийом Кигбафори Соро,
Председатель Национального собрания Кот-д'Ивуара*

Рекомендации

17. Были вынесены следующие рекомендации:

а) государства-члены и их парламенты должны поддерживать и дополнять усилия и возможности Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов и предоставлять Организации своевременную и предсказуемую финансовую помощь;

б) превентивные меры должны быть в большей степени сфокусированными на укреплении существующих национальных институтов и возможностей по предотвращению конфликтов, чтобы обеспечить длительный мир и предотвратить ситуацию, когда Организация будет в состоянии, в лучшем случае, сдерживать конфликт, но не разрешить его;

с) хотя основным партнером Организации Объединенных Наций должно быть правительство, дополнением к этой работе может стать непосредственное задействование парламента. В тех случаях, когда парламентарии смогли

сформировать тесные отношения со своими избирателями, у парламентов появляется возможность отслеживать ситуацию затянувшейся или усиливающейся напряженности в обществе еще до возникновения конфликта. Кроме того, вспышку насилия можно предотвратить, если позволить напряженности в обществе найти свое выражение в парламентских дебатах;

d) парламенты необходимо реформировать для того, чтобы укрепить доверие к этому институту как эффективному механизму урегулирования конфликтов. Подобного рода реформа должна способствовать большей транспарентности и всеобщему участию в этих процессах.

II. Примирение

18. Если конфликт перерастает в насилие, необходимо принять меры для примирения сторон. Примирение является первым необходимым шагом на пути к длительному миру и всегда подразумевает глубокие изменения в сознании людей, вовлеченных в конфликт. Этот процесс осознания позволяет людям отказаться от прошлого, научиться вновь доверять друг другу и работать сообща ради лучшего будущего.

19. Неудачные попытки обеспечить примирение нередко ведут к потере доверия между различными группами в обществе, и такая ситуация может сохраняться на протяжении жизни нескольких поколений. Характер и глубинные причины конфликта могут со временем меняться, лишь усложняя процесс разрешения конфликта в долгосрочной перспективе. В таких случаях конфликт нельзя разрешить, а можно лишь контролировать, чтобы не допустить его перерастания в насилие. Есть немало примеров, когда конфликты затягиваются из-за отсутствия у людей возможности для примирения, как, например, на Кипре.

20. Примирение не может произойти само по себе. Это процесс, требующий неизменной политической воли и сильного лидерства на основе упреждающих действий, таких как просветительская работа и налаживание диалога в целях преодоления недоверия в обществе. Политическим лидерам необходимо опираться на сотрудничество с общественными организациями, чтобы эффективно вести работу на низовом уровне и, в конечном счете, способствовать более активному участию самого населения.

21. В случаях, когда в обществе превалирует недоверие, механизм, созданным на национальном уровне, изначально может не хватать авторитета в сознании населения. В таких обстоятельствах Организация Объединенных Наций имеет все возможности для того, чтобы помочь созданию механизмов примирения, таких как комиссии по установлению истины и примирению, а также уголовные трибуналы. Организация Объединенных Наций может использовать нормы, установленные международным сообществом, для нахождения общих позиций, на основе которых можно достичь примирения между людьми.

22. Международные механизмы примирения могут оказаться неэффективными, если общество в целом сочтет полученный результат несправедливым. Для того чтобы решение было воспринято как справедливое, властные структуры как на национальном, так и на международном уровнях должны быть транспарентными и действовать исключительно в наилучших интересах всех вовле-

ченных сторон. К сожалению, как было сказано ранее, население нередко воспринимает вмешательство Организации Объединенных Наций как подверженное влиянию политических интересов ограниченного круга государств-членов. При этом действия международной системы правосудия могут спровоцировать недовольство населения, если не будет соблюдена презумпция невиновности тех, кому предъявлено обвинение.

Роль парламентов в процессе примирения

23. Парламенты играют решающую роль в процессе примирения в первую очередь потому, что в их функции входит утверждение механизмов мирного урегулирования, считающихся правомерными и справедливыми, а также содействие тому, чтобы органы исполнительной власти использовали для примирения эффективные методы. Парламенты также могут принимать законодательные акты, обеспечивающие примирение на практике, в частности акты о создании национальных механизмов установления истины и примирения. Еще одной важной ролью парламентариев является создание условий для того, чтобы их избиратели участвовали в процессе примирения, что подразумевает принятие инициативных мер и обмен соответствующей информацией. Такие меры были важным шагом в процессе примирения в Кении, когда парламент предпринял значительные усилия для обеспечения участия гражданского общества в дебатах по поводу реформ, а также для повышения степени транспарентности парламентских процессов.

«Парламентское управление по своей сути коллегиально. Если исполнительной власти сложно провести дискуссии или наладить диалог с оппозицией, то коллегиальный характер работы парламента облегчает диалог».

*Мелеге Траоре,
член парламента Буркина-Фасо*

Рекомендации

24. Были вынесены следующие рекомендации:

а) международные механизмы примирения должны восприниматься как справедливые и не рассматриваться как меры, произвольно применяемые лишь в некоторых странах и не применяемые в других. Это подразумевает децентрализацию в работе полномочных структур Организации Объединенных Наций, включая Совет Безопасности;

б) парламентам необходимо следить за тем, чтобы избиратели участвовали в обсуждении способов обеспечения примирения и были в курсе принимаемых мер.

III. Миростроительство

25. Миростроительство требует длительной работы по устранению глубинных причин первичного конфликта, а началом неизменно должно быть формирование и укрепление государственных институтов и структур гражданского общества. Если не устранить глубинные причины, насилие, скорее всего, повторится. Искоренение причин конфликта — непростая задача, наглядным примером чему является тот факт, что, как указано в «Докладе о мировом развитии, 2011 год», 90 процентов гражданских войн последнего десятилетия имели место в странах, где гражданские войны уже случались в течение последних 30 лет.

«Деятельность парламента не ограничивается принятием законов. Парламент также обеспечивает подотчетность государственной власти и помогает гарантировать оптимальное использование ограниченных национальных ресурсов для целей эффективного обслуживания населения».

*Абдельвахад Ради,
председатель Межпарламентского союза*

26. Прочного мира нельзя добиться без заключения общественного договора между государством и народом. Когда такой договор существует, то есть, когда имеют место взаимные отношения и взаимосвязь между государством и всеми его гражданами независимо от их этнического или территориального происхождения, пола и других факторов, люди чувствуют общность, основанную на правах и обязанностях друг перед другом. Когда есть общественный договор, граждане знают, что не окажутся исключенными из системы поддержки, гарантируемой сильным государством, и что нестабильность такого государства может негативно сказаться на жизни каждого. Связанное с этим чувство принадлежности к тому или иному обществу имеет важное значение для того, чтобы у людей было больше поводов добиваться мира и сохранять его.

«Для создания общественного договора необходимы политические процессы на основе всеобщего участия, в которых парламенты играют ключевую роль наряду с законностью в политике и представленностью интересов граждан. Должны быть устойчивые отношения между государством и обществом, при этом государство должно предоставлять услуги, а государственные структуры — реагировать на возникающие потребности».

*Марта Рuedас,
заместитель директора Бюро по предотвращению
кризисных ситуаций и восстановлению,
Программа развития Организации Объединенных Наций*

27. Организация Объединенных Наций может играть важную роль в формировании таких обществ. В настоящее время на местах функционирует 15 операций по поддержанию мира и 14 политических миссий, которые стремятся помочь населению в странах с нестабильной ситуацией после конфликта самостоятельно провести необходимые реформы для создания общественного договора. В дополнение к этому Комиссия по миростроительству, созданная в 2005 году (вместе с Управлением по поддержке миростроительства и Фондом миростроительства) может помочь странам с нестабильной ситуацией найти эффективные стратегии для построения и укрепления существующих институтов, создания атмосферы, способствующей примирению, и облегчения экономического развития в целях минимизации причин конфликта. Комиссия по миростроительству, соблюдая принцип национальной ответственности, работает в тесном сотрудничестве с правительствами и помогает определить приоритетные направления в политике и изыскать финансовые ресурсы, необходимые для осуществления реформ, призванных устранить коренные причины конфликта посредством принятия мер, в частности, — проведения экономических реформ⁴. Такие реформы, направленные на обеспечение роста экономики и социальную справедливость, имеют решающее значение для успешного миростроительства, поскольку способны дать конкретные положительные результаты для жизни людей.

«Когда мы фокусируемся только на конкретном разразившемся конфликте, а затем пытаемся сконцентрироваться на задачах, имеющих прямое отношение к конфликту, таких как демобилизация и реинтеграция, наши усилия оказываются излишне ориентированными на мужчин. Ибо кто берет за оружие? Явно не женщины. Когда мы строим мир, мы обращаем внимание только на проявления насильственного конфликта, а не на социальные проблемы, хотя решить такие проблемы можно лишь тогда, когда в дискуссии участвуют все стороны».

*Сарасвати Менон,
директор Отдела политики,
Структура «ООН-женщины»*

28. Эффективное участие Организации Объединенных Наций в процессе миростроительства требует четкого мандата, который должен быть доведен до сведения народа и им одобрен. В некоторых случаях присутствие миссии Организации Объединенных Наций может дать повод для необоснованных надежд на безопасность: речь идет о тех случаях, когда миссия не имеет четкого мандата — реагировать на насильственный конфликт и другие угрозы. Такое бездействие может лишь усугубить существующие проблемы. Кроме того, когда Организация Объединенных Наций обязуется вмешаться, она должна удостовериться в наличии финансовых ресурсов и воинских сил, необходимых для

⁴ В настоящее время Комиссия по миростроительству имеет шесть страновых структур: в Бурунди, Гвинее, Гвинее-Бисау, Либерии, Сьерра-Леоне и Центральноафриканской Республике.

осуществления своего мандата. При этом миссиям Организации Объединенных Наций необходимо брать на себя обязательство присутствовать на месте конфликта до тех пор, пока не будет явных свидетельств тому, что страна способна обеспечить соблюдение мирного соглашения собственными силами.

Роль парламента в деятельности по миростроительству

29. Успешное осуществление мирных соглашений зависит от способности парламента принимать соответствующие законодательные акты. В случае с Кенией парламент принял активное участие в осуществлении мирного соглашения и в построении учреждений, цель которых заключается в обеспечении стабильности в долгосрочной перспективе. В числе прочего парламент принял Закон об установлении истины, справедливости и примирении, который подготовил почву для назначения членов соответствующей Комиссии; парламент также реформировал свои внутренние процедуры посредством принятия нового регламента в целях обеспечения, в частности, равных возможностей; он также ввел прямую трансляцию своих заседаний для повышения транспарентности и укрепления доверия населения.

30. Парламенты как учреждения могут способствовать установлению стабильного и долгосрочного мира путем укрепления диалога и предоставления маргинализированным группам возможности быть услышанными. Включение маргинализированных групп в политический процесс имеет критически важное значение для обеспечения возможности урегулирования новых или повторно возникающих претензий в связи, например, с несправедливым распределением ресурсов или дискриминационными положениями законов, а также многих других претензий. Различные меры, которые может принять парламент, включают: улучшение представленности меньшинств, издание законов, направленных на поощрение прав человека, и рассмотрение биллей об ассигнованиях (в рамках процесса составления бюджета) в целях обеспечения равноправия и социальной справедливости. Все это внесет значительный вклад в укрепление общественного договора между государством и народом, который признается ключевой составляющей мира и стабильности.

Рекомендации

31. Рекомендации заключаются в следующем:

а) для того чтобы действовать эффективно, Организация Объединенных Наций должна располагать достаточными финансовыми и людскими ресурсами. Не следует давать повода для надежд, которые невозможно оправдать;

б) парламенты должны гарантировать представленность обделенных вниманием групп, включая этнические и религиозные группы, женщин и молодежь. Принцип инклюзивности требует от парламента вовлекать гражданское общество в процессы принятия решений в целях укрепления доверия среди широкой общественности и обеспечения учета различных интересов;

с) поскольку они наделены законотворческими функциями, парламенты могут принять ряд мер по укреплению национальных институтов, в частности:

i) сформировать нормативно-правовую основу, обеспечивающую равные возможности для политических партий во время избирательных циклов;

лов и в периоды между выборами. Также важно наличие эффективных законов о финансировании политических партий, которые обеспечивали бы справедливое распределение денежных средств;

ii) разработать нормативно-правовую основу, которая препятствовала бы существованию политических партий, основанных исключительно на принадлежности к какой-либо группе, и одновременно поощряла бы развитие политических платформ⁵;

iii) создать нормативно-правовые рамки, обеспечивающие справедливое освещение средствами массовой информации деятельности каждой политической партии;

iv) создать независимую судебную систему, в том числе в целях обеспечения равенства всех перед законом;

v) разработать правила процедуры, способствующие диалогу между политическими партиями, представленными в парламенте. Такие правила процедуры должны предусматривать в числе прочего право задавать вопросы исполнительной власти и участвовать в дебатах на пленарных заседаниях. Кроме того, необходимо достигнуть консенсуса относительно надлежащего поведения в парламенте.

«Какие бы усилия ни принимала Организация Объединенных Наций в целях содействия установлению мира в пострадавших от конфликтов странах, успех в конечном итоге зависит от наличия сильного национального руководства и твердой национальной приверженности процессам примирения и реформ. Такое руководство и приверженность часто исходят от парламента».

*Ян Элиассон,
Первый заместитель Генерального секретаря*

Вставка 2

Препятствия на пути эффективного участия парламентов в урегулировании конфликтов

Парламенты смогут в полном объеме реализовать свой потенциал по построению большого стабильного общества, только если они будут являться сильными учреждениями. Большинство парламентов стран с нестабильной обстановкой сталкиваются с рядом трудностей. Слишком часто членам парламента не хватает соответствующих знаний и умений, а также понимания вопросов, которыми они занимаются. Многие вопросы, особенно экономические вопросы и вопросы налогообложения, отличаются большой сложностью, и члены парламента не могут их надлежащим образом решать в отсут-

⁵ В Кении, например, был принят Закон о политических партиях, согласно которому каждая политическая партия должна иметь не менее 1000 членов, представляющих не менее чем 50 процентов округов страны (24 из 47 округов).

ствии адекватных ресурсов и кадрового потенциала, включая компьютеры, научные библиотеки, людские ресурсы и служебные помещения.

Многие члены парламента не обладают независимостью от исполнительной власти. Без такой независимости парламента не способны осуществлять эффективный надзор за деятельностью исполнительной власти в целях обеспечения осуществления мировых соглашений, а также принятия надлежащих мер по важным вопросам, например касающимся эффективных стратегий в области развития и справедливого перераспределения ресурсов. Независимости парламента мешает ряд факторов, в том числе отсутствие контроля за внутренними бюджетами и ресурсами и отсутствие иммунитета.

IV. Сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и другими международными и региональными организациями

32. Сотрудничество с другими региональными и международными организациями играет крайне важную роль в обеспечении успешной работы Организации Объединенных Наций в условиях конфликта и на постконфликтном этапе. Однако, для того чтобы сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и другими организациями давало положительные результаты, необходимо осуществлять эффективную координацию такого сотрудничества, обеспечить рациональное использование ресурсов и совместную подотчетность. Кроме того, крайне важно, чтобы международное сообщество выступало единым фронтом и не производило впечатление раздробленности. Если создается впечатление, что между различными международными участниками существуют разногласия, то стороны конфликта будут пытаться найти «наиболее подходящую инстанцию» — то есть стараться заручиться поддержкой более сочувствующих организаций, — что, в свою очередь, может способствовать продолжению конфликта.

33. Сотрудничество с региональными организациями может быть полезно, поскольку такие организации могут иметь лучшее представление о различных аспектах конфликта. Региональные организации также могут способствовать большей легитимности принимаемых мер. Хорошим примером эффективного сотрудничества между международными и региональными организациями является Гвинея, где Организация Объединенных Наций работала совместно с Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) в целях сдерживания связанного с выборами насилия. Организация Объединенных Наций оказала ЭКОВАС добрые услуги от имени Генерального секретаря в целях придания широкой легитимности принимаемым мерам.

34. Сотрудничество с международной организацией может быть эффективным, если такая организация обладает специальными знаниями и опытом в конкретной области. Так, например, Межпарламентский союз имеет многолетний опыт в оказании технической поддержки, направленной на укрепление парламента как учреждения. Союз установил отношения с парламентами стран

мира, что позволяет ему использовать их опыт и накопленные образцы передовой практики в области развития парламентского потенциала. Работа Союза показала, что развитие потенциала является наиболее эффективным в случае принятия комплексного институционального подхода по инициативе парламента и при его участии с самого начала процесса.

Рекомендации

35. Рекомендации заключаются в следующем:

а) при любом сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и региональными или иными организациями необходимо избегать дублирования усилий. Организациям необходимо обеспечить рациональное использование ресурсов и совместную подотчетность;

б) Межпарламентский союз установил отношения с парламентами стран мира и обладает хорошими возможностями для оказания содействия в деле обмена передовым опытом. В этой связи Организации Объединенных Наций следует более тесно сотрудничать с Межпарламентским союзом в целях развития потенциала парламентам, которые обращаются за помощью, укрепления верховенства права и оказания содействия в приведении национального законодательства в соответствие с международными обязательствами;

в) Межпарламентскому союзу следует продолжать «наведение мостов» между парламентами и Организацией Объединенных Наций. Ежегодные парламентские слушания в Организации Объединенных Наций являются одним из возможных форумов, позволяющих парламентам получить лучшее представление о процессах Организации Объединенных Наций и принять участие в прениях.

V. Роль женщин

36. Деятельность по предотвращению конфликтов, примирению и миростроительству может быть эффективной только при условии включения женщин в процесс принятия решения на каждом этапе. В своей резолюции 1325 (2000) Совет Безопасности отметил, что женщины должны играть важную роль в урегулировании споров и в процессах миростроительства. Однако 12 лет спустя по-прежнему много предстоит сделать как на национальном, так и на международном уровнях в целях обеспечения гендерного равенства в этой области. В результате женщины и дети продолжают в непропорционально большой степени страдать от конфликтов и не имеют права голоса в процессах принятия решений, которые оказывают непосредственное воздействие на их жизнь.

37. Посредством рассмотрения процессов мирного урегулирования конфликтов с учетом необходимости обеспечения гендерного равенства страны могут осуществить структурную трансформацию, которая позволит построить более справедливое и потому более стабильное общество. На протяжении многих лет Организация Объединенных Наций успешно осуществляет меры по укреплению роли женщин во всех сферах жизни. В Таджикистане ею были созданы центры юридической помощи для женщин, которые позднее перешли в ведение правительства и были им расширены.

«Когда все составляющие системы Организации Объединенных Наций работают вместе как единое целое, мы не только способны привлечь внимание к проблеме, но и находим пути ее решения».

*Сарасвати Менон, директор,
Отдел по вопросам политики,
Структура «ООН-женщины»*

38. Укрепление роли женщин имеет ключевое значение для обеспечения стабильности в долгосрочной перспективе посредством построения более инклюзивного общества. В частности, когда женщинам отводится центральная роль в оказании услуг, как, например, в Либерии и Руанде, они оказываются способны позаботиться не только о своей семье, но и о своих общинах, что позволяет стране встать на гораздо более инклюзивный путь развития.

39. Организация Объединенных Наций должна подавать пример в деле вовлечения женщин в процессы принятия решений. Несмотря на свои многочисленные обязательства и наличие убедительных доказательств важной роли женщин в достижении стабильного мира, участие женщин в предотвращении конфликтов и в переговорах о мире остается незначительным. Только 9 процентов участников переговоров были женщинами, и женщина никогда не назначалась Организацией Объединенных Наций на роль главного посредника.

40. Парламенты как учреждения могут также содействовать укреплению роли женщин. Они могут прилагать усилия по обеспечению равной представленности мужчин и женщин посредством введения системы квот и ведения просветительской работы в целях обеспечения признания широкой общественностью возможности для женщин занимать руководящие должности. Однако усилия по обеспечению инклюзивности не должны ограничиваться увеличением только количественных показателей, необходимо также уделять внимание вопросам качества. В этой связи парламенты могут принимать меры, направленные на обеспечение того, чтобы женщины обладали необходимым потенциалом для выставления своих кандидатур на государственные должности и эффективного участия в деятельности парламента. Такие меры включают в числе прочего наращивание потенциала посредством предоставления образовательных услуг и планирование времени заседаний таким образом, чтобы у женщин было больше возможностей сбалансировано сочетать свои служебные и семейные обязанности.

Рекомендации

41. Рекомендации заключаются в следующем:

а) Организации Объединенных Наций необходимо выполнять свои обязательства по расширению участия женщин в процессе принятия решений. Это включает назначение женщин на роль ведущих участников переговорного процесса;

б) необходимо обеспечить представленность женщин в парламентах. При этом следует подчеркнуть, что принцип инклюзивности означает улучшение не только количественных показателей; необходимо расширить толкование

данного термина и включить в него повышение доступности посредством расширения потенциала и принятия мер, которые обеспечивают женщинам возможность эффективно работать в парламенте.

Приложение I

Краткая информация об обсуждавшихся темах и участниках дискуссии

1. На открытии парламентских слушаний выступили Абдельвахед Ради (Председатель Межпарламентского союза), Родни Чарльз (заместитель Председателя Генеральной Ассамблеи, Постоянный представитель Тринидада и Тобаго при Организации Объединенных Наций) и Ян Элиассон (первый заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций).

2. В ходе первой части слушаний были рассмотрены три основные темы — предотвращение конфликтов, примирение и миростроительство, — в обсуждении которых принимали участие Ранко Вилович (Постоянный представитель Хорватии при Организации Объединенных Наций и заместитель Председателя Комиссии по миростроительству), Тайе-Брук Зерихун (помощник Генерального секретаря по политическим вопросам), Марта Руэдас (заместитель директора, Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению, Программа развития Организации Объединенных Наций), Сарасвати Менон (директор, Отдел по вопросам политики, Структура «ООН-женщины») и Полин Бэйкер (почетный председатель, Фонд мира Генерального секретаря).

3. Вторая часть слушаний была посвящена усилиям Кении по предотвращению конфликтов, в обсуждении которых принимали участие Кеннет Маренде (спикер Национального собрания, Кения), Мелеге Траоре (член парламента, Буркина-Фасо) и Питер Гэстроу (директор Отдела программ и старший научный сотрудник, Международный институт мира).

4. Третья часть слушаний была посвящена оценке подхода Сьерра-Леоне к достижению примирения, в обсуждении которого приняли участие Эдвард Амин Солоку (бывший член парламента, Сьерра-Леоне), Шеку М. Турей (Постоянный представитель Сьерра-Леоне при Организации Объединенных Наций), Элохо Эджевиоме Отобо (директор и заместитель начальника, Управление по поддержке миростроительства) и Лансана Гбери (научный аналитик, Доклад Совета Безопасности).

5. В ходе четвертой части слушаний была рассмотрена роль международных организаций в миростроительстве, в обсуждении которой приняли участие Гийом Кигбафори Соро (председатель Национального собрания, Кот-д'Ивуар) и Андерс Б. Йонссон (Генеральный секретарь Межпарламентского союза).

6. И наконец, был рассмотрен вопрос о том, будет ли придание Совету Безопасности более инклюзивного характера способствовать укреплению стабильности в мире; дискуссия прошла в формате форума «Дебаты в Дохе», популяризованного компанией «Би-Би-Си», и в ней приняли участие Патрис Мартэн-Лаланде (Национальное собрание Франции, член Консультативной группы Комитета по делам Организации Объединенных Наций Межпарламентского союза), Хардип Сингх Пури (Постоянный представитель Индии при Организации Объединенных Наций), Эдуардо Улибарри (Постоянный представитель Коста-Рики при Организации Объединенных Наций) и Ханс Корелл (бывший заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по правовым вопросам и Юрисконсульт).

Приложение II

Резюме обсуждений в тематических группах

В ходе совещания были проведены обсуждения в небольших группах, с тем чтобы дать участникам возможность сконцентрировать внимание на конкретных вопросах. Ниже приводится список обсуждавшихся вопросов (один вопрос на группу) и полученные ответы.

Какие механизмы могут способствовать сотрудничеству между политическими партиями?

- Базовые принципы: свобода создавать политические партии; признание роли оппозиции
- Правила процедуры: члены парламента должны иметь право задавать вопросы; должны быть установлены временные рамки; члены парламента должны пользоваться иммунитетом при выполнении своих обязанностей
- Финансирование политических партий должно быть организовано таким образом, чтобы партии могли функционировать постоянно, а не только во время избирательного цикла
- Представители исполнительной власти должны взаимодействовать с лидерами политических партий на регулярной основе
- Необходимо достигнуть консенсуса относительно того, что считать надлежащим поведением в парламенте

Каковы условия эффективного участия парламента в деятельности по предотвращению конфликтов, примирению и миростроительству?

- Парламент должен представлять интересы всего общества, включая все этнические группы
- Парламент должен быть законным (свободные и честные выборы и т.п.)
- Парламент должен участвовать в диалоге с исполнительной властью
- Парламент должен пользоваться уважением и заслуживать такого уважения (добросовестность)
- Парламент должен обладать необходимым потенциалом
- Членам парламента следует на регулярной основе проводить информационно-пропагандистские мероприятия в своих избирательных округах
- Необходимо более регулярно проводить оценку роли парламента в предотвращении и урегулировании конфликтов

Женщины и стабильность в долгосрочной перспективе

- Мужчины должны оказывать поддержку в решении вопросов, связанных с женской проблематикой, и способствовать участию женщин в предотвращении/урегулировании конфликтов
- Женщины должны обладать правами и возможностями для участия в политическом процессе; доля женщин в органах государственной власти

должна составлять по крайней мере 30 процентов, и необходимо прилагать усилия по обеспечению равной представленности

- Необходимо производить оценку последствий конфликта для женщин и детей (следует принимать меры по предотвращению виктимизации женщин)

Как можно повысить эффективность работы Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов и каким образом Организация Объединенных Наций может более эффективно привлекать парламенты к участию в своей деятельности в области миростроительства?

- Организации Объединенных Наций необходим четко определенный мандат, предусматривающий четкие цели, которые должны признаваться всеми заинтересованными сторонами
- Нарращивание потенциала государственных учреждений, в особенности парламента (укрепление независимости парламента)
- Государственные учреждения должны обмениваться информацией с Организацией Объединенных Наций
- Организации Объединенных Наций необходимо укреплять сотрудничество с региональными организациями
- Совет Безопасности должен быть более представительным по составу в целях повышения своего авторитета
- Организации Объединенных Наций необходимо сотрудничать с бреттонвудскими учреждениями и другими организациями в целях выработки общего подхода к урегулированию конфликтов и миростроительству
- Более высокая степень участия неправительственных организаций может быть полезной при проведении мероприятий Организации Объединенных Наций. Однако такие организации должны соответствовать строгим стандартам транспарентности и подотчетности
- Организации Объединенных Наций следует сотрудничать с Межпарламентским союзом в оказании помощи парламентам по их запросу

Каким образом можно достигнуть справедливого и всеохватного примирения в постконфликтном обществе?

Предварительные условия

- Участие всех заинтересованных сторон и признание сторонами друг друга
- Взаимная толерантность
- Существование политически нейтрального арбитражного механизма
- Выявление реальных коренных причин конфликта

Меры

- Укрепление институциональных механизмов, в том числе посредством формирования представительного и пользующегося доверием парламента, а также независимой судебной власти

- Создание экономических механизмов, обеспечивающих справедливое перераспределение материальных ценностей, в том числе среди женщин, меньшинств и молодежи
- Удовлетворение базовых социальных потребностей (в образовании, здравоохранении, рабочих местах и т.п.)
- Расширение участия женщин в решении национальных вопросов, в частности путем обеспечения им доступа к образованию и их лучшей представленности в директивных органах
- Создание представительных движений
- Обеспечение наличия множества профессиональных средств массовой информации, которые предоставляли бы равноправный доступ для всех (ответственность средств массовой информации)
- Разделение политической власти и совместное участие в политических процессах
- Построение гражданского общества в целях обеспечения более широкого участия населения
- Обеспечение гражданского образования
- Осуществление принципа верховенства права; обеспечение равенства всех перед законом
- Создание комиссий по установлению истины и примирению

Каким образом региональное сотрудничество может способствовать национальной политической стабильности?

- При осуществлении сотрудничества необходимо избегать дублирования усилий, обеспечить рациональное использование ресурсов и совместную подотчетность
- Организации должны содействовать укреплению парламента, особенно в странах, находящихся на переходном этапе
- Необходимо содействовать продолжению работы Межпарламентского союза по «наведению мостов» между парламентами и Организацией Объединенных Наций