Организация Объединенных Наций A/59/2005/Add.2

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 May 2005
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия
Пункты 45 и 55 повестки дня

Комплексное и скоординированное осуществление решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях и последующая деятельность в связи с ними

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Комиссия по миростроительству

Пояснительная записка Генерального секретаря*

История вопроса

1. В своем докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005) я рекомендовал государствам-членам согласиться на учреждение Комиссии по миростроительству, призванной восполнить структурный пробел в Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций играла насущную роль в содействии заключению мирных соглашений и их осуществлению, помогая тем самым уменьшить масштабы войны в некоторых регионах. Однако, к сожалению, наши успехи в содействии заключению и в осуществлении мирных соглашений омрачаются некоторыми катастрофическими неудачами. Действительно, некоторые самые трагические эпизоды 90–х годов, приведшие к насилию, произошли после заключения мирных соглашений: например, в Анголе в 1993 году и в Руанде в

* Первоначально была препровождена Генеральным секретарем Председателю Генеральной Ассамблеи 19 апреля 2005 года с просьбой довести ее до сведения членов Генеральной Ассамблеи.

05-35609 (R) 310505 310505

0535609

1994 году. Почти половина стран, которые сумели завершить войну, вновь опускается в пучину насилия в течение пяти лет. Эти два фактора ясно дают понять следующее: если мы хотим предотвратить конфликт, мы должны сделать так, чтобы мирные соглашения осуществлялись упорно и неуклонно.

2. Однако именно в этой области в организационной структуре Организации Объединенных Наций есть зияющая пустота: ни один элемент системы Организации Объединенных Наций не занимается эффективным решением проблем, связанных с таким оказанием помощи странам, чтобы после войны установился прочный мир. Поэтому в своем докладе я предложил государствам-членам, чтобы они с этой целью создали межправительственную Комиссию по миростроительству, а также Управление по поддержке миростроительства в Секретариате Организации Объединенных Наций.

3. Мое собственное предложение явилось видоизмененным вариантом предложения Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (см. A/59/565), опирающимся на отклики государств-членов, особенно по поводу наделения надлежащей ролью не только Совета Безопасности, но и Экономического и Социального Совета, а также неуместности выполнения Комиссией по миростроительству каких-либо функций по раннему оповещению.

4. Мне приятно отмечать весьма широкую поддержку, которую данное предложение получило среди государств-членов. Считаю, что сдвиг в этой области стал бы критически важным шагом в процессе реформирования Организации Объединенных Наций. В то же время многие государства-члены, принимая это предложение в принципе, просили подробнее рассказать о функциях Комиссии по миростроительству. В своем докладе я указал, что дам более развернутое описание возможных ее функций. В настоящей пояснительной записке приводится как раз такое описание и предлагается возможный порядок работы Комиссии.

5. Ранее я указывал также, что проведу дальнейшие консультации с международными финансовыми учреждениями. Из-за сроков эти консультации оказалось невозможно завершить до неофициальных консультаций государств-членов в рамках Генеральной Ассамблеи. Тем не менее я хочу вновь заявить о важности всестороннего и активного участия международных финансовых учреждений в работе предлагаемой Комиссии по миростроительству — сообразно с действующей у них системой управления. Запланированы дальнейшие консультации, и я буду держать Председателя Генеральной Ассамблеи и его посредников в курсе их продвижения.

Цели Комиссии по миростроительству

6. Комиссия по миростроительству должна служить одним из узловых пунктов, оказывающих помощь в формировании и поощрении всеобъемлющих стратегий миростроительства как вообще, так и в привязке к конкретным странам. Она должна способствовать согласованному принятию миростроительных решений государствами-членами и Секретариатом, учреждениями и программами Организации Объединенных Наций. Она должна поддерживать — и не пытаться подменить — эффективное составление на уровне самой страны планов восстановления и миростроительства. Кроме того, она должна служить форумом, на котором представители системы Организации Объединенных Наций, крупных двусторонних доноров, стран, предоставляющих войска, соот-

ветствующих региональных субъектов и организаций, международных финансовых учреждений, а также общенациональных или переходных органов власти соответствующей страны смогут в интересах большей эффективности обмениваться информацией о своих мероприятиях по постконфликтному восстановлению, особенно в том, что касается увязки вопросов безопасности и политики с вопросами развития и экономики.

7. Основная часть работы Комиссии по миростроительству должна приходиться на мероприятия, ориентированные на конкретные страны. Собирая вместе важнейших деятелей, Комиссия по миростроительству может делать четыре вещи: обеспечивать, чтобы все международное сообщество в целом эффективно поддерживало национальные власти; предлагать общие приоритеты и следить за тем, чтобы эти приоритеты отражали реалии страны; мобилизовывать необходимые ресурсы — как на первоначальные приоритеты восстановительной деятельности, так и, в частности, для устойчивых финансовых инвестиций на средне- и долгосрочный период восстановления; служить форумом, обеспечивающим координацию и улаживание сложностей или разногласий, когда таковые возникают.

8. Она могла бы играть особенно важную роль, занимаясь усиленным освещением и закреплением передовых методов и решения жизненных многопрофильных вопросов (таких, как демобилизация, разоружение, реинтеграция и реабилитация), применительно к которым эффективные программы должны опираться на возможности и планы задействованных сторон по всему спектру деятельности, затрагивающей политическую сферу, безопасность, гуманитарную работу и процесс развития.

Функции Комиссии по миростроительству

1. *Сразу же по окончании войны предоставлять необходимую информацию Совету Безопасности и заострять внимание на том, какие усилия в области развития и организационного строительства необходимы для восстановления*

9. В условиях, когда Совет Безопасности готовит постконфликтную операцию, скорейший созыв Комиссии по миростроительству мог бы снабдить Совет Безопасности актуальной информацией о том, будут ли предоставлены двусторонними донорами и финансовыми учреждениями средства на первоначальные миростроительные мероприятия, имеющие отношение к миростроительным аспектам комплексных миссий.

10. Комиссия по миростроительству могла бы также служить механизмом, посредством которого можно было бы побуждать доноров к принятию конкретных, надежных обязательств по финансированию миростроительной и восстановительной деятельности. Она могла бы способствовать обеспечению быстрого перехода от финансирования, ориентированного на оказание чрезвычайной помощи, к финансированию, ориентированному на восстановление и развитие, а также способствовать обеспечению того, чтобы такие зачастую игнорируемые вопросы, как создание государственно-административного аппарата для поддержания законности и организации государственных служб, в скорейшем порядке становились объектом надлежащего внимания и финансирования.

2. *Содействовать обеспечению предсказуемого финансирования первоначальной деятельности по восстановлению, в частности путем организации обзора механизмов финансирования путем начисления взносов, а также добровольных и постоянных механизмов финансирования*

11. На стадии планирования постконфликтных операций или на самых первых этапах восстановительной деятельности Комиссия по миростроительству могла бы рассмотреть отчет, в котором дается обзор запланированного финансирования миростроительной деятельности с помощью начисленных и добровольных взносов, а также постоянных механизмов финансирования, что даст как национальным властям, так и членам Комиссии возможность выявить недостатки и пробелы. На тех участках, где пробелы случаются часто (финансирование первоначальных мероприятий в сфере развития, текущие государственно-административные расходы), целенаправленную и стимулирующую роль мог бы играть Постоянный фонд миростроительства.

3. *Периодически делать обзор прогресса в достижении среднесрочных целей восстановления*

12. Через запланированные интервалы (ориентировочно через два-четыре месяца после учреждения операции, а затем раз в квартал или полгода) Комиссии по миростроительству следует собираться (в составе, привязываемом к конкретной стране) для обзора прогресса в достижении среднесрочных целей восстановления, особенно на таких направлениях, как создание государственных институтов и закладка основ для подъема экономики. Проведение тщательно спланированных совещаний такого типа, на которых будут использоваться сведения и аналитические выкладки подразделений миссии Организации Объединенных Наций, страновой группы и Всемирного банка, позволило бы, вероятно, выявлять пробелы в достигнутом, области, требующие большего сосредоточения усилий, непрофинансированные участки и т.д. Подобные совещания должны не дублировать обычный механизм консультативной группы или сходные с ним донорские механизмы, действующие в самой стране или ориентирующиеся на ее нужды, а фокусироваться на критических факторах взаимоувязки происходящего процесса стабилизации на военном/политическом уровне с подпирающим его процессом восстановления на экономическом/финансовом/организационном уровне.

13. Подобные промежуточные обзоры могли бы также служить Совету Безопасности и всему международному сообществу в целом предупредительным сигналом в том случае, если не происходит подвижек с закреплением государственных институтов и экономических основ для более долгосрочной стабильности. При отсутствии прогресса на этих фронтах Совет Безопасности оказывался порой не в состоянии вывести миротворцев или снять страны со своей повестки дня, опасаясь нестабильности и рецидива конфликта. Предпочтительное решение состоит, разумеется, не в увеличении продолжительности миротворческого присутствия, а в приложении на более ранней стадии более интенсивных усилий к обеспечению того, чтобы, когда ситуация в военном отношении и в плане безопасности достаточно стабилизуется, миротворцы могли уйти, оставив за собой фундамент для дальнейшей стабилизации.

4. Обеспечивать стабильное финансирование деятельности по восстановлению и развитию и продлевать период, в течение которого данной стране уделяется политическое внимание, чтобы он охватывал этап постконфликтного восстановления

14. Процесс создания эффективных институтов для поддержания законности, появление у государства способности организовывать государственные службы, закладка фундамента для проведения твердого бюджетно-финансового курса и поддержка деятельности частного сектора — эти мероприятия обычно занимают значительно больший срок, чем средняя операция по поддержанию мира. Одна из насущных функций Комиссии по миростроительству должна состоять в обеспечении того, чтобы политическое и финансовое внимание международного сообщества к восстанавливающимся странам — ситуация, которая нередко является зыбкой и грозит возобновлением конфликта, — сохранялось и много позже того, как завершится непродолжительное, как правило, миротворческое присутствие. Работая с Экономическим и Социальным Советом, Комиссия по миростроительству могла бы обеспечивать неослабное внимание, пока страны продвигаются от переходного этапа восстановления к развитию.

15. Специальные постконфликтные группы, которые создавались в последние годы при Экономическом и Социальном Совете, стали полезными начинаниями, направленными на выполнение данной функции. Нам важно извлечь из этих начинаний уроки, усвоение которых могло бы сориентировать действия Комиссии по миростроительству и Экономического и Социального Совета. Однако я считаю, что постоянный орган, который на разных стадиях действует под началом то Совета Безопасности, то Экономического и Социального Совета, сможет стать более мощной и последовательной системой поддержки.

5. Превентивная деятельность

16. Странам, которым за предыдущие пять-десять лет пришлось пережить войну, гораздо сильнее, чем другим, угрожает риск пережить ее рецидив. Поэтому постконфликтное миростроительство является немаловажной формой профилактики. Однако его недостаточно. Одна из основных задач всей системы Организации Объединенных Наций состоит в том, чтобы не давать войнам вспыхивать вообще.

17. Ни Комиссия по миростроительству, ни Управление по поддержке миростроительства не должны иметь каких-либо функций по раннему оповещению. В Организации Объединенных Наций есть другие механизмы для так называемого «оперативного предупреждения», т.е. для задействования таких инструментов, как посредничество и превентивное поддержание мира, когда конфликт вот-вот начнется или когда он начался в небольшом масштабе. Это необходимые компоненты потенциала Организации Объединенных Наций и региональных организаций, и их следует и впредь укреплять.

18. Для Комиссии по миростроительству же актуальнее вопрос снижения риска. Члены Организации Объединенных Наций должны быть в состоянии **на любом этапе** обратиться за советом в Комиссию по миростроительству или за помощью в Постоянный фонд миростроительства. Комиссия по миростроительству и Постоянный фонд миростроительства могут добавить превентивным усилиям Организации Объединенных Наций важную грань, давая более качественные инструменты для оказания государствам и обществам помощи в

снижении риска конфликта, в том числе путем содействия их усилиям по наращиванию государственного потенциала, особенно в области поддержания законности.

6. *Выработка передовых методов работы над многопрофильными вопросами миростроительства*

19. В проблемных областях, которые требуют развернутого сотрудничества между движущими силами политической/военной, гуманитарной сфер и сферы развития как в системе Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, Комиссия по миростроительству (в составе основных своих членов) могла бы служить важным механизмом для перенимания передового опыта и согласованного разделения труда между соответствующими задействованными сторонами.

7. *Улучшать координацию между фондами, программами и учреждениями Организации Объединенных Наций*

20. Создание Комиссии по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства могло бы повысить скоординированность миссий и учреждений Организации Объединенных Наций в постконфликтных операциях тремя путями. Во-первых, участие фондов, программ и учреждений в работе Управления по поддержке миростроительства приведет к совершенствованию планирования (подробнее об этом — ниже). Во-вторых, различные департаменты, фонды, программы и учреждения должны будут выступать в Комиссии по миростроительству как часть единой команды Организации Объединенных Наций во главе со старшим должностным лицом, представляющим Генерального секретаря; помимо прочего, это усилит ощущение единства целей и общности начинаний. В-третьих (и это важнее всего), Комиссия по миростроительству должна будет использоваться ее членами для установления общих приоритетов вместе с национальными властями. Это сильнее, чем что-либо еще, позволит обеспечить, чтобы различные мероприятия Организации Объединенных Наций финансировались в соответствии с общими приоритетами, а не (как это слишком часто происходит) в зависимости от приоритетов каждого донора или учреждения в отдельности.

Функции Управления по поддержке миростроительства

21. Для того чтобы перечисленные выше функции выполнялись действенно и эффективно, необходимо будет учредить небольшое, но качественное Управление по поддержке миростроительства. Главных функций у Управления по поддержке миростроительства должно быть три:

- готовить содержательные материалы к совещаниям Комиссии по миростроительству, в том числе путем сбора у членов Комиссии по миростроительству сведений об их соответствующих миростроительных мероприятиях и финансовых обязательствах, а также путем анализа этих сведений;
- обеспечивать качественный вклад в процесс планирования миростроительных операций, работая при этом с ведущими департаментами, представительствами Организации Объединенных Наций на местах и другими сторонами;

- проводить анализ передовых наработок и составлять в надлежащих случаях установочные указания.

22. Сотрудники Управления по поддержке миростроительства должны квалифицированно разбираться в формулировании постконфликтных стратегий по ряду основных областей, из которых складывается ядро гражданских аспектов постконфликтного миростроительства, а также в вопросах мобилизации доноров. Управление должно скомпоновать небольшую команду, обладающую опытом восстановительной деятельности на национальном уровне, знанием разных участков системы Организации Объединенных Наций и знакомством с работой других институтов, например международных финансовых учреждений и региональных организаций. Как отмечалось в моем докладе (A/59/2005), я считаю, что в составе Управления по поддержке миростроительства должно иметься специализированное подразделение по вопросам поддержания законности.

Постоянный фонд миростроительства

23. Несколько потенциальных доноров выразило сильную заинтересованность в предоставлении новых средств на миростроительные начинания. Я считаю, что совершенно необходим Постоянный фонд миростроительства. Одним из вариантов было бы учреждение пополняемого фонда добровольных взносов. Если бы такой фонд имелся, с его помощью можно было бы оказывать насущную, целенаправленную поддержку зарождающимся органам власти и первоначальным миростроительным мероприятиям. Фонд мог бы содействовать тому, чтобы внимание со стороны системы Организации Объединенных Наций не ослабло и по завершении обычного цикла миротворчества. А еще он мог бы служить для национальных властей источником жизненно важной помощи в укреплении институтов поддержания законности, в процессах национального примирения и в сходных усилиях по снижению риска конфликта.

24. В предстоящие месяцы я буду работать над конкретизацией потенциальных обязательств в отношении такого фонда. Любой фонд должен будет располагать механизмами подотчетности, соответствующими самым высоким стандартам.

Организационная структура

25. Как отмечалось в моем докладе (A/59/2005), я полагаю, что Комиссия по миростроительству лучше всего сочетала бы эффективность с легитимностью, если бы она консультировала сначала Совет Безопасности, а затем Экономический и Социальный Совет — в зависимости от того, в каком состоянии находится восстановительная деятельность. Одновременности следует избегать, так как она будет порождать дублирование и путаницу.

26. Организационная структура Комиссии по миростроительству не должна переиначивать официальные прерогативы главных органов Организации Объединенных Наций. Если будет одобрено предложение о ее поочередной подотчетности Совету Безопасности и Экономическому и Социальному Совету, этим органам необходимо будет вместе поработать над определением порядка ее перехода из ведения одного органа в ведение другого. Пока соответствующая страна фигурирует в повестке дня Совета Безопасности, работа Комиссии по миростроительству должна будет оставаться в компетенции этого органа. Од-

нако одна из целей Комиссии по миростроительству должна состоять в обеспечении следующего: a) выполнение надлежащей первоначальной работы по восстановлению в переходный период; b) наличие у Экономического и Социального Совета предсказуемого, эффективного механизма, который оказывал бы непрерывную поддержку, создавая возможность для скорейшего выхода из ведения Совета Безопасности. В таких вопросах следует должным образом учитывать мнения национальных властей.

Членский состав

27. Как отмечалось в моем докладе (A/59/2005), Комиссия по миростроительству добьется наивысшей эффективности, если ее **основными членами** будут подгруппа членов Совета Безопасности, аналогичное число членов Экономического и Социального Совета, крупнейшие доноры, делающие взносы в постоянный фонд миростроительства, или представители сообщества доноров и некоторые ведущие страны, предоставляющие войска. Общее число основных членов должно быть небольшим — пожалуй, 15–20. Члены должны квалифицированно разбираться в рассматриваемых вопросах, а Комиссии следует работать на началах консенсуса.

28. В ходе **операций, проводимых в конкретной стране**, Комиссия по миростроительству должна привлекать к работе общенациональные или же переходные органы власти, соответствующие региональные субъекты и организации, страны, предоставляющие войска (в соответствующих случаях), и крупнейших доноров для данной страны. Участие **международных финансовых учреждений** имеет исключительно большое значение. Я начал обсуждать с ними этот вопрос, чтобы определить, как они могут наилучшим образом участвовать в этой работе при должном соблюдении их мандатов и системы управления. Исключительно большое значение имеет участие **региональных организаций**. Региональным организациям явно следует в надлежащих случаях участвовать в совещаниях, посвященных конкретной стране.

29. **Участие Организации Объединенных Наций** должно отражать следующие спаренные (и подчас взаимопротиворечащие) задачи: a) повышение координации в системе; b) обеспечение того, чтобы деятели развития полнее участвовали в обсуждениях, ведущихся в рамках политических/военных процессов Организации Объединенных Наций. Я считаю, что этого можно полнее всего достичь в том случае, если участие Организации Объединенных Наций в Комиссии по миростроительству будет всегда возглавляться одним старшим должностным лицом Организации Объединенных Наций, представляющим Генерального секретаря и сопровождаемым в соответствующих случаях коллегами из других департаментов или учреждений. Разумеется, Генеральный секретарь по-прежнему отвечает и отчитывается перед членами за общую скоординированность и слаженность системы Организации Объединенных Наций.

Порядок работы

30. Пока слишком рано разбирать вопрос о порядке работы сколь-нибудь подробно. Если идея о поочередной подотчетности Совету Безопасности и Экономическому и Социальному Совету будет принята, Комиссии по миростроительству необходимо будет проработать данный вопрос с этими органами.

31. Вместе с тем некоторые первоначальные идеи относительно порядка работы могут оказаться полезными. Во-первых, вслушивание в обсуждение государствами-членами предложения о Комиссии по миростроительству ясно дает понять, что Комиссию по миростроительству следует сделать **совещательной** инстанцией. Она должна выдавать идеи и наработки для деятельности Совета Безопасности и Экономического и Социального Совета и напрямую взаимодействовать с Секретариатом в вопросах миростроительства. При правильном составе участников наработки Комиссии по миростроительству, несмотря на их рекомендательный характер, будут, скорее всего, иметь солидный политический авторитет и заметно влиять на деятельность ее членов и других сторон.

32. Во-вторых, я считаю, что основным членам Комиссии по миростроительству следует собираться нечасто — пожалуй, раз в квартал. В качестве основных членов они могли бы выполнять такие функции, как обзор и одобрение передовых методов работы в тех или иных проблемных областях (например, разоружение, демобилизация, реинтеграция и репатриация) и назначение независимых или внутренних оценок. Основным членам необходимо будет вместе с органами, с которыми им придется работать, определить подходящий порядок председательствования как на совещаниях в составе основных органов, так и на совещаниях по конкретным странам (вероятно, этот порядок полезно будет менять, давая тем, кто активнее всего вовлечен в поддержку постконфликтных усилий в данном конкретном случае, возможность возглавить эти усилия).

33. В-третьих, как уже говорилось выше, я считаю, что совещания Комиссии по миростроительству, посвященные конкретным странам, полезно было бы, вероятно, проводить через регулярные интервалы: довольно часто на стадии, предшествующей учреждению гражданского компонента миссии, или на первоначальных этапах процесса планирования и реже (вероятно, раз в квартал или полугодие) на более поздних этапах восстановительной деятельности, когда Комиссия будет на своих совещаниях оценивать достигнутое.

34. В-четвертых, как вскользь отмечалось в моем докладе (A/59/2005), я считаю, что Комиссии по миростроительству следует творчески подходить к определению порядка своей работы, следя за тем, чтобы он допускал в надлежащих случаях гибкое участие национальных деятелей, представителей, базирующихся на местах, представителей миссии и представителей, базирующихся в столице. При этом можно было бы: проводить основные совещания и совещания, посвященные конкретным странам, при разном составе участников; применять видеоконференцсвязь и смежные технологии, позволяя участвовать в этих совещаниях прямо с мест; проводить совещания вне Нью-Йорка — либо в Женеве, либо в столице страны, председательствующей на конкретной сессии, либо стране или регионе, являющихся объектом рассмотрения.

35. Считаю, что в рамках общего процесса было бы ценным проведение регулярной и независимой оценки миростроительных мероприятий. У некоторых двусторонних доноров и международных финансовых учреждений заведена регулярная практика строгой оценки. В системе Организации Объединенных Наций регулярная практика проведения строгой внешней оценки своих операций наиболее развита у инстанций, занимающихся гуманитарной деятельностью. Полагаю, что эту практику полезно было бы воспринять и Комиссии по миростроительству.