



# Генеральная Ассамблея Совет Безопасности

Distr.: General  
18 September 2009  
Russian  
Original: English

Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят четвертая сессия  
Пункты 34 и 142 предварительной повестки дня\*  
**Всестороннее рассмотрение всего вопроса об  
операциях по поддержанию мира во всех их аспектах**

Совет Безопасности  
Шестьдесят четвертый год

Административные и бюджетные аспекты  
финансирования операций Организации  
Объединенных Наций по поддержанию мира

## **Поддержка операций по поддержанию мира Африканского союза, санкционированных Организацией Объединенных Наций**

### **Доклад Генерального секретаря**

#### **I. Введение**

1. В заявлении своего Председателя от 18 марта 2009 года (S/PRST/2009/3) Совет Безопасности вновь заявил о своей главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности, признал важную роль Африканского союза в урегулировании конфликтов в Африке и выразил свою поддержку мирным инициативам, осуществляемым Африканским союзом. В этой связи Совет просил меня представить не позднее 18 сентября 2009 года доклад о практических путях обеспечения эффективной поддержки Африканского союза в осуществлении операций по поддержанию мира, санкционированных Организацией Объединенных Наций, включая подробную оценку рекомендаций, содержащихся в докладе Группы Африканского союза — Организации Объединенных Наций от 31 декабря 2008 года, которая была учреждена в соответствии с резолюцией 1809 (2008) Совета Безопасности с целью рассмотрения путей оказания поддержки миротворческим операциям Африканского союза (A/63/666-S/2008/813).

2. В докладе Группы содержится ряд рекомендаций о путях и средствах оказания поддержки операциям по поддержанию мира, проводимым Африканским союзом, включая: а) конкретные шаги, которые должны быть приняты Органи-

\* A/64/150 и Corr.1.



зацией Объединенных Наций и Африканским союзом с целью укрепления их взаимоотношений и установления более эффективных партнерских связей при решении вопросов, включенных в их совместную повестку дня; b) использование на индивидуальной основе начисленных средств Организации Объединенных Наций для возглавляемых Африканским союзом и санкционированных Организацией Объединенных Наций операций по поддержанию мира сроком до шести месяцев, которые должны предоставляться в основном в натуральном виде и только когда существует намерение преобразовать такую миссию в операцию Организации Объединенных Наций по поддержанию мира; c) учреждение добровольного целевого фонда с участием многочисленных доноров, который будет уделять основное внимание всестороннему наращиванию потенциала; d) рассмотрение Африканским союзом путей развития его материально-технического потенциала с помощью новаторских средств; и e) учреждение объединенной группы Организации Объединенных Наций — Африканского союза для рассмотрения подробных путей и средств с целью осуществления ее рекомендаций.

3. Как отмечалось в моем докладе от 7 апреля 2008 года, посвященном отношениям между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в том числе с Африканским союзом, в вопросах поддержания международного мира и безопасности (S/2008/186), Организация Объединенных Наций признает, что партнерские связи с региональными организациями на основе компаративных преимуществ каждой организации являются критически важным фактором в удовлетворении потребностей современных операций по поддержанию мира. Африканский союз продемонстрировал свою способность оперативно развертывать миротворческие и посреднические миссии с целью предотвращения эскалации конфликтов и людских страданий и уже берет на себя все большую ответственность в краткосрочной и долгосрочной перспективе в целях оказания содействия в поддержании регионального мира и безопасности. Однако при удовлетворении потребностей, связанных с его нынешними операциями и долгосрочными целями, Африканский союз сталкивается со значительными трудностями.

4. Настоящий доклад, который был подготовлен Департаментом операций по поддержанию мира, Департаментом полевой поддержки и Департаментом по политическим вопросам содержит оценку рекомендаций группы Африканского союза — Организации Объединенных Наций и предлагает практические пути в отношении того, каким образом Организация Объединенных Наций может оказать содействие Африканскому союзу в повышении его эффективности в развертывании операций по поддержанию мира и их управлении. При подготовке доклада Секретариат проводил тесные консультации с Комиссией Африканского союза.

5. В первом разделе доклада подчеркивается важное значение тесных стратегических партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом и представляются руководящие указания относительно того механизма и процессов, которые должны быть использованы для активизации партнерских отношений между обеими организациями. Во втором разделе доклада содержится оценка различных механизмов, которые существуют для повышения предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования операций по поддержанию мира Африканского союза, санкционированных Организацией Объединенных Наций. В третьем разделе содержится подробное описа-

ние основных недостатков в потенциале Африканского союза в деле планирования, управления, развертывания и ликвидации операций по поддержанию мира и предлагается ряд мер, с помощью которых Организация Объединенных Наций может оказать содействие в наращивании этого потенциала. В этом же разделе доклада содержится резюме долгосрочных миротворческих целей Африканского союза, воплощением которых являются Африканские резервные силы, что подтверждает, что многие из проблем, касающихся насущных потребностей Африканского союза в вопросах поддержания мира, будут в практическом плане связаны с началом деятельности Африканских резервных сил.

6. Хотя Совет Безопасности в заявлении Председателя от 18 марта 2009 года просил меня дать оценку рекомендаций, содержащихся в докладе Группы, в частности относительно финансирования, важно учитывать при этом позицию Африканского союза по этому вопросу. Ассамблея Африканского союза в своем решении от января 2007 года (Assembly/AU/Dec.145 (VIII)) призвала Организацию Объединенных Наций рассмотреть в контексте главы VIII Устава Организации Объединенных Наций возможность финансирования за счет начисленных взносов операций по поддержанию мира, осуществляемых Африканским союзом или под его эгидой с согласия Организации Объединенных Наций. В своем коммюнике от 13 марта 2009 года (PSC/PR/Comm (CLXXVIII)) Совет мира и безопасности Африканского союза, отметив, что доклад Группы знаменует важный шаг в рамках общих усилий по укреплению потенциала Африканского союза по решению проблем, касающихся мира и безопасности, с которым сталкиваются страны континента, подчеркнул необходимость осуществления неустанных усилий, с тем чтобы обеспечить предсказуемое, устойчивое и гибкое финансирование для операций по поддержанию мира, возглавляемых Африканским союзом. Эти позиции были подтверждены Комиссией Африканского союза в ходе ее консультаций с Секретариатом по подготовке настоящего доклада.

## **II. Стратегические партнерские отношения между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом**

### **Совет Безопасности Организации Объединенных Наций и Совет мира и безопасности Африканского союза**

7. В заявлении своего Председателя от 28 марта 2007 года (S/PRST/2007/7) Совет Безопасности признал важную роль региональных организаций в предотвращении, управлении и регулировании конфликтов в соответствии с главой VIII Устава. В этой связи Совет Безопасности подчеркнул важное значение оказания поддержки и последовательного совершенствования базы ресурсов и потенциала Африканского союза. В моем докладе от 7 апреля 2008 года (S/2008/186) я также подчеркнул важную роль Африканского союза в поддержании регионального мира и безопасности и особо отметил необходимость того, чтобы Организация Объединенных Наций и Африканский союз активизировали их стратегические партнерские отношения с целью обеспечения четкого и эффективного распределения обязанностей в этом отношении.

8. Слаженная деятельность в принятии решения Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и Совета мира и безопасности Африканского

союза по вопросам, включенным в повестку дня обеих организаций, имеет критически важное значение для обеспечения эффективных партнерских связей. Это особенно актуально в связи с теми вопросами, когда обе организации осуществляют совместные усилия по посреднической деятельности и поддержке мира. Активизация стратегических коммуникаций и общее понимание вопросов, вызывающих взаимную озабоченность, ляжет в основу посылок, на основании которых будут приниматься решения соответствующими органами. Активизация диалога по вопросам принятия решений позволит улучшить нашу коллективную способность реагировать на многие проблемы в области мира и безопасности, с которыми мы сталкиваемся в Африке.

9. В моем докладе от 7 апреля 2008 года (S/2008/186) я отметил, что можно было бы осуществить дополнительную работу при поддержке Секретариата и Комиссии Африканского союза с целью укрепления механизма координации и консультаций между советами. Это могло бы включать: а) полное осуществление положений совместного коммюнике, опубликованного Советом Безопасности и Советом мира и безопасности Африканского союза, от 11 июня 2007 года (S/2007/421 и Согг.1); б) официальное оформление необходимости проведения на ежегодной основе совместных заседаний Совета Безопасности и Совета мира и безопасности; и с) дальнейший обмен опытом относительно методов работы между двумя органами. Проведение ежегодных совещаний Совета Безопасности и Совета мира и безопасности в течение более чем трех последних лет является шагом в правильном направлении. Однако, для того чтобы обеспечить подлинно эффективный и стратегический характер этой деятельности, такие ежегодные совещания должны подкрепляться более углубленной подготовкой и последующими мерами со стороны обоих советов.

10. В этих целях в своем коммюнике от 13 марта 2009 года (PSC/PR/Comm CLXXVIII) Совет мира и безопасности Африканского союза подчеркнул необходимость обеспечить более регулярное взаимодействие между своим Председателем и Председателем Совета Безопасности, а также координацию и синхронизацию действий Совета Безопасности и Совета мира и безопасности в областях принятия решений. Оба совета в своих коммюнике от 16 мая 2009 года (S/2009/303) далее согласились продолжить свои консультации о путях и средствах активизации сотрудничества и партнерских отношений, а также о путях и средствах организации их консультаций. В этой связи Совет мира и безопасности довел до сведения Совета Безопасности соответствующие коммюнике относительно его деятельности в областях, представляющих взаимный интерес.

### **Секретариат Организации Объединенных Наций и Комиссия Африканского союза**

11. Как Совет Безопасности Организации Объединенных Наций, так и Совет мира и безопасности Африканского союза несут ответственность за их соответствующие процессы принятия решений. Согласование процесса принятия решений в обоих советах могло бы улучшить эффективные стратегические и оперативные связи между секретариатом и комиссией в деле анализа конфликтов, разработке стратегии и оперативном планировании и наоборот. Работа Секретариата и Комиссии в этом отношении должна осуществляться с упором на соответствующие компаративные преимущества Организации Объединен-

ных Наций и Африканского союза. В своем докладе Группа отметила необходимость более четкого понимания отношений между Секретариатом и Комиссией и начала процесса официальных консультаций по вопросам, представляющим взаимный интерес.

12. Что касается стратегического уровня, то я поддерживаю тесные отношения с Председателем Африканского союза Жаном Пингом, а мой заместитель Генерального секретаря проводит регулярные консультации с соответствующими комиссарами Комиссии Африканского союза в областях, представляющих взаимный интерес. Как было рекомендовано Группой, как Председатель Пинг, так и я считаем, что необходимо создать более упорядоченный механизм координации деятельности Секретариата и Комиссии на уровне старших должностных лиц. В этой связи Организация Объединенных Наций и Африканский союз создадут совместную целевую группу по вопросам мира и безопасности, которая будет проводить свои совещания два раза в год на уровне заместителей Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и соответствующих председателей Африканского союза с целью осуществления обзора неотложных и долгосрочных стратегических и оперативных вопросов.

13. На оперативном уровне такие партнерские связи уже существуют в рамках нашей совместной работы по Дарфуру, Сомали, наращиванию потенциала, посреднической деятельности и заблаговременного предупреждения, в том числе в Кении, Мавритании и Мадагаскаре. Существует возможность для дальнейшего определения параметров таких партнерских взаимоотношений на основе согласованного развития стратегических оценок и совместных концепций деятельности, а также активизации коммуникаций в области управления и отчетности в связи с нашей совместной деятельностью в вопросах посредничества и поддержания мира. При этом мы должны признать, что Секретариат Организации Объединенных Наций и Комиссия Африканского союза не во всех случаях будут соглашаться по всем вопросам, касающимся этих усилий. Совет Безопасности и Совет мира и безопасности могут также не всегда соглашаться по всем вопросам, включенным в их повестки дня. Тем не менее мы должны учитывать наши различия в осуществлении своих подходов и попытаться действовать в рамках согласованных нами задач с целью установления мира и безопасности в регионах, чреватых конфликтами.

14. В этой связи Секретариат Организации Объединенных Наций в своих докладах будет учитывать мнения Совета мира и безопасности, с тем чтобы Совет Безопасности в полной мере имел представление о ходе прений и мнениях Совета мира и безопасности. Представляется позитивным отметить, что Комиссия Африканского союза учитывала мнения Совета Безопасности при представлении своих докладов Совету мира и безопасности.

15. Также не менее важно, чтобы Секретариат и Комиссия активизировали в еще большей степени свое регулярное взаимодействие. Уже имеется ряд каналов для обеспечения поддержки в осуществлении принятой в 2006 году и рассчитанной на 10 лет программы наращивания потенциала, которая обеспечивает комплексные рамки для оказания поддержки Организацией Объединенных Наций Африканскому союзу в областях мира и безопасности. Проведение ежегодных консультативных совещаний по вопросам предотвращения конфликтов, их регулирования и разрешения и «межгрупповые обмены» позволили выработать конкретные совместные инициативы на страновом уровне. Такие меж-

групповые обмены служат основой для последующих еженедельных телеконференций. Такие совещания охватывают широкий круг вопросов, включая вопросы раннего оповещения и предотвращения конфликтов и вопросы посреднической деятельности и выборов.

16. Необходимо расширить межгрупповые обмены мнениями под руководством Департамента по политическим вопросам, с тем чтобы привлечь к этой работе соответствующих сотрудников Департамента по операциям по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Управления по координации гуманитарной деятельности, когда это необходимо. Межгрупповые контакты могут также послужить в качестве предварительного механизма для проведения ежегодных совещаний целевой группы Организации Объединенных Наций — Африканского союза по вопросам мира и безопасности.

17. В Нью-Йорке также регулярно проводятся регулярные консультации между Секретариатом и Канцелярией Постоянного наблюдателя Африканского союза при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, с одной стороны, и Комиссией и Секретариатом Организации Объединенных Наций в Аддис-Абебе, с другой. Такая степень взаимодействия позволила усилить обмен информацией и координацию. Я полагаю, что наше сотрудничество может быть еще больше усилено путем реорганизации поддержки, которую Организация Объединенных Наций оказывает Африканскому союзу в вопросах мира и безопасности, в том числе путем интеграции существующего присутствия Секретариата в Аддис-Абебе. Комиссия Африканского союза и Группа стран Африки согласны с применением такого подхода. Поэтому я намереваюсь представить Генеральной Ассамблее предложение, которое позволит упорядочить и сделать более эффективным наше присутствие, обеспечив при этом снижение расходов до минимума.

18. С тем чтобы более эффективно привлечь Секретариат и государства-члены к рассмотрению большого числа вопросов, касающихся Африки, которые включены в повестку дня Совета Безопасности, Комиссия Африканского союза также согласилась с тем, что было бы важно укрепить потенциал Канцелярии Миссии ее постоянного наблюдателя при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, особенно в вопросах мира и безопасности. Как я понимаю, Комиссия предпримет усилия в этом направлении.

### **III. Финансирование возглавляемых Африканским союзом и санкционированных Организацией Объединенных Наций операций по поддержанию мира**

19. На данный момент Африканский союз и его региональные экономические сообщества осуществляют операции по поддержанию мира в Бурунди, Гвинее-Бисау, Коморских Островах, Кот-д'Ивуаре, Либерии, Сомали, Судане и Сьерра-Леоне. Хотя осуществление этих миссий продемонстрировало важное значение оперативного регионального реагирования, возможность осуществления их соответствующих мандатов зачастую ограничивалась отсутствием военных возможностей, недостаточными ресурсами и неадекватными институциональными возможностями для планирования и ликвидации операций. В результате ряд операций Африканского союза в основном полагались на помощь доноров и целевую помощь, которую предоставляли Организация Объединен-

ных Наций, а также отдельные страны, предоставляющие воинские контингенты, которые играли критически важную роль в некоторых случаях. Несмотря на эти проблемы Африканский союз и его региональные экономические сообщества добились значительного прогресса в деле реагирования на незамедлительные потребности в области поддержания мира в Африке, при этом они действовали с целью наращивания потенциала в области предотвращения и урегулирования конфликтов, в том числе путем развертывания Африканских резервных сил, которые должны обеспечить Африканскому союзу долгосрочные резервные возможности по поддержанию мира.

20. Как было подчеркнуто Советом Безопасности в его резолюции 1809 (2008), отсутствие предсказуемых и устойчивых ресурсов ограничивает возможности Африканского союза в плане осуществления действий, несмотря на продемонстрированную им политическую волю по выполнению его обязательств в целях поддержания мира и безопасности в Африке. В частности, отсутствие предсказуемого и устойчивого финансирования было связано с рядом критических оперативных трудностей, включая:

а) неспособность обеспечить предусмотренную мандатами численность воинских подразделений;

б) ограниченную оперативную эффективность в связи с краткосрочным уделением внимания необходимости получения финансирования в отличие от долгосрочного стратегического внимания, уделяемого необходимости выполнения мандата;

с) что касается Миссии Африканского союза в Судане (МАСС), трудности с переходом от недостаточно обеспеченной финансами операции Африканского союза к совместной операции по поддержанию мира (ЮНАМИД);

д) непомерно тяжелое административное, координационное и финансовое бремя управления, которое было возложено на ограниченный потенциал Африканского союза многочисленными механизмами отчетности и надзора различных доноров.

## **Рекомендация Группы**

21. Учитывая вышеизложенное, Группа рекомендовала использование начисленных финансовых средств Организации Объединенных Наций для оказания поддержки санкционированным Организацией Объединенных Наций операциям по поддержанию мира Африканского союза в течение периода не более шести месяцев и в основном натурой. Группа рекомендовала, чтобы такая поддержка основывалась на: а) утверждении в индивидуальном порядке расходов Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей; и б) соглашении между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций о том, что миссия будет передана под управление Организации Объединенных Наций в течение шестимесячного периода.

## **Анализ рекомендаций Группы**

22. Развертывание любой операции по поддержанию мира должно основываться на принципе, в соответствии с которым она должна быть обеспечена не-

обходимой поддержкой и ресурсами, которые требуются для осуществления ее мандата. Из этого следует, что любая операция должна осуществляться на основе ключевых критериев предсказуемости, устойчивости и гибкости финансирования. На настоящий момент финансирование операций Африканского союза по поддержанию мира осуществлялось за счет регулярного бюджета Африканского союза или начисленных взносов и взносов доноров. В Бурунди и Либерии отдельные государства, предоставляющие воинские контингенты, и государства-члены и Африканский союз взяли на себя основную долю финансового бремени. Что касается Миссии Африканского союза в Судане (МАСС) и Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ), добровольное финансирование подкреплялось пакетами поддержки Организации Объединенных Наций, которые финансировались за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций.

23. На сегодняшний день для финансирования операций по поддержанию мира Африканского союза использовались пять механизмов финансирования: а) начисленные взносы Африканского союза; б) взносы отдельных стран, предоставляющих воинские контингенты для Африканского союза; в) добровольные взносы; г) пакеты мер поддержки Организации Объединенных Наций, финансируемые за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций; и е) сочетание всех вышеупомянутых источников. В последующем разделе настоящего доклада будет дан обзор этих механизмов.

#### **Начисленные взносы Африканского союза**

24. В момент создания Совета мира и безопасности Африканского союза в 2002 году Африканский союз также создал Фонд мира с целью предоставления необходимых финансовых ресурсов для миссий по поддержанию мира и другой оперативной деятельности, связанной с вопросами мира и безопасности. Фонд мира включает финансовые взносы порядка 6 процентов за счет регулярного бюджета Африканского союза (включая задолженности по взносам), добровольные взносы государств-членов, доноров и взносы из других источников в Африке, включая частный сектор, гражданское общество и отдельных лиц. По состоянию на 31 августа 2009 года в Трипольской декларации об искоренении конфликтов в Африке и поощрении устойчивого мира (SP/ASSEMBLY/PS/DECL (I)) специальная сессия Африканского союза, проходившая в Триполи, просила, чтобы Комиссия приняла необходимые подготовительные меры по увеличению предусмотренного уставом перевода средств из регулярного бюджета Африканского союза в Фонд мира с 6 до 12 процентов. Кроме того, Ассамблея просила свои государства-члены внести добровольные взносы в Фонд мира.

25. С момента учреждения Фонда в 2004 году ряд доноров внесли взносы в Фонд мира для финансирования операций по поддержанию мира, посреднической деятельности и деятельности по предотвращению конфликтов. Для привлечения дополнительных взносов в Фонд мира важно, чтобы Африканский союз активно взаимодействовал с другими сторонами в целях расширения базы доноров, в том числе путем деятельности по мобилизации ресурсов на континенте. Кроме того, Комиссия Африканского союза должна разработать план деятельности и определить адекватную систему финансовой отчетности с целью управления возросшим объемом финансирования со стороны доноров. В пунктах 46 и 47 подробно излагается информация о том, каким образом Африканский союз может повысить свой потенциал в этой области.

26. По мере того, как страны Африки наращивают свой потенциал по финансированию начисленных взносов для операций по поддержанию мира Африканского союза, будет необходимо, чтобы доноры и партнеры продолжали оказывать материально-техническую поддержку и предоставляли добровольные взносы для Африканского союза. Не менее важное значение имеет также и непосредственная поддержка странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, в областях технического снабжения, самообеспечения и профессиональной подготовки, в чем, как представляется, по-прежнему существует неотложная необходимость.

#### **Взносы стран, предоставляющих воинские контингенты**

27. Страны — члены Африканского союза, предоставляющие воинские контингенты, и государства-члены предоставляют значительные ресурсы для операций по поддержанию мира Африканского союза, а также для операций региональных экономических сообществ. Южная Африка внесла существенный вклад, взяв на себя роль руководящей нации в Бурунди под эгидой Африканского союза, а Нигерия и ряд западноафриканских стран, предоставляющих воинские контингенты, выполнили аналогичную роль в Сьерра-Леоне и Либерии под эгидой Экономического сообщества западно-африканских государств (ЭКОВАС). Африканские государства-члены предоставили также авиационную поддержку для переброски воинских подразделений. Более того, расходы стран, предоставляющих воинские контингенты в Африке по подготовке и развертыванию войск, не всегда в полной мере компенсируются взносами доноров.

28. Хотя руководящая роль, которую играют африканские страны, предоставляющие воинские контингенты для проведения операций и осуществляемые ими расходы, являются значительными, на них нельзя полностью полагаться для покрытия всех потребностей операций по поддержанию мира. По-прежнему необходима значительная поддержка со стороны двусторонних доноров, требуются механизмы взаимной деятельности, центральных коммуникаций и штабной деятельности, с тем чтобы оказать поддержку деятельности Африканского союза или региональных экономических сообществ. Также как и в случае с другими добровольными механизмами взносов, упор на деятельность стран, предоставляющих воинские контингенты, даже при условии двусторонней поддержки потребует осуществления более сложных и более долгосрочных усилий по координации, с тем чтобы обеспечить более гибкое реагирование на потребности по мере их возникновения.

#### **Добровольные взносы**

29. Добровольные взносы действительно содействовали развертыванию и поддержанию деятельности операций Африканского союза по поддержанию мира. В частности, Африканский фонд мира Европейского союза является важным финансовым механизмом, который предоставил более 400 млн. евро в период с 2004 по 2007 годы и 300 млн. евро в период с 2008 по 2010 годы с целью оказания поддержки усилиям в области мира и безопасности в Африке, в том числе 200 млн. евро для операций по поддержанию мира, 65 млн. евро для наращивания потенциала Африканской архитектуры мира и безопасности, 15 млн. евро для механизмов раннего реагирования и 20 млн. евро для чрезвычайных ситуаций.

30. Уроки, извлеченные из деятельности МАСС, однако, свидетельствуют о том, что добровольные взносы не обеспечивают предсказуемости и зачастую оказывались недостаточными для покрытия всех потребностей полномасштабной операции по поддержанию мира. Кроме того, координация добровольных взносов со стороны ряда доноров может оказаться сложным делом и привести к недочетам. Например, в МАСС добровольные взносы помогли оказать поддержку этой Миссии, тем не менее, несмотря на наилучшие усилия Африканского союза с целью координации финансирования, которое обеспечивалось за счет взносов натурой и с помощью прямых переводов, основные потребности МАСС оказались недостаточно профинансированными или их финансирование осуществлялось с значительными задержками.

31. Для того чтобы добровольные взносы могли в принципе покрыть финансовые потребности полномасштабных операций Африканского союза, доноры должны будут повысить предсказуемость обеспечения этих ресурсов и в этой связи учитывать полную стоимость операций с ее начала с помощью плана по удовлетворению полных финансовых потребностей в период до развертывания. Как показал опыт удовлетворения всех потребностей, полноценные операции по поддержанию мира, как, например, МАСС или АМИСОМ, требуют объема финансирования, который доноры зачастую не способны удовлетворить. Например, хотя Африканский фонд мира внес значительный вклад путем предоставления примерно 100 млн. долл. США в год в течение трехлетнего периода для финансирования операций по поддержанию мира и механизмов раннего реагирования, этих средств будет недостаточно для того, чтобы обеспечить финансирование полномасштабных операций по поддержанию мира. Такая точка зрения подтверждается путем компаративного анализа при осуществлении обзора потребностей АМИСОМ только в материально-технической поддержке, которая должна обеспечиваться за счет пакета мер поддержки Организации Объединенных Наций, составляющего примерно 210 млн. долл. США в течение девятимесячного периода.

32. Кроме того, для того чтобы добровольное финансирование операций по поддержанию мира имело эффективный характер, доноры должны корректировать свои процедуры выделения средств и отчетности, с тем чтобы обеспечить выделение средств на как можно более предсказуемой и гибкой основе. Следует отметить, что управление деятельностью МАСС также было затруднено в результате применения сложных процедур, задержек с выделением средств и чрезмерным использованием контракторов, отобранных донорами.

33. В то же время доноры и Африканский союз должны будут решить сложные проблемы координации с целью максимальной мобилизации ресурсов и исключения задержек и недостатков, которые подрывали деятельность Миссии в прошлом. В этой связи важно, чтобы доноры и партнеры согласовали потребности в отчетности, эффективно координировали деятельность между собой и оказывали поддержку в наращивании потенциала Африканского союза в области отчетности.

34. С тем чтобы максимально повысить эффективность добровольных взносов, Африканский союз при поддержке Организации Объединенных Наций мог бы рассмотреть вопрос о создании постоянного и гибкого целевого фонда для операций Африканского союза по поддержанию мира в рамках Фонда мира Африканского союза, который в случае получения адекватных ресурсов мог бы

обеспечить предсказуемость и устойчивость, необходимые для осуществления операций по поддержанию мира. Организация Объединенных Наций могла бы оказать помощь Африканскому союзу в вопросах финансового управления и надзора за целевым фондом, при этом содействуя наращиванию потенциала Африканского союза. Если средства, имеющиеся в целевом фонде, окажутся недостаточными для удовлетворения потребностей операций по поддержанию мира, то Совет Безопасности мог бы рассмотреть вопрос о санкционировании выделения дополнительного пакета мер поддержки Организации Объединенных Наций. Эффективность такого механизма будет зависеть от готовности доноров вносить взносы в целевой фонд и от гибкости и оперативности, с которыми такой фонд мог бы выделить средства для операций по поддержанию мира.

### **Пакет мер поддержки Организации Объединенных Наций, финансируемых за счет начисленных взносов**

35. Признавая наличие несоответствия между объемом добровольной поддержки и оперативными потребностями, Генеральная Ассамблея разрешила предоставлять пакеты мер поддержки Организации Объединенных Наций для операций по поддержанию мира Африканского союза, которые были санкционированы Советом Безопасности с целью обеспечения устойчивости и содействия дальнейшему переходу к операции Организации Объединенных Наций. В рамках пакетов мер поддержки санкционировалось выделение начисленных взносов на конкретные области деятельности в соответствии с легкими и тяжелыми пакетами мер поддержки для МАСС и пакетами материально-технической поддержки для АМИСОМ. К этим областям относятся выплата содержания воинских подразделений и пособий для военнослужащих МАСС перед передачей полномочий ЮНАМИД и материально-технической поддержки АМИСОМ, включая предоставление техники и услуг, которые обычно предоставляются миссиям Организации Объединенных Наций по поддержке мира. В рамках различных компонентов финансирования, которые предоставляются через пакеты мер поддержки МАСС и АМИСОМ, начисленные взносы Организации Объединенных Наций используются для покрытия почти всех категорий расходов, относящихся к миссиям Организации Объединенных Наций по поддержке.

36. На основании накопленного до настоящего времени опыта можно сказать, что пакеты мер поддержки необязательно обеспечивают устойчивость и предсказуемость, которые необходимы для оказания эффективной поддержки для развертывания операций по поддержанию мира. Для успешного исхода важно, чтобы пакеты мер поддержки были санкционированы на начальном этапе и были обеспечены всеми необходимыми средствами. Что касается МАСС и АМИСОМ, то пакеты мер поддержки Организации Объединенных Наций санкционировались в течение периодов от 18 до 24 месяцев после того, как миссия Африканского союза уже начала действовать на местах. Для того чтобы пакет мер поддержки МАСС содействовал более эффективной передаче полномочий Организации Объединенных Наций, необходимо, чтобы он был осуществлен с начала развертывания. Более того, опыт использования тяжелых пакетов мер поддержки — когда не были обеспечены многочисленные факторы, важные для деятельности сил, или не были предоставлены вспомогательные санкционированные подразделения, — свидетельствует об еще одном ограничении эффективности пакетов мер поддержки, включая военные компоненты.

37. Использование начисленных взносов Организации Объединенных Наций подчеркивает политическую приверженность Совета Безопасности операциям по поддержанию мира, которые осуществляются той или иной региональной организацией. В этой связи, если пакеты поддержки Организации Объединенных Наций будут санкционироваться в будущем в качестве принципиального вопроса, то поддержка Организации Объединенных Наций должна рассматриваться только в тех случаях, когда проходят консультации между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза, с тем чтобы обеспечить предварительное согласование политических целей и целей в области безопасности этих операций до того, как любой из этих органов санкционирует учреждение и развертывание такой операции.

38. Как отметила Группа в своем докладе, использование начисленных взносов Организации Объединенных Наций для возглавляемой Африканским союзом операции должно основываться на послышке о том, что цель Совета Безопасности будет заключаться в переводе этой миссии в миссию Организации Объединенных Наций. Такая договоренность также должна способствовать учреждению миссии Африканского союза в соответствии со стандартами Организации Объединенных Наций, насколько это возможно, что не только повысит до максимальной степени вероятность успешного осуществления такого начального этапа, но также и будет содействовать процессу перевода, который в конечном итоге будет осуществлен.

39. Более того, также, как отметила Группа, предоставление пакета мер поддержки Организации Объединенных Наций, финансируемого за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций, повлечет санкционирование со стороны Совета Безопасности Организации Объединенных Наций на индивидуальной основе. После получения такой санкции Генеральная Ассамблея определит масштабы пакета мер поддержки и объем начисленных взносов, которые должны быть предоставлены, как это имеет место в случае с операциями по поддержанию мира Организации Объединенных Наций. Санкционирование и финансирование со стороны Организации Объединенных Наций будет осуществляться в соответствии с правилами и процедурами управления деятельностью Организации Объединенных Наций и соответственно будет сопровождаться использованием структур Организации Объединенных Наций по вопросам управления и отчетности.

40. Кроме того, будет критически важно обеспечить, чтобы имелось предварительное соглашение между Африканским союзом и Организацией Объединенных Наций относительно масштабов деятельности, которая подпадает под параметры пакета мер поддержки. Пакеты мер поддержки будут включать только те элементы операций, которые обычно охватываются операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Так же, как и в случае с операциями по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, финансирование определенных видов деятельности должно осуществляться за счет добровольных источников либо с помощью конкретного целевого фонда для миссии или в координации с страновой программой Организации Объединенных Наций или сообществом доноров.

#### **Сочетание различных механизмов**

41. В некоторых случаях международное сообщество предпочитало представлять ресурсы для Африканского союза и его операций по поддержанию мира путем использования сочетания вышеупомянутых механизмов. Хотя еще преждевременно говорить о полных масштабах извлеченных уроков деятельности АМИСОМ, тем не менее для настоящего анализа актуальными являются некоторые наметившиеся тенденции. Например, поддержка для операции АМИСОМ предоставляется с использованием трех каналов: пакет материально-технической поддержки Организации Объединенных Наций, финансируемый за счет начисленных взносов Организации Объединенных Наций; добровольные взносы, распределяемые через посредство Целевого фонда Организации Объединенных Наций, и механизмы двустороннего финансирования и поддержки.

42. Являющиеся следствием этого многочисленные источники финансирования требовали значительного объема координации деятельности, с тем чтобы сократить недочеты и дублирование деятельности. Многочисленные источники финансирования также создают проблемы, связанные с параллельным управлением и рамками отчетности для одной и той же операции. Учитывая формирование административного потенциала и потенциала финансового управления в рамках Африканского союза, наличие таких многочисленных источников финансирования и параллельных структур, вероятно, окажет воздействие на долгосрочные программы наращивания потенциала Африканского союза.

43. По просьбе Совета Безопасности санкционирование Генеральной Ассамблеи в отношении использования начисленных взносов применяется только к пакетам мер материально-технического обеспечения. В результате сохраняется дальнейшая потребность в источниках добровольного финансирования для удовлетворения потребностей, не связанных с материально-техническим обеспечением. Это создает для АМИСОМ опасность того, что средства не будут предоставляться на устойчивой или предсказуемой основе, что вновь подтверждает уроки, упомянутые в пункте 18, в частности в отношении достижения предусмотренной мандатами численности воинских контингентов.

#### **IV. Создание институционального потенциала для операций по поддержанию мира**

44. Помимо обеспечения устойчивых, предсказуемых и гибких финансовых ресурсов для проведения операций по поддержанию мира, основной проблемой Комиссии Африканского союза является отсутствие достаточного институционального потенциала, необходимого для выполнения ключевых управленческих, вспомогательных функций и функций стратегического планирования. Этот потенциал необходим как для удовлетворения насущных потребностей в области поддержания мира так и в достижении долгосрочной цели обеспечения практического функционирования Африканских резервных сил.

45. Организация Объединенных Наций в настоящее время сотрудничает с Комиссией Африканского союза в рамках ряда инициатив по укреплению миротворческого потенциала. Эта помощь строится на следующих принципах:

а) проведение консультаций между Секретариатом и Комиссией до развертывания операции Африканского союза по поддержанию мира, в связи с ко-

торой Африканский союз может обратиться к Секретариату Организации Объединенных Наций с просьбой об оказании поддержки в планировании или какой-либо иной технической помощи;

b) потребности устанавливаются Африканским союзом так, как об этом говорится выше, и определяются способностью Комиссии Африканского союза освоить эту помощь;

c) поддержка со стороны Организации Объединенных Наций оказывается в контексте одновременных требований по поддержке полевых операций Организации Объединенных Наций;

d) в конечном итоге Африканский союз создаст потенциал, наилучшим образом отвечающий его потребностям. Системы Организации Объединенных Наций не должны просто экспортироваться, а должны рассматриваться в качестве ресурса, который Африканский союз может адаптировать для удовлетворения своих собственных уникальных потребностей;

e) техническая помощь со стороны Организации Объединенных Наций будет оказывать, насколько это возможно, наиболее высококвалифицированным персоналом, имеющим опыт полевой работы в миротворческих операциях в Африке.

46. В рамках совместной десятилетней программы Организации Объединенных Наций и Африканского союза от 2006 года по созданию потенциала поддержка оказывается целому ряду мероприятий, с раннего предупреждения и предотвращения конфликтов и до операций по поддержанию мира и урегулированию конфликтов, посредством учебной подготовки, обмена персоналом и знаниями. В частности, департаменты по политическим вопросам, операциям по поддержанию мира и полевой поддержки уже осуществляют ряд инициатив, которые включают создание потенциала в области посредничества, проведения выборов, урегулирования конфликтов, раннего предупреждения, планирования операций по поддержанию мира, обеспечения правопорядка и реформирования сектора безопасности. Более подробно об этих инициативах говорится в моем докладе от 7 апреля 2008 года об отношениях между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями, в частности Африканским союзом (S/2008/186). Обзор и оценка 10-летней программы создания потенциала будут проведены в конце этого года.

47. В дополнение к мероприятиям, осуществляемым в рамках 10-летней программы создания потенциала, Группа рекомендовала Африканскому союзу определить свои первоочередные задачи в отношении подготовки кадров, особенно в областях, связанных с финансами, материально-технической поддержкой и управлением. В заявлении Председателя от 18 марта (PRST/2009/3) Совет Безопасности вновь просил, чтобы Секретариат и Комиссия сотрудничали в подготовке перечня потребностей в связи с созданием потенциала.

48. По итогам широких консультаций Секретариат и Комиссия подтвердили, что Африканский союз должен и впредь определять все области поддержки, с тем чтобы иметь возможность эффективно планировать, управлять, развертывать и свертывать миротворческие операции. В связи с этим Африканский союз должен развивать свою структуру и определить основные функции, необходимые для осуществления операций по поддержанию мира, в том числе и дополнительно к Управлению по вопросам мира и безопасности. Как можно скорее

должны быть разработаны широкие междепартаментские план и программы создания потенциала при поддержке, в случае необходимости, Организации Объединенных Наций и партнеров. Программа создания потенциала должна также установить рамки, в соответствии с которыми другие партнеры и доноры могут разработать программы помощи, определить сроки осуществления и механизмы финансирования. В целях обеспечения ответственности Африканского союза структура и основные должности должны утверждаться государствами — членами Африканского союза и финансироваться за счет регулярного бюджета Африканского союза.

49. Кроме разработки программы создания потенциала, Организация Объединенных Наций осуществит ряд краткосрочных, а также среднесрочных и долгосрочных инициатив, которые помогут Африканскому союзу восполнить основные пробелы в областях финансирования, материально-технического обеспечения, людских ресурсов и закупок. Инициативы должны регулироваться рамочным соглашением, вопрос о котором необходимо изучить, и должны осуществляться, по возможности, на возмездной основе. Для разработки этих инициатив, в частности среднесрочных и долгосрочных, необходимо провести комплексный совместный анализ — с участием Организации Объединенных Наций и Африканского союза — уроков, извлеченных из предоставления легкого и тяжелого пакетов мер поддержки Миссии Африканского союза в Судане, пакета мер материально-технической поддержки для Миссии Африканского союза в Сомали, а также опыта сотрудничества в рамках ЮНАМИД и Отделения Организации Объединенных Наций по поддержке АМИСОМ (ЮНСОА) с целью выявления передового опыта.

#### **Инициативы по оказанию краткосрочной поддержки**

а) Комиссии Африканского союза предоставить доступ к Интранет-сайту операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (политика и процедуры миротворческой деятельности). Это позволит Африканскому союзу использовать эту базу данных в собственных целях;

б) направить нескольких сотрудников кадровых служб Африканского союза в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они на месте могли ознакомиться с работой системы Организации Объединенных Наций, а также создать должности старших сотрудников в Группе по поддержке миротворческих операций Африканского союза Департамента операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций в качестве координаторов обмена передовым опытом между Департаментом полевой поддержки и Африканским союзом;

в) наладить информационный обмен с Африканским союзом в отношении поставщиков и подрядчиков Организации Объединенных Наций, включая стандартные справочники по расценкам, с целью оказания помощи Африканскому союзу в совершенствовании своей системы управления закупками и исполнения контрактов;

г) в зависимости от возможностей включить в структуру ЮНСОА группу представителей АМИСОМ, в том числе представителей стран, представляющих войска Африканскому союзу, с целью изучения опыта взаимодействия ЮНСОА и АМИСОМ;

е) необходимо установить рамки дальнейшего обмена опытом и знаниями Организации Объединенных Наций о деятельности баз материально-технического снабжения;

ф) предоставить в распоряжение Комиссии Африканского союза комплект типовых бюджетных документов миротворческих операций Организации Объединенных Наций, включая учебную программу. В рамках этой программы можно было бы создать «мостик» между бюджетными системами Африканского союза и Организации Объединенных Наций с целью согласования рамок финансовой отчетности;

г) проводить ознакомительные поездки в операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и Центральные учреждения Организации Объединенных Наций;

h) предоставить доступ в подразделения Базы снабжения Организации Объединенных Наций в Бриндизи, в том числе в Инженерно-конструкторский центр и Центр по геоинформационным системам.

#### **Инициативы по оказанию среднесрочной и долгосрочной поддержки**

а) Организация Объединенных Наций могла бы предусмотреть следующий «резервный механизм» оказания Африканскому союзу помощи в развертывании миссии:

i) создание подразделения мобилизационной готовности, состоящего из небольшой группы сотрудников Организации Объединенных Наций, имеющих опыт в выполнении критических функций начального этапа, таких как планирование, управление финансами, закупки, получение и инспекции, технические службы и поставки. Этот персонал будет привлекаться из миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и откомандировываться на временной основе для оказания поддержки в учреждении миссии Африканского союза. В соответствии с принципом ответственности Африканского союза эти сотрудники будут играть лишь вспомогательную роль и не будут привлекаться к выполнению управленческих функций;

ii) доступ к стратегическим запасам материальных средств для развертывания, к существующим контрактам системы Организации Объединенных Наций и к стратегическим транспортным средствам;

б) включение сотрудников Африканского союза в существующие учебные программы и программы создания потенциала Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Департамента по политическим вопросам;

с) осуществление программы временного назначения, в соответствии с которой сотрудники Африканского союза направляются в операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций на период от 3 до 6 месяцев. Условия осуществления такой программы включают обязательство Секретариата не нанимать таких сотрудников на работу в течение определенного срока после окончания их временной командировки. Эта программа будет дополняться учебной подготовкой и ознакомлением с важными оперативными процессами и систе-

мами, включая людские ресурсы, закупки, управление финансами, юридическую поддержку, управление имуществом, материально-техническое планирование и делегирование полномочий. Они будут использоваться Африканским союзом в качестве основы для разработки своих собственных управленческих систем;

d) Африканский союз должен создать специальную комплексную учебную базу, охватывающую все управления Комиссии, включая политику и процедуры и подготовку инструкторов. Организация Объединенных Наций могла бы оказать Африканскому союзу помощь в создании такой базы.

### **Африканские резервные силы**

50. Средства, необходимые для удовлетворения насущных потребностей Африканского союза в миротворческой деятельности, совместимы со средствами, в которых он нуждается для управления и использования Африканских резервных сил. В широком контексте урегулирования конфликтов в рамках африканской архитектуры мира и безопасности долгосрочной целью Африканского союза в миротворческой деятельности является создание Африканских резервных сил. Эти силы строятся на основе пяти комплексных региональных бригад в рамках пяти региональных экономических комиссий, причем каждый элемент включает военный компонент в составе бригады с приблизительной численностью 5000 человек, а также полицейский и гражданский компоненты, которые могут быстро реагировать на угрозы миру и безопасности. Хотя Африканские резервные силы обладают потенциалом оказания значительного содействия поддержанию мира и безопасности в Африке, они потребуют долгосрочной финансовой, материальной и материально-технической помощи от партнеров и во все большей степени от государств — членов Африканского союза.

51. С тем чтобы привести Африканские резервные силы в оперативную готовность, Африканский союз и его региональные экономические комиссии должны обладать способностью создавать подразделения определенной степени готовности к оснащению техникой/средствами в рамках полностью интегрированной структуры поддержки и в рамках установленной структуры командирования и управления. Как предусматривается в концепции Африканских резервных сил, эти бригады должны также иметь надежные штатные вспомогательные подразделения, включая саперные, подразделения связи, медицинские, авиационные, транспортные и ремонтные подразделения. Эти вспомогательные подразделения должны быть созданы в четко определенных рамках материально-технического обеспечения и должны быть оснащены в соответствии со стандартами, которые позволят им участвовать в тяжелых и сложных операциях.

52. Также важно, чтобы Африканский союз и региональные экономические комиссии четко определили процесс регулирования мандата Африканских резервных сил, достигли договоренности в отношении быстрого развертывания и четко наметили структуры командования и управления на основе соответствующих положений Протокола Африканского союза о мире и безопасности и Меморандума о взаимопонимании от января 2008 года между Африканским союзом и региональными экономическими комиссиями. Африканскому союзу следует также определить методы контроля за уровнями и стандартами военной техники/средств с целью обеспечить, чтобы они находились в надлежащей степени готовности. Эти методы позволят выявить основные недостатки в

структуре поддержки до развертывания сил. Кроме того, Африканский союз должен доработать концепцию материально-технического обеспечения Африканских резервных сил, с тем чтобы четко установить соответствующие обязанности и разделение труда между Комиссией Африканского союза и региональными экономическими комиссиями.

53. Чтобы решить эти ключевые проблемы и довести Африканские резервные силы до состояния оперативной готовности, была организована серия региональных учебных курсов, которые планируется проводить в течение 2009 года. Основным элементом этого процесса являются общеконтинентальные учения Африканского союза «Амани Африка», которые состоятся в 2010 году с целью обзора процессов утверждения мандатов в рамках африканской архитектуры мира и безопасности, в соответствии с которыми развертываются Африканские резервные силы; для проверки структур Африканского союза и регионов, которые поддерживают концепцию Африканских резервных сил; и для оценки хода создания Африканских резервных сил до настоящего времени и учета опыта, в соответствии с которым будут должным образом скорректированы дальнейшие меры по созданию этих сил.

#### **Потенциал материально-технического обеспечения**

54. Среди насущных потребностей в области создания потенциала Африканского союза является материально-техническое обеспечение его миротворческих операций и, в конечном итоге, Африканских резервных сил. В этой связи Группа рекомендовала Африканскому союзу рассмотреть вопрос об укреплении своего потенциала в области материально-технического обеспечения и изучить новаторские варианты, включая коммерческие многоцелевые контракты и программы укрепления материально-технической базы с целью избежать необходимости создания больших запасов снаряжения и расходов на его содержание.

55. Африканскому союзу необходимо будет создать свой собственный потенциал обеспечения, который будет включать вспомогательные элементы каждой из пяти бригад; механизмами структуры обеспечения будут служить континентальные и региональные базы и целенаправленный коммерческий многофункциональный контракт или программа укрепления гражданской базы материально-технического обеспечения в целях придания структуре обеспечения комплексного характера.

56. Характеристики коммерческого контракта на материально-техническое обеспечение и степень его необходимости будут зависеть от прогресса в создании Африканских резервных сил и — самое главное — от возможностей их вспомогательных подразделений и механизмов поставок. После того как потенциал обеспечения Африканских резервных сил достигнет необходимых стандартов, круг дополнительных служб поддержки, необходимых для операций, будет сокращен. Программа укрепления гражданской базы материально-технического обеспечения поможет обеспечить миссию эффективным, гибким потенциалом поддержки. Сокращенный круг служб, более низкие расходы и менее обременительные управленческие потребности превращают этот вариант в высокоцелесообразное и эффективное решение. Проблема состоит в выявлении и мобилизации коммерческих источников материально-технического обеспечения на этапе развития. Хотя коммерческий многоцелевой контракт да-

ет определенные преимущества, он чрезвычайно дорогостоящ и труден в исполнении. В настоящее время Организация Объединенных Наций отказалась от этого подхода в связи с высокими расходами, сложностями в закупках и исполнении и вместо этого предпочитает использовать серию целевых контрактов по оказанию поддержки. Африканский союз мог бы также придерживаться этого более гибкого подхода с помощью партнеров и Организации Объединенных Наций. Однако в идеале решающим фактором сведения до минимума сложностей централизованной структуры обеспечения является создание потенциала обеспечения в бригадах Африканских резервных сил.

#### **Финансирование на цели создания потенциала**

57. Как отмечалось выше, доноры и партнеры осуществляют в области мира и безопасности большое число инициатив по созданию потенциала. В настоящий момент эти инициативы не в полной мере скоординированы и зачастую дублируют друг друга. Группа отметила, что в период подготовки этого доклада в адрес Африканского союза было направлено более 130 различных предложений, каждое из которых сопровождалось своими требованиями в вопросах отчетности и контроля. В результате административные службы Африканского союза перегружены донорской отчетностью и постоянными ревизиями и прилагают отчаянные усилия для создания потенциала или изменения и совершенствования существующей системы и решения таким образом основных проблем доноров.

#### **Рекомендация Группы**

58. Группа рекомендовала принять следующие меры:

- a) разработка Африканским союзом долгосрочного всестороннего плана создания потенциала;
- b) учреждение целевого многостороннего фонда доноров, в рамках которого будут сосредоточены существующие источники поддержки, и разработка стандартного формата отчетности перед всеми донорами;
- c) создание директивного совета в составе представителей Африканского союза, Организации Объединенных Наций и основных доноров с целью обеспечения политического руководства и контроля за деятельностью Целевого фонда; и
- d) в качестве переходной меры — выбор агентства для управления фондом до учреждения в рамках Африканского союза соответствующего органа.

#### **Анализ рекомендации Группы**

59. Я полностью разделяю мнение Группы в отношении необходимости разработки долгосрочного всестороннего плана создания потенциала. Хотя недавний опыт оказания Организацией Объединенных Наций поддержки АМИСОМ был связан с учреждением Целевого фонда для одной из операций по поддержке мира, а не целевого фонда для создания потенциала, он, тем не менее, может быть использован для оценки рекомендации Группы в отношении механизмов финансирования многостороннего целевого фонда доноров для созда-

ния потенциала. В соответствии с резолюцией 1863 (2009) Совета Безопасности, принятой в апреле 2009 года, Организация Объединенных Наций и Африканский союз провели международную конференцию доноров по Сомали в целях оказания поддержки многостороннему целевому фонду доноров, учрежденному для АМИСОМ.

60. Многосторонний целевой фонд доноров был учрежден исходя из предположения о том, что стимулом для привлечения возможных доноров явится преимущество, обеспечиваемое прочной управленческой и контрольной структурой Организации Объединенных Наций в сочетании со специальной ставкой для вспомогательных расходов по программам в размере 5 процентов (по сравнению со стандартной ставкой Организации Объединенных Наций в 13 процентов). Однако фактическая сумма поступивших в Целевой фонд взносов составила лишь около 15 процентов от общей суммы объявленных взносов. Как отмечалось выше, большинство доноров предпочли делать взносы целевым назначением. Результаты консультаций с различными донорами и опыт Комиссии Африканского союза в этом отношении предполагают, что аналогичные преференции будут высказаны и в отношении финансирования на цели создания потенциала.

61. Для решения как программных, так и административных проблем по всему диапазону программ доноров и Африканского союза в области мира и безопасности необходим значительно более мощный механизм координации. Также важно заручиться обещанием доноров принять меры для улучшения координации их программ. В настоящее время принимаются меры для согласования требований к отчетности по программам в отношении взносов доноров. Создание единого формата финансовой отчетности вместе с общей системой ревизии, согласованной всеми партнерами, явилось бы еще одним значительным достижением, которое укрепило бы возможности Африканского союза по осуществлению стратегии создания потенциала. Подобный механизм в сочетании с целенаправленным планом и программой создания потенциала принесет почти такие же выгоды, как и учреждение многостороннего целевого фонда доноров.

62. Организация Объединенных Наций может облегчить этот процесс посредством ряда инициатив, включая обсуждение с Африканским союзом и партнерами возможности создания согласованной структуры административного и финансового управления, которая смогла бы консолидировать финансирование на основе ограниченного числа тематических программ. Поддержка со стороны Организации Объединенных Наций могла бы также включать обмен техническим опытом в стратегиях и процедурах финансового управления, а также использование опыта Организации Объединенных Наций в отношении стандартизированных механизмов отчетности и надзора в отношении взносов доноров.

63. Эти инициативы создали бы техническую основу для обеспечения согласования. Группа также отметила, что любые усилия по координации должны сопровождаться соответствующим обязательством всех заинтересованных сторон.

## **V. Замечания**

64. Региональные организации играют все более активную роль в оказании Совету Безопасности поддержки — в соответствии с главой VIII Устава Орга-

низации Объединенных Наций — в выполнении им его главной ответственности за поддержание мира и безопасности. В данном контексте крупным и позитивным событием является усиление миротворческой роли Африканского союза и его субрегиональных организаций. Они способны быстро разворачиваться в условиях ограниченных ресурсов в качестве первой меры реагирования, когда сложные обстоятельства требуют решительного вмешательства. Африканский союз принял на себя обязательство действовать в сложных политических условиях с санкции Совета Безопасности, зачастую в тех случаях, когда Африканский союз обладает сравнительными преимуществами и когда сложившиеся условия не способствуют тому, чтобы Организация Объединенных Наций играла миротворческую роль, или когда мнения Организации Объединенных Наций и широкого международного сообщества разделились относительно наилучшего курса действий.

65. Я полностью привержен оказанию поддержки Африканскому союзу, когда он использует свой потенциал в качестве партнера Организации Объединенных Наций по обеспечению мира в Африке. В настоящем докладе я выдвинул ряд предложений, которые, по моему мнению, укрепят стратегическое партнерство между этими двумя организациями. Я также постарался изложить ряд краткосрочных и долгосрочных мер, которые Организация Объединенных Наций может принять для создания потенциала Африканского союза в области успешного проведения операций по поддержанию мира. Я приветствую усилия, прилагаемые донорами, и вновь подчеркиваю необходимость совместной работы с четкой целью создания потенциала Африканского союза.

66. Я также подчеркнул необходимость выделения устойчивых и предсказуемых ресурсов для обеспечения успеха миротворческих операций Африканского союза, санкционированных Организацией Объединенных Наций. Я представил оценку различных механизмов, которые могут содействовать Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее в поиске средств для оказания поддержки Африканскому союзу в обеспечении санкционированных Советом Безопасности операций по поддержанию мира.

67. В конечном итоге, на государства — члены Африканского союза ложится ответственность за выделение необходимых ресурсов для миротворческой деятельности Африканского союза. В этой связи я приветствую решение Африканского союза увеличить ассигнования в рамках регулярного бюджета в Фонд мира Африканского союза. Это особенно важно для решения проблем, с которыми Африканский союз может столкнуться в деле финансирования Африканских резервных сил и других операций по поддержанию мира, которые он осуществляет с санкции лишь Совета мира и безопасности Африканского союза.

68. Когда миротворческие операции признаются лучшим средством в регулировании конфликта в Африке, крайне важно, чтобы Организация Объединенных Наций и Африканский союз объединили свои усилия для достижения консенсуса и обеспечения поддержки этих операций и скорректировали мандаты в соответствии с целями и наличными ресурсами. Прежде чем Африканский союз выдаст мандат на проведение операции по поддержанию мира, необходимо обеспечить тесную стратегическую и оперативную координацию и провести консультации между Секретариатом и Комиссией, а также между Советом Безопасности и Советом мира и безопасности. Это позволит быстро определить потребности в поддержке со стороны финансового и миротворческого по-

тенциала Организации Объединенных Наций и облегчит также планирование возможного перехода к операции Организации Объединенных Наций, если Совет Безопасности выразит подобное намерение.

69. В то же время необходимо напомнить, что операции по поддержанию мира являются элементом политического решения, а не его альтернативой. Необходимо будет одновременно продолжать усилия по укреплению и поддержке превентивной дипломатии, раннего предупреждения, а также урегулирования конфликтов и посредничества. К проведению операций по поддержанию мира необходимо прибегать лишь после тщательного рассмотрения всех возможных вариантов реагирования. Они должны сопровождаться надежной политической стратегией и четкими целями. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций и Совет мира и безопасности Африканского союза должны придерживаться одной стратегии и преследовать одни цели, особенно когда эти организации участвуют вместе в посредничестве и операциях по поддержанию мира или когда Совет Безопасности санкционирует проведение миссии под эгидой Африканского союза при поддержке Организации Объединенных Наций.

70. В заключение хотел бы поблагодарить членов Группы Африканского союза — Организации Объединенных Наций под председательством Романо Проди за их новаторскую работу по этому вопросу. Я хотел бы также поблагодарить Председателя Африканского союза Жана Пинга и его коллег в Комиссии Африканского союза, а также Группу африканских государств и африканских государств-членов и доноров за их поддержку и сотрудничество с Организацией Объединенных Наций по предложениям, представленным в настоящем докладе. Надеюсь на продолжение тесного сотрудничества в будущем, когда Организация Объединенных Наций и Африканский союз будут заниматься укреплением своих партнерских отношений в области мира и безопасности.