



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/50/403
5 September 1995
RUSSIAN
ORIGINAL · ENGLISH

Пятидесятая сессия
Пункт 148 предварительной повестки дня*

ДОКЛАД СПЕЦИАЛЬНОГО КОМИТЕТА ПО УСТАВУ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И УСИЛЕНИЮ РОЛИ ОРГАНИЗАЦИИ

Письмо Постоянного представителя Сьерра-Леоне при Организации Объединенных Наций от 1 сентября 1995 года на имя Генерального секретаря

Имею честь препроводить прилагаемый документ, озаглавленный "Аннотация" (см. приложение) и являющийся подробным комментарием и разъяснением в отношении предложения "Создание службы разрешения споров, предлагающей или оказывающей свои услуги на начальном этапе спора" (A/48/398, приложение, от 15 сентября 1993 года), которое было представлено делегацией Сьерра-Леоне. Он представляется Генеральной Ассамблее, принявшей к рассмотрению первоначальное предложение на своей сорок восьмой очередной сессии, в ответ на просьбу дать такое разъяснение, с которой обратилась Рабочая группа Специального комитета по Уставу Организации Объединенных Наций и усилению роли Организации на его последней сессии.

Был бы признателен за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве официального документа Генеральной Ассамблеи по пункту 148 предварительной повестки дня.

Алимами Палло БАНГУРА
Посол
Постоянный представитель

* A/50/150.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Создание службы разрешения споров, предлагающей или оказывающей свои услуги на начальном этапе спора: предложение, представленное Сьерра-Леоне

Аннотация

Цель настоящей аннотации состоит в том, чтобы дать подробные комментарии и разъяснения в отношении представленного Сьерра-Леоне предложения о создании службы разрешения споров, предлагающей или оказывающей свои услуги на начальном этапе спора (A/48/398, приложение). Она представляется в ответ на в целом позитивную реакцию Рабочей группы Специального комитета по Уставу Организации Объединенных Наций и усилению роли Организации, которая рекомендовала автору "придать приоритетное значение тем аспектам предложения, в силу которых предлагаемый механизм будет отличаться от других существующих механизмов мирного разрешения споров" а/. Для успешного решения этой задачи автор сначала обращается к читателю с настоятельным призывом не только внимательно прочитать предложение, но и ознакомиться с деталями пояснительной записки (A/48/398, раздел III), не все из которых могут быть повторены в настоящем документе. Кроме того, в качестве дополнительных разъяснений к настоящей аннотации прилагаются текст выступления автора при внесении на рассмотрение Специального комитета 23 марта 1994 года документа A/48/398 и схематическая диаграмма оперативной структуры (добавления I и II, соответственно).

В основе идеи создания службы лежат миротворческие положения Устава Организации Объединенных Наций, главным образом пункт 1 статьи 33. Поводом для выдвижения предложения послужило отсутствие постоянного вспомогательного механизма, с помощью которого можно было бы воспользоваться вариантами, предусматриваемыми в статье. Дипломатические процедуры для использования этих вариантов действительно имеются, но нет структурированного автоматически срабатывающего механизма их реализации. Служба представляет собой ту структуру, которая дает сторонам в споре и "посредникам" своевременную возможность выбрать надлежащие варианты, применимые к тому или иному спору. В ходе ничем не регулируемых первоначальных обсуждений, проводимых сторонами при закрытых дверях, выяснится вопрос о том, будет ли курс будущих действий связан с переговорами, посредничеством, примирением, установлением фактов, добрыми услугами или сочетанием одного или нескольких из этих элементов в любой необходимой последовательности применительно к той или иной ситуации. В результате может быть даже принято решение прибегнуть к арбитражу или урегулированию в судебном порядке. Таким образом снимается вопрос о дублировании процедур, который беспокоил некоторые делегации, поскольку сам структурированный процесс уже предусматривает гибкое использование любого или нескольких вариантов миротворчества, которые заложены в этой статье.

В ходе общих прений в Рабочей группе по крайней мере одна делегация выразила сомнения в отношении того, что совет администраторов может помочь Генеральному секретарю в этом деле. Помощь Генеральному секретарю является явно позитивной, поскольку она дает ему возможность в его контактах со сторонами в споре использовать дополнительную гибкую альтернативу без ущерба для абсолютно

независимых процедур, которыми он в настоящий момент пользуется или может пользоваться (A/48/398, приложение, раздел II, пункт 20).

Совет администраторов - по одному от каждого из пяти регионов - представляет собой орган, который может иметь корни в тех регионах, где действует система Организации Объединенных Наций, при этом он может создавать собственные подструктуры, адаптированные к конкретному региону, и в тех случаях, где существуют возможности раннего предупреждения в отношении деликатных спорных ситуаций. Такая связь наряду с наличием в списке посредников, располагающих специальными знаниями основных проблем того или иного района, может способствовать тому, что в рамках Организации будет расти интерес к региональным подходам и делаться на них акцент. Такая связь может быть только выгодна Генеральному секретарю и главным органам. Пять администраторов избираются Шестым комитетом и утверждаются Генеральной Ассамблеей, и они могут избираться на второй трехлетний срок (раздел II, пункт 1). Вопросов в отношении процедуры голосования возникать не должно, поскольку предполагается прибегать к процедуре проведения совещаний региональных групп для выдвижения кандидатур накануне выборов. В этом случае обычная практика состояла бы в утверждении кандидатур в качестве результатов голосования без голосования. Хотя в пункте 3 раздела II об этом ничего не говорится, использовалась бы обычная практика Организации Объединенных Наций, когда административное бюро избирает своего председателя на региональной основе по принципу ротации. В предложении говорится, что "совет администраторов представляет Генеральной Ассамблее годовой доклад о деятельности службы" (раздел II, пункт 19). Автор предлагает внести поправку в эту формулировку и добавить следующую фразу:

"Годовой доклад, в сжатом виде фиксирующий успехи и неудачи службы в деле разрешения споров, основывается лишь на той информации посредника или посредников, которая предоставляется им сторонами в споре".

Об административных функциях совета в Нью-Йорке говорится в пунктах 1-5, 12, 13 и 18-21 раздела II и пунктах c-f и j раздела III.

Кроме того, услугами Генерального секретаря или его представителя в качестве члена совета администраторов *ex officio* можно пользоваться до или после того, как задействована служба, и в тех случаях, когда он может вынести рекомендацию или высказать свое мнение (пункт 2 раздела II). Ему или любому из администраторов может быть предложено выступить в качестве посредника на более позднем этапе спора (пункт 15 раздела II и пункт e раздела III). Помощь, оказываемая службой Организации в целом, может облегчить излишнее бремя, которое ложится на Генерального секретаря. В любом случае следует отметить, что по замыслу структура службы не должна контролироваться Генеральным секретарем. О его непосредственных отношениях со службой говорится в пунктах 2, 8, 13 и 15 раздела II и пунктах a и e раздела III и в примечании c/.

В целях раннего предупреждения в отношении новых и потенциальных споров администраторам предлагается использовать ресурсы их соответствующих регионов и Секретариата (раздел II, пункт 21, и раздел III, пункт l). Этим усилиям способствовали бы тесные связи администраторов со своими регионами. Делу раннего предупреждения способствовала бы связь Совета Безопасности с Генеральным секретарем, связь последнего с процедурами службы и связь администраторов с государствами-членами, особенно в Нью-Йорке. Можно было бы изыскать и другие

/...

приемлемые источники. Кроме того, поскольку в предложении речь идет о желаемом воздействии Генеральной Ассамблеи на процесс мирного разрешения споров, благодаря чему будет вноситься вклад в поддержание международного мира и безопасности (раздел III, пункт b), могут появиться новые возможности раннего предупреждения, о чем говорится в схематической диаграмме (добавление II).

Автор не пытается оправдывать схематический характер предложения, связанного с потенциальными видами деятельности. Общая гибкость службы обеспечивается как раз за счет схематических процедурных вариантов, имеющих в распоряжении участников. Услуги могут быть оказаны, не нарушая уставное равновесие между главными органами Организации, при этом признается, что они не могут служить препятствием для осуществления Советом Безопасности своих полномочий согласно Уставу (раздел II, пункты 6-8, 12 и 13, и раздел III, пункты a и b).

Что касается отношений Совета Безопасности со службой, то Совет может санкционировать использование службы в своих собственных целях, не подвергая себя никаким ограничениям (раздел II, пункт 8). Он может также довести до сведения Генерального секретаря, являющегося членом совета администраторов *ex officio*, своим мнения по вопросам, которые касаются услуг, предложенных или оказанных службой. Совет администраторов может задействовать службу непосредственно по решению простого большинства с учетом конкретных ограничений, если только против этого не выступает администратор из региона, к которому относятся стороны в споре (раздел II, пункты 5-7). Кроме того, услуги не могут быть предложены в том случае, когда Советом Безопасности или региональным органом, созданным для этой цели, уже предпринимаются усилия по урегулированию, если только стороны не попросят службу о помощи или не возложат на нее полномочия по урегулированию такого спора (раздел II, пункт 11). Предложение услуг службой разрешения споров может быть заблокировано Советом Безопасности согласно пункту 2 статьи 27 Устава, в котором говорится, что предложение может быть заблокировано голосами девяти или более членов Совета Безопасности (раздел II, пункт 7). О праве вето речь не идет, поскольку вопрос носит процедурный характер. Голосование в Совете Безопасности должно проводиться в разумные сроки, которые, однако, не указываются. Такое расхождение во мнениях было бы весьма необычным, а то и маловероятным, учитывая гибкость отношений между Советом Безопасности, Генеральным секретарем и советом администраторов по условиям пункта 2 раздела II предложения, который гласит:

"Генеральный секретарь или его представитель будут консультировать совет, а также в целях предотвращения конфликтов информировать совет о всех тех вопросах, о которых говорится в пункте 2 статьи 12 Устава Организации Объединенных Наций".

Что касается просьб разъяснить финансовые параметры, связанные с созданием службы, то по сравнению со средствами, которые требуются для финансирования операций по поддержанию мира или мероприятий по принуждению к миру на основании главы VII, бюджет службы будет выглядеть незначительным. Во-первых, после принятия предложения об оказании услуг все расходы по последующим встречам с целью разрешения спора несут стороны (раздел II, пункт 17). Во-вторых, предлагается, чтобы стороны, испытывающие финансовые трудности, могли пользоваться фондом, учрежденным Генеральным секретарем для сторон, нуждающихся в аналогичной помощи и участвующих в разбирательствах в Международном Суде (примечание c/). В-третьих, администраторы в Нью-Йорке не будут получать вознаграждение по примеру имевших

/...

место в прошлом назначений на важные посты и назначений отдельных делегатов, обладавших высокими качествами лидеров и большими организаторскими способностями. В-четвертых, служба не требует создания какого-либо нового органа или подразделения Секретариата. Предполагается, что она будет использовать Управление по правовым вопросам в качестве центра, который предоставляет секретариатские услуги и ведет список посредников, обеспечивая его широкое распространение (примечание b/, раздел II, пункты 4, 16 и 22, и раздел III, пункт i). Это Управление будет обслуживать проведение выборов администраторов в Шестом комитете, как это делается в случае с бюро Комитета по Уставу. Кроме того, может предусматриваться, что заместитель Генерального секретаря/Юрисконсульт по решению Генерального секретаря может иногда выступать в качестве представителя Генерального секретаря в совете администраторов.

Если говорить об определении посредника в данной службе, которое дается в примечании a/ к введению, то термин "оказание добрых услуг" среди конкретных процедур разрешения споров, предусмотренных в пункте 1 статьи 33 Устава, не упоминается, однако он может фигурировать наряду с упомянутыми вариантами, учитывая концовку этой статьи "или иными мирными средствами по своему выбору". Лицо, оказывающее добрые услуги, по логике относится к той же категории, что и посредник.

В предложении говорится, что посредниками должны быть квалифицированные лица, набираемые из максимально широкого круга лиц (раздел II, пункт 15, и раздел III, пункт g). В потенциале от каждого государства-члена могут выдвигаться по три кандидатуры и в число этих посредников могут входить бывшие главы государств и министры иностранных дел, бывшие председатели Генеральной Ассамблеи, бывшие высокопоставленные судьи национальных и международных трибуналов, нынешние и бывшие члены Комиссии международного права и целый ряд других нынешних и бывших должностных лиц, имеющих опыт миротворческой деятельности. Эти посредники совсем необязательно должны быть признанными юристами-экспертами в международных и военных вопросах, вопросах мира и безопасности; они могут также хорошо разбираться в экономических, социальных и культурных вопросах, споры вокруг которых зачастую являются коренными причинами всех конфликтов с катастрофическими последствиями. Среди посредников в списке могут фигурировать лауреаты Нобелевской премии в этих областях. Концепцию поддержания международного мира и безопасности можно было бы даже расширить путем признания связанных с ней социально-экономических факторов, требующих превентивных мер на основе раннего предупреждения.

В предложении, а также в настоящей аннотации, речь идет о той гибкости, с которой служба будет взаимодействовать с органами Организации Объединенных Наций и со сторонами в споре. Служба создается Генеральной Ассамблеей и таким образом является ее вспомогательным органом и ежегодно представляет ей свои доклады, о чем уже говорилось выше. Однако на деле, после того, как стороны и посредники оказываются за закрытыми дверями и приступают к обсуждению, они начинают работать сами на себя, если только в виде исключения Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея или Генеральный секретарь не обратятся с конкретными просьбами, используя службу в своих собственных целях. В остальных случаях стороны и посредники проводят встречи без заранее определенного плана будущих действий. Такие условия могут создать атмосферу, аналогичную той конструктивной обстановке, в которой между необычными представителями сначала в лондонском отеле, а затем с участием других лиц в норвежской деревне были начаты переговоры, приведшие к заключению крупного соглашения по ближневосточной проблеме. Первая встреча была случайной. Единственное

различие с той атмосферой, которая создается службой, заключается в том, что процесс инициируется постоянным механизмом Организации Объединенных Наций и любое успешное соглашение, заключаемое сторонами, можно отнести на счет Организации Объединенных Наций. Как отмечается во введении, само начало процесса будет рассматриваться как крупное достижение.

31 января 1992 года Совет Безопасности провел заседание на уровне глав государств и правительств и предложил Генеральному секретарю подготовить анализ и рекомендации в отношении путей укрепления потенциала в области превентивной дипломатии, миротворчества и укрепления мира. Концепция предложения Сьерра-Леоне касается двух первых аспектов. Ответом Генерального секретаря был его доклад, озаглавленный "Повестка дня для мира" (A/47/277-S/24111), и под этим заголовком Генеральная Ассамблея приняла две резолюции, в которых обобщен ответ правительств и последней из которых является резолюция 47/120 В от 20 сентября 1993 года. В пункте 2 постановляющей части раздела I Ассамблея постановила рассмотреть использование существующего или нового механизма, включая вспомогательные органы, учреждаемые в соответствии со статьей 22 Устава, для содействия рассмотрению любой ситуации, относящейся к сфере действия статьи 14 Устава, в целях рекомендации мер для мирного урегулирования такой ситуации. Предлагаемая служба разрешения споров отражает и учитывает цель этого решения. Резолюция 47/120 В дает дополнительный стимул и обеспечивает факультативный механизм для рассмотрения вопроса о создании службы.

Анализируя соответствующие части преамбулы и постановляющей части резолюций Генеральной Ассамблеи, принятые в ответ на "Повестку дня для мира" Генерального секретаря можно сделать вывод о том, что предложение Сьерра-Леоне является своевременным в плане реализации сути их положений, касающихся превентивной дипломатии и миротворчества. Кроме того, следует отметить, что в подготовленном Генеральным секретарем Дополнении к "Повестке дня для мира" (A/50/60-S/1995/1) в разделе "Инструменты обеспечения мира и безопасности" превентивная дипломатия и миротворчество среди шести названных инструментов фигурирует на первом месте.

Нелепым является то, что Организация, которой поручено поддерживать международный мир и безопасность, не располагает постоянным вспомогательным органом для мирного разрешения споров. Этим органом может быть служба разрешения споров. Как уже отмечалось, в основе этой службы лежат миротворческие положения главы VI Устава и ее не следует путать с операциями по принуждению к миру, которые касаются аспектов коллективной безопасности главы VII (раздел III, пункт d). В главе VII составители Устава предусмотрели, что функции вспомогательной поддержки Совета Безопасности выполняют существующий Военно-штабной комитет, к услугам которого не прибегают, и вооруженные силы, которые предоставляются государствами-членами. Однако положения главы VI не предусматривают создания для проведения этих операций каких-либо потенциальных вспомогательных органов. Такая ситуация дает необычную возможность и ставит при этом задачу в плане поисков мира, поскольку аналогичные целевые установки можно применить и к главе VI. Если совет администраторов службы представить себе неким "штабным комитетом", а список посредников - его "силами", то смысл создания службы разрешения споров будет понятнее, особенно учитывая относительно незначительные расходы, связанные с его созданием, по сравнению с операциями, проводимыми на основании главы VII. Если эта служба будет создана, то ясно будет одно - ее деятельность наверняка будет способствовать созданию более рациональной и гуманной обстановки по сравнению с тем, что мы имеем сегодня.

/...

Как уже отмечалось, настоящее предложение никак не связано с принуждением к миру - заложенным в главу VII военным вариантом пресечения агрессии, на который в настоящее время делается упор как на механизм "установления мира" и который при этом именуется "миротворчеством". Такая коннотация противоречит традиционной терминологии и искажает роль подлинного миротворца, которая предусматривается в настоящем предложении. В пункте р раздела III пояснительной записки это различие показано абсолютно четко.

Примечания

а/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятидесятая сессия, Дополнение № 33, (A/50/33), пункт 63.

ДОБАВЛЕНИЕ I

Выступление г-на Томасана Д. Лосона при представлении документа A/48/398
о создании службы разрешения споров Специальному комитету по Уставу
Организации Объединенных Наций и усилению роли Организации
23 марта 1994 года

Я признателен за предоставленную моей делегации возможность внести на рассмотрение содержащееся в документе A/48/398 предложение о создании службы разрешения споров, предлагающей свои услуги сторонам в споре на начальном этапе спора.

Настоящее предложение моей делегации является результатом длительного и тщательного анализа вопроса о том, как лучше всего использовать положения главы VI Устава, касающиеся мирного разрешения споров, для того чтобы дать Организации Объединенных Наций возможность более активно, чем сейчас, участвовать в предотвращении конфликтов.

При разработке Устава почти 50 лет назад основным лейтмотивом и основной озабоченностью была разработка такой политики, которая укрепила бы основы недавно завоеванного мира и давала бы государствам гарантии того, что повторное возникновение тех условий, которые привели к мировому пожару, будет менее вероятным. Лозунгом тех дней было слово "сдерживание".

Сегодня нам открывается совершенно иная картина мира - мира, в котором очевидной становится все большая конвергенция интересов, мира, в котором задача международного сообщества состоит не в том, чтобы прибегать к традиционным и дорогостоящим механизмам разрешения конфликтов, которые мы больше не в состоянии бесконечно долго обеспечивать своими ресурсами, но мира, который надеется на использование огромного потенциала этой Организации в рамках иного подхода, при котором упор делается на эффективность дипломатических усилий, направленных на поиски любых возможных путей мирного разрешения споров.

В самом предложении, состоящем из 22 пунктов и дополняемом в целях разъяснения концепции введением и пояснительной запиской, предусматривается механизм, который будет иметься в распоряжении Организации и который в дополнение к удовлетворению поступающих от сторон в споре просьб оказать услуги в разрешении их споров впервые будет предлагать сторонам услуги по разрешению их споров посредством добрых услуг, примирения или посредничества.

Мы находимся сейчас на таком этапе, когда в силу своей практичности второй аспект этого механизма, а именно предложение услуг по разрешению споров по собственной инициативе, во все большей мере будет становиться способом действия Организации на основании главы VI Устава. В пункте 2 статьи 33 Устава предусмотрен этот сценарий, в соответствии с которым сторонам будет рекомендоваться без ущерба для государственного суверенитета использовать варианты мирного разрешения своих споров.

Далее, структура службы разрешения споров состоит из двух элементов: администраторов, которые будут рассматривать просьбы об оказании услуг по

разрешению споров, и списка, состоящего из потенциальных посредников, чей опыт разрешения споров позволит сторонам делать выбор из широкого круга видных деятелей, пользующихся их доверием, что будет способствовать урегулированию с использованием средств по их собственному выбору.

В предложении признается тот факт, что Генеральному секретарю все чаще приходится играть свою роль в разрешении споров, и неотъемлемая роль Генеральной Ассамблеи в мирном улаживании любой ситуации в соответствии со статьей 14 Устава.

Моя делегация попыталась найти равновесие между функциями и обязанностями главных органов Организации Объединенных Наций таким образом, чтобы это не сказалось на их работе и одновременно предоставило в распоряжение этой Организации средства достижения ее целей.

Как я уже отмечал, этот подход нестандартен; некоторые могут утверждать, что он излишне смел и что из-за него у государств-членов возникают вопросы, которые сначала необходимо снять. На этом мы можем ответить следующим образом: положения Устава следует рассматривать широко, закладывая основы, на которых мы, грядущие поколения, должны будем строить собственное будущее. Как Организации нам больше нельзя продолжать допускать искусственную дихотомию между формой разрешения споров и объемом функций, призванных наполнить эту форму конкретным содержанием. Во-вторых, как известно делегациям, в пункте 2 раздела I резолюции 47/120 В Генеральной Ассамблеи, которая касается "Повестки дня для мира" и которую все государства-члены поддержали, предусматривается укрепление функций, охватываемых статьей 14 Устава.

Настоящее предложение не является каким-то резким прорывом; в нем не делается попытка переписать параметры отношений между государствами и этой Организацией. Это скорее небольшой шаг в попытке в максимальной степени воспользоваться изменениями в мировой обстановке и формированием общности интересов, вытекающей из нашей общей приверженности основным принципам, на которых была создана эта Организация. Подробное рассмотрение в Комитете этого вопроса пойдет ей на пользу, однако, к сожалению, нехватка времени может не позволить это сделать. Тем не менее моя делегация надеется на то, что члены Комитета выскажут свои мнения пусть даже в предварительном виде. Это образует основу для более глубокого обсуждения этого предложения на нашей следующей сессии.

Позвольте еще раз поблагодарить Вас за предоставленную мне возможность внести на рассмотрение это предложение.

ДОБАВЛЕНИЕ II

Создание службы разрешения споров, предлагающей или оказывающей свои услуги на начальном этапе спора: предложение, представленное Сьерра-Леоне (A/48/398)

