



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 December 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 55 повестки дня

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Записка Генерального секретаря

1. Выступая в Генеральной Ассамблее в сентябре 2003 года, я высказал мнение о том, что мы являемся свидетелями того, что для Организации Объединенных Наций наступил решающий момент, особенно в отношении выраженного в Уставе стремления обеспечить коллективную безопасность для всех. Я привлек внимание к глубоким разногласиям между государствами-членами по поводу характера угроз, с которыми мы сталкиваемся, и уместности применения силы в целях устранения этих угроз. Я настоятельно призвал государства-члены приложить усилия к тому, чтобы сделать Организацию Объединенных Наций более эффективной. В завершение я объявил о намерении создать группу высокого уровня в составе видных деятелей, которая представила бы мне общее, всеобъемлющее мнение относительно перспектив решения этих критически важных вопросов.

2. Я обратился к Анану Паньярачуну, бывшему премьер-министру Таиланда, с просьбой возглавить Группу высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, в состав которой вошли следующие видные деятели, представляющие различные регионы мира и обладающие разнообразным опытом и знаниями: Робер Бадэнтер (Франция), Жуан Баэна Суарис (Бразилия), Гру Харлем Брундтланд (Норвегия), Мэри Шинери-Хессе (Гана), Гарет Эванс (Австралия), Дэвид Ханней (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Энрике Иглесиас (Уругвай), Амр Мусса (Египет), Сатиш Намбьяр (Индия), Садако Огата (Япония), Евгений Примаков (Российская Федерация), Цянь Цичэнь (Китай), Салим Салим (Объединенная Республика Танзания), Нафис Садик (Пакистан) и Brent Скоукрофт (Соединенные Штаты Америки).

3. Я попросил Группу высокого уровня оценить нынешние угрозы международному миру и безопасности, проанализировать, как наши существующие стратегии и институты показали себя в деле оказания противодействия этим угрозам, и внести рекомендации по укреплению Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она могла обеспечить коллективную безопасность для всех в XXI веке.

4. Я очень рад тому, что могу сейчас препроводить государствам-членам доклад Группы, в котором определены широкие рамки действий по обеспечению

нию коллективной безопасности в новом столетии. Этот доклад отличается широтой охвата и большой глубиной. В нем применен широкий перспективный подход к вопросам безопасности. В нем не только предприняты усилия с целью охватить конкретные угрозы, но и определены новые пути обеспечения понимания взаимосвязи между ними и последствий для политики и институтов, которыми мы должны располагать.

Выводы и рекомендации

5. Доклад предоставляет Организации Объединенных Наций уникальную возможность перестроить и обновить наши институты. Я полностью поддерживаю изложенные в нем основные аргументы в пользу *более широкой, более всеобъемлющей концепции* коллективной безопасности, в которой рассматриваются новые и старые угрозы и учитывается озабоченность всех государств — богатых и бедных, слабых и сильных — по поводу безопасности. Особо важное значение имеет настойчивое требование Группы о том, чтобы мы осознали взаимосвязанный характер современных угроз нашей безопасности. Мы не можем рассматривать обособленно такие проблемы, как терроризм, или гражданские войны, или крайняя нищета. Эта взаимосвязанность оказывает глубокое воздействие. Наши стратегии должны носить всеобъемлющий характер. Наши институты должны выйти за рамки узковедомственных интересов и научиться работать над всем спектром проблем *согласованным образом*.

6. В докладе утверждается, что *обладающие потенциалом и ответственные государства должны быть на передовой линии* борьбы с современными угрозами. Я разделяю мнение Группы о том, что задача оказания государствам помощи в укреплении их собственного потенциала противодействия современным угрозам имеет жизненно важный и неотложный характер и что Организация Объединенных Наций должна быть способна лучше справляться с этой задачей. Я приветствую рекомендации Группы в этом отношении.

7. Я поддерживаю сделанный в докладе упор на то, что *развитие является необходимой основой* новой концепции коллективной безопасности. Крайняя нищета и инфекционные болезни сами по себе являются угрозами. Однако они также создают условия, повышающие вероятность возникновения других угроз, включая гражданский конфликт. Чтобы мы могли лучше защищать наших граждан, *существенно важно обратить должное внимание и выделить необходимые ресурсы на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия*.

8. Я приветствую то, как в докладе по-новому сфокусировано внимание на проблемах *биологической безопасности*. К сожалению, доклад очень точен в той его части, где говорится, что наша реакция на ВИЧ/СПИД была «поразительно медленной и характеризовалась скандальной нехваткой ресурсов»; кроме того, в нем особо выделена необходимость решить проблему хронической нехватки средств, которые требуется предоставить в виде помощи, чтобы остановить пандемию. Однако доклад этим не ограничивается. В нем обращается внимание на ухудшение общего состояния дел в сфере здравоохранения, уязвимость системы здравоохранения для новых инфекционных болезней и надежды и опасности, порождаемые достижениями в биотехнологии. Группа призывает предпринять крупную инициативу с целью восстановить глобальную систему здравоохранения, начав с создания потенциала в области здравоохранения

нения на местном и национальном уровнях во всех странах развивающегося мира. Как подчеркивается в докладе, такая инициатива не только принесет прямую выгоду, позволив предупреждать и лечить болезни во всем развивающемся мире, но и обеспечит основу для эффективной глобальной защиты от биотерроризма и естественных вспышек смертоносных инфекционных болезней.

9. Как верно отмечено Группой, наше внимание должно быть обращено прежде всего на предотвращение возникновения угроз. Однако если такие угрозы все же возникают, мы должны быть лучше подготовлены к реагированию на них. В число двух инструментов, которые мы должны усовершенствовать, входят *санкции и посредничество*. Я призываю государства-члены конструктивно рассмотреть рекомендации Группы, касающиеся возможных путей укрепления этих инструментов.

10. Группа также рекомендует *критерии в отношении применения силы*. Я приветствую ее вклад в обсуждение этого вопроса, имеющее исключительно важное значение, и настоятельно призываю государства-члены внимательно изучить ее рекомендации. Я не могу переоценить значение нового консенсуса по этому вопросу для обновленной системы коллективной безопасности.

11. В докладе делается вывод о том, что Организация Объединенных Наций не обеспечила наилучшего использования имеющихся в ее распоряжении средств для борьбы с терроризмом. Как верно отмечено Группой, Организация Объединенных Наций должна быть способна разработать эффективную и принципиальную *контртеррористическую стратегию*, которая характеризовалась бы уважением законности и всеобщим соблюдением прав человека. По моему мнению, одним из препятствий, с которыми мы сталкивались до сих пор, была неспособность государств-членов прийти к общему согласию относительно определения терроризма. В докладе дается такое определение, и я уверен, что это поможет формированию консенсуса, который необходим нам для быстрого продвижения вперед.

12. Группа призывает безотлагательно обратить внимание на шаткость режима *ядерного нераспространения* и предупреждает об опасности лавинообразного распространения, которое может произойти в будущем. Все внесенные ею рекомендации — об укреплении режима нераспространения с помощью Дополнительного протокола, о создании для государств стимулов, побуждающих их отказаться от создания собственных установок по обогащению и переработке урана, о введении на добровольной основе четкого по срокам моратория на сооружение любых таких установок и о переговорах о заключении поддающегося контролю договора о прекращении производства расщепляющегося материала, который позволил бы прекратить производство высокообогащенного урана для неоружейных и оружейных целей, — способны привести к снижению вероятности осуществления ядерного нападения государствами или негосударственными субъектами и требуют принятия неотложных мер.

13. Важно и то, что Группа предлагает видение *Организации Объединенных Наций в XXI веке* и вносит рекомендации об изменениях в каждом из главных органов, включая реформу Совета Безопасности. Я уже давно выступаю за то, что необходим более представительный Совет Безопасности. К сожалению, на протяжении более чем 10 лет удалось добиться лишь небольшого прогресса в этом направлении, если вообще можно говорить о каком-то прогрессе. В док

ладе Группы предлагаются две модели расширения Совета. Я надеюсь, что они будут способствовать обсуждению и помогут государствам-членам выработать решения в 2005 году.

14. В дополнение к реформированию существующих структур в докладе предлагается создать новый межправительственный орган — «*Комиссию по миростроительству*». Я согласен с Группой в том, что постконфликтное миростроительство имеет существенно важное значение в контексте вызовов, с которыми мы сегодня сталкиваемся. Усилия и ресурсы в этой области по-прежнему слишком расплынены, и я приветствую идею о создании нового межправительственного органа, а также специализированного подразделения в составе Секретариата. Я надеюсь, что такая комиссия, которая помогала бы государствам перейти от непосредственно постконфликтного этапа к долгосрочному восстановлению и развитию, содействовала бы государствам-членам, по их просьбе, в укреплении их собственных возможностей.

15. Группа также рекомендует внести изменения в работу Комиссии *по правам человека*. Всеобщая декларация прав человека остается одним из главных достижений Организации. Мы должны гордиться работой Организации Объединенных Наций по развитию международных норм и стандартов в области прав человека. Однако мы не сможем продвинуться вперед, если не восстановим доверие к нашим правозащитным механизмам и не повысим их эффективность, а также не сконцентрируем наше внимание на защите прав личности. Я надеюсь, что рекомендации Группы могут послужить основой для осуществления перемен.

16. Я также рад тому, что в докладе прозвучал призыв *укрепить Секретариат*, и я внимательно изучу конкретные рекомендации. Я полностью согласен с мнением Группы о том, что вряд ли государства-члены могут позволить себе секретариат, в котором не работали бы наилучшие кадры, обеспеченные достаточными средствами для выполнения возложенного на них мандата.

Необходимость обдумывания и принятия мер

17. В докладе содержатся многочисленные и широкие рекомендации. Они требуют широких ответных мер.

18. Некоторые из содержащихся в докладе рекомендаций предназначены для *специализированных учреждений и межправительственных органов* вне рамок Организации Объединенных Наций. Например, Группа рекомендует, чтобы Совет управляющих Международного агентства по атомной энергии признал Дополнительный протокол в качестве сегодняшнего стандарта для гарантий Агентства. Что касается этой рекомендации и других, подобных ей, то я начну консультации с главами этих учреждений и постараюсь найти пути для обеспечения скорейшего рассмотрения и осуществления рекомендаций, содержащихся в докладе. Сами советы управляющих могут пожелать оперативно принять по ним меры.

19. Я безотлагательно приступлю к рассмотрению и осуществлению, в надлежащих случаях, тех рекомендаций, которые входят в *мою сферу компетенции как Генерального секретаря*. Например, я принимаю близко к сердцу рекомендацию о том, чтобы я взял на себя ведущую роль в пропаганде новой всеобъемлющей и принципиальной стратегии борьбы с терроризмом, и обязуюсь из

ложить концепцию такой стратегии для рассмотрения государствами-членами в новом году.

20. Что касается других рекомендаций, относящихся к Секретариату, то мне потребуется одобрение и поддержка со стороны директивных органов Организации Объединенных Наций. Способный и эффективный Секретариат, обеспеченный ресурсами и перестроенный с учетом стоящих перед нами сложных задач, является крайне важным элементом любой системы коллективной безопасности. Я настоятельно рекомендую государствам-членам рассмотреть рекомендации Группы об укреплении потенциала Секретариата в таких областях, как предотвращение конфликтов, посредничество, миростроительство и стратегический анализ. Я готов представить государствам-членам более подробные комментарии и, исходя из их указаний, план для последующего осуществления.

21. Третья категория рекомендаций предназначена для *межправительственных органов Организации Объединенных Наций* и может быть принята соответствующим образом. Например, Группа настоятельно призывает Экономический и Социальный Совет создать Комитет по социальным и экономическим аспектам угроз для безопасности в качестве средства оказания содействия нашим дискуссиям относительно причин и последствий угроз, с которыми мы сталкиваемся, а также взаимосвязей между ними.

22. Мне также ясно, что есть некоторые рекомендации, которые требуют внимания на *самых высших правительственных уровнях* и имеют существенно важное значение для достижения нового консенсуса в отношении коллективной безопасности. Например, договоренность о правилах и нормах, регулирующих применение силы, имеет основополагающее значение с точки зрения того, будем ли мы как организация двигаться вперед в деле устранения сегодняшних угроз и как мы будем это делать. В моем докладе государствам-членам в марте 2005 года я намереваюсь учесть те рекомендации доклада, которые непосредственно касаются того, что мы собой представляем как Организация Объединенных Наций и что мы отстаиваем, и которые должны иметь центральное значение для встречи на высшем уровне в сентябре следующего года.

23. Я надеюсь, что не все решения будут заморожены до сентября. *Мы должны быстро продвигаться вперед и принимать меры по рекомендациям, когда мы можем делать это.* Например, Группа рекомендует ряд важных инициатив по укреплению биологической безопасности. Совет Безопасности может пожелать принять оперативные меры по рекомендации Группы относительно второй специальной встречи по ВИЧ/СПИДу и международному миру и безопасности с уделением главного внимания совокупному воздействию этого заболевания на государства и общество. В то же время Всемирная ассамблея здравоохранения может пожелать рассмотреть рекомендацию о том, чтобы она увеличила объем ресурсов, выделяемых на цели глобального мониторинга и реагирования на возникающие инфекционные заболевания. Заинтересованные доноры, независимо от того, являются ли они государствами или фондами, могут пожелать рассмотреть важную рекомендацию Группы относительно крупной инициативы по восстановлению системы здравоохранения во всех странах мира. Все эти вопросы являются срочными. Ни один из них не должен ждать до сентября.

Вывод

24. Я рекомендую государствам-членам доклад Группы. Я думаю, что они сочтут, что он существенно приближает нас к нахождению ответов на некоторые из самых злободневных вопросов нового столетия. Я надеюсь, что он будет стимулировать живые прения и скорейшие решения в государствах-членах. Существует настоятельная необходимость того, чтобы международное сообщество пришло к новому консенсусу относительно будущего коллективной безопасности и тех изменений, которые нужны в Организации Объединенных Наций.

25. И наконец, я хотел бы выразить глубокую признательность и благодарность Председателю и членам Группы за их усилия. Они не уклонились от рассмотрения самых трудных вопросов, которые разделяют нас. То, что эта разнообразная и высокопоставленная группа смогла прийти к консенсусу по перспективным, но вполне осуществимым рекомендациям, дает мне надежду на то, что члены Организации в целом также смогут сделать это.

(Подпись) Кофи А. Аннан

Препроводительное письмо Председателя Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам от 1 декабря 2004 года на имя Генерального секретаря

Имею честь препроводить Вам доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, озаглавленный «Более безопасный мир: наша общая ответственность».

В этом докладе излагается новая концепция коллективной безопасности, которая учитывает все основные угрозы для международного мира и безопасности, существующие во всем мире. Наши исследования и консультации показали, что мы живем в эпоху беспрецедентной взаимосвязи угроз для международного мира и безопасности и в эпоху взаимной уязвимости слабых и сильных. Мы пришли к выводу, что успехи Организации Объединенных Наций в устранении серьезных угроз для международного мира и безопасности гораздо значительнее, чем признается, но что тем не менее необходимо осуществить крупные изменения для того, чтобы Организация Объединенных Наций была эффективным механизмом, который в состоянии обеспечивать коллективную безопасность для всех в XXI веке.

Тот мандат, который мы от Вас получили, не дает нам возможности заниматься глубоким изучением отдельных конфликтов, и мы выполнили это требование, однако члены Группы считают, что они не выполняют свою задачу, если не отметят, что никакие системные изменения в подходе Организации Объединенных Наций к устранению как старых, так и новых угроз для мира и безопасности не дадут ей возможности эффективно играть свою роль в соответствии с Уставом, если не будут удвоены усилия по разрешению целого ряда давних споров, которые до сих пор сохраняются и продолжают подпитывать новые угрозы, с которыми мы сейчас сталкиваемся. В числе таких вопросов следует отметить в первую очередь вопросы о Палестине, Кашмире и Корейском полуострове.

Члены Группы, возможно, не полностью согласны с каждым конкретным положением настоящего доклада, но они все одобряют настоящий доклад и в целом согласны с его выводами. Однако я хочу привлечь Ваше внимание к тому факту, что мнения членов Группы разошлись по вопросу о предложенных моделях расширения членского состава Совета Безопасности и методе определения критериев членства в Совете Безопасности. Некоторые члены Группы убеждены в том, что только та модель, которая предусматривает увеличение числа постоянных членов, но без предоставления им права вето, даст Совету Безопасности возможности противодействовать угрозам в новом столетии. Другие же в не меньшей степени убеждены в том, что наилучший курс дальнейших действий совсем другой: это создание категории членов, которые избираются на длительный срок, но не являются постоянными членами. В то же время мы все согласны с тем, что было бы большой ошибкой допустить, чтобы обсуждения, необходимые для выбора наилучшего из этих двух вариантов, отвлекли наше внимание от принятия решений по многим другим необходимым предложениям о переменам, ценность и реализуемость которых не зависит от расширения членского состава Совета Безопасности.

Наш доклад представляется на Ваше имя, но для осуществления многих из наших рекомендаций потребуются готовность к действиям со стороны глав

правительств. Только если они возьмут на себя лидерство, мы сможем прийти к новому консенсусу, который необходим для устранения угроз, описанных в нашем докладе.

В ходе наших обсуждений мы использовали самые различные источники, включая правительства, экспертов из академических кругов и организации гражданского общества по всему миру. Наша работа была бы совершенно невозможной, если бы мы не получили такую широкую поддержку. Для выполнения нашей работы нам предоставили щедрые финансовые взносы правительства следующих стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Бразилия, Греция, Дания, Иордания, Ирландия, Испания, Италия, Казахстан, Канада, Китай, Маврикий, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Российская Федерация, Сингапур, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Таиланд, Турция, Франция, Швейцария, Швеция, Южная Африка и Япония. Финансовые взносы и взносы натурой предоставили также следующие фонды и «мозговые тресты»: нью-йоркская «Карнеги корпорейшн», Фонд Форда, Международная академия мира, Фонд Джона Д. и Катрин Т. Макартур, Центр международного сотрудничества Нью-Йоркского университета, Фонд братьев Рокфеллеров, Фонд Рокфеллера, Центр по проблемам международной безопасности и сотрудничества Стэнфордского университета, Фонд Стэнли, Фонд Организации Объединенных Наций и Фонд Уильяма и Флоры Хьюлетт.

В заключение я хотел бы тепло поблагодарить Вас от себя лично и от имени других членов Группы за ту честь, которую Вы нам оказали, поручив нам эту важную задачу. Я хотел бы выразить также нашу признательность всем, кто в течение прошедшего года содействовал нашему процессу размышлений, и прежде всего нашему руководителю исследований Стивену Стэдмену и секретарю Группы Лорэн Рикар-Мартэн, а также их сотрудникам, без напряженной работы и интеллектуального вклада которых настоящий доклад не увидел бы свет.

(Подпись) Анан **Паньярачун**
Председатель
Группы высокого уровня
по угрозам, вызовам и переменам

Более безопасный мир: наша общая ответственность

Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам*

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		12
Часть первая		
На пути к новому консенсусу по вопросам безопасности		17
I. Различные миры: 1945 год и 2005 год	1–16	18
II. Аргументы в пользу всеобъемлющей системы коллективной безопасности ..	17–43	23
A. Угрозы без границ	17–23	23
B. Ограниченные возможности самозащиты	24–28	25
C. Суверенитет и ответственность	29–30	26
D. Элементы авторитетной системы коллективной безопасности	31–43	26
1. Эффективность	32–36	26
2. Экономическая рациональность	37–39	27
3. Справедливость	40–43	28
Часть вторая		
Коллективная безопасность и задача предотвращения		29
III. Нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация	44–73	30
A. Угрозы, с которыми мы сталкиваемся	44–58	30
B. Решение задачи предотвращения	59–73	33
1. Увеличение объема ресурсов и активизация деятельности	59–65	33
2. Новые инициативы	66–73	35
IV. Конфликт между государствами и внутри государств	74–106	37
A. Угроза межгосударственного конфликта	74–83	37
B. Угроза внутреннего конфликта	84–88	40
C. Решение задачи предотвращения	89–106	41
1. Более эффективные международные рамки и нормы регулирования ..	89–97	41
2. Совершенствование информационного и аналитического обеспечения ..	98–99	44
3. Превентивная дипломатия и посредничество	100–103	44
4. Превентивное развертывание	104–106	45

* Сноски и примечания к настоящему докладу можно найти на сайте www.un.org/secureworld.

V.	Ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие	107–144	46
A.	Угрозы, с которыми мы сталкиваемся	107–116	46
1.	Ядерное оружие	107–112	46
2.	Радиологическое оружие	113	47
3.	Химическое и биологическое оружие	114–116	48
B.	Решение задачи предотвращения	117–144	49
1.	Более эффективные стратегии в целях сокращения спроса	118–126	49
2.	Более эффективные стратегии в целях сокращения поставок	127–138	51
3.	Более эффективный потенциал обеспечения соблюдения	139–141	53
4.	Более эффективные меры по охране здоровья населения	142–144	54
VI.	Терроризм	145–164	54
A.	Угроза, с которой мы сталкиваемся	145–146	54
B.	Решение задачи предотвращения	147–164	55
1.	Всеобъемлющая стратегия	147–148	55
2.	Более эффективные инструменты по борьбе с терроризмом	149–153	56
3.	Содействие государствам в борьбе с терроризмом	154–156	57
4.	Определение терроризма	157–164	58
VII.	Транснациональная организованная преступность	165–177	60
A.	Угроза, с которой мы сталкиваемся	165–170	60
B.	Решение задачи предотвращения	171–177	61
1.	Более эффективные международные регулирующие рамки	172–176	61
2.	Более эффективное укрепление потенциала государств	177	62
VIII.	Роль санкций	178–182	63
	Часть третья		
	Коллективная безопасность и применение силы		65
IX.	Применение силы: правила и руководящие принципы	183–209	66
A.	Вопрос законности	185–203	66
1.	Статья 51 Устава Организации Объединенных Наций и самооборона	188–192	67
2.	Глава VII Устава Организации Объединенных Наций и внешние угрозы	193–198	68
3.	Глава VII Устава Организации Объединенных Наций, внутренние угрозы и ответственность за защиту	199–203	69
B.	Вопрос легитимности	204–209	70
X.	Потенциал принуждения к миру и поддержания мира	210–220	72
	Региональное сотрудничество	220	74

XI.	Постконфликтное миростроительство	221–230	74
	А. Роль миротворцев	221–223	74
	В. Более широкая задача миростроительства	224–230	75
XII.	Защита гражданских лиц	231–239	77
	Безопасность персонала Организации Объединенных Наций	239	79
	Часть четвертая		
	Более эффективная Организация Объединенных Наций для XXI века		80
XIII.	Генеральная Ассамблея	240–243	81
XIV.	Совет Безопасности	244–260	82
XV.	Комиссия по миростроительству	261–269	86
	Отдел по поддержке миростроительства	266–269	87
XVI.	Региональные организации	270–273	88
XVII.	Экономический и Социальный Совет	274–281	89
	Достижение согласованности политики	280–281	91
XVIII.	Комиссия по правам человека	282–291	92
XIX.	Секретариат	292–296	94
	А. Усиление поддержки Генеральному секретарю	293–294	94
	В. Компетентный и профессиональный Секретариат	295–296	94
XX.	Устав Организации Объединенных Наций	297–302	95
Приложения			
	I. Резюме рекомендаций		97
	II. Члены и круг ведения Группы		114
	III. Секретариат Группы		116
	IV. Заседания Группы, региональные консультации и семинары по конкретным вопросам		117

*Резюме***На пути к новому консенсусу по вопросам безопасности**

Организация Объединенных Наций была создана в 1945 году прежде всего для того, чтобы «избавить грядущие поколения от бедствий войны» и тем самым предотвратить повторение ужасов мировых войн. Сейчас, когда прошло 60 лет, мы очень хорошо знаем, что самые серьезные угрозы безопасности, с которыми мы сталкиваемся сегодня и будем сталкиваться в предстоящие десятилетия, далеко не сводятся к агрессивным войнам между государствами. Они включают в себя нищету, инфекционные болезни, ухудшение состояния окружающей среды, войны и насилие внутри государств, распространение и возможность применения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия, терроризм и транснациональную организованную преступность. Эти угрозы исходят как от негосударственных субъектов, так и от государств, причем речь идет как о безопасности человека, так и о безопасности государства.

Основатели Организации Объединенных Наций думали прежде всего о безопасности государства. Когда они говорили о создании новой системы коллективной безопасности, они употребляли этот термин в традиционном военном значении: это система, при которой государства объединяются, заявляют, что агрессия против одного является агрессией против всех, и обязуются в таком случае реагировать коллективно. Но даже еще до того, как концепция безопасности человека стала известной, они хорошо понимали также, что безопасность, экономическое развитие и свобода человека неотделимы друг от друга. Уже в самом начале Устава Организации Объединенных Наций говорится, что она была создана для того, чтобы «вновь утвердить веру в основные права человека», а также «содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе».

Главная задача в XXI веке заключается в том, что мы должны добиться нового, более глубокого понимания системы коллективной безопасности во всех ее ипостасях и со всеми ее функциями, обязанностями, стратегиями и учреждениями, поскольку только в этом случае система коллективной безопасности будет эффективной, экономически рациональной и справедливой.

Для того чтобы сложился новый консенсус по вопросам безопасности, необходимо прежде всего добиться понимания того, что главными действующими лицами, которые борются со всеми стоящими перед нами угрозами — как новыми, так и старыми, — по-прежнему являются отдельные суверенные государства, роль и функции которых, а также право на уважение в полной мере признаны в Уставе Организации Объединенных Наций. Однако в XXI веке больше, чем когда-либо ранее, ни одно государство не может опираться только на свои силы. Коллективные стратегии, коллективные учреждения и чувство коллективной ответственности совершенно необходимы.

Аргументы в пользу системы коллективной безопасности имеют под собой три основы. Сегодняшние угрозы пересекают национальные границы, взаимосвязаны и должны устраняться на глобальном и региональном, а также национальном уровне. Ни одно государство, каким бы сильным оно ни было, не может самостоятельно оградить себя от современных угроз. Нельзя также

считать само собой разумеющимся, что всегда будут иметься возможности и желание выполнить свои обязанности по защите своего народа, не нанося при этом ущерба своим соседям.

Мы не должны недооценивать трудности достижения нового консенсуса относительно содержания и функций системы коллективной безопасности. Многие сочтут, что какая-то из указанных нами угроз или многие из таких угроз на самом деле не ставят под угрозу международный мир и безопасность. Некоторые полагают, что ВИЧ/СПИД — это страшная болезнь, а не угроза для безопасности, что терроризм угрожает некоторым государствам, но не всем, что гражданские войны в Африке являются гуманитарной трагедией, но вовсе не проблемой международной безопасности, или что нищета — это проблема развития, а не безопасности.

Различия в степени влияния и богатства и географические различия действительно определяют наше понимание того, что создает наибольшую угрозу для нашего выживания и благосостояния. Различия в подходах приводят к тому, что мы игнорируем факторы, которые воспринимаются другими как самые серьезные угрозы для их выживания. Различные подходы к угрозам ведут к еще большему расколу. Многие люди считают, что сегодняшняя так называемая «система коллективной безопасности» — это всего лишь система защиты интересов богатых и сильных. Такие воззрения в значительной степени затрудняют построение системы коллективной безопасности в наши дни. Если говорить прямо, то без взаимного признания угроз не может быть системы коллективной безопасности. Иначе возобладает опора на собственные силы, восторжествует недоверие, а сотрудничество в интересах долгосрочной взаимной выгоды так и не станет реальностью.

Самое малое, чего мы должны добиться, — это новый консенсус между ослабшими союзами, между богатыми и бедными странами и между народами, которых обуревают недоверие на фоне пропасти между культурами, к тому же, похоже, постоянно расширяющейся. Суть этого консенсуса проста: мы все отвечаем за безопасность друг друга, а прочность этого консенсуса будет проверяться делами.

Коллективная безопасность и задача предотвращения

Любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности. Если исходить из этого определения, то существует шесть блоков угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия:

- экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- межгосударственный конфликт;
- внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства;
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;

- терроризм;
- транснациональная организованная преступность.

На протяжении первых 60 лет своего существования Организация Объединенных Наций вносила решающий вклад в уменьшение или ослабление этих угроз международной безопасности. Хотя имели место крупные неудачи и недостатки, достигнутые успехи и внесенный вклад не были оценены в полной мере. Это дает надежду на то, что организация сможет адаптироваться, с тем чтобы успешно противостоять новым вызовам XXI века.

Главная задача Организации Объединенных Наций и ее членов заключается в обеспечении того, чтобы из всех угроз, входящих в вышеуказанные категории, те угрозы, которые являются отдаленными, не стали непосредственными, а те угрозы, которые носят непосредственный характер, не вызвали реальных разрушительных последствий. Это требует выработки рамок превентивной деятельности, которые охватывали бы все эти угрозы во всех аспектах, в которых они с наибольшей силой проявляются в различных районах мира. И прежде всего это потребует принятия руководителями на национальном и международном уровнях своевременных, решительных и коллективных мер по противодействию всем этим угрозам — от ВИЧ/СПИДа до ядерного терроризма — до того, как они вызовут самые опустошительные последствия.

При описании того, как решить сложную задачу предотвращения, мы начнем с развития, поскольку оно является необходимой основой системы коллективной безопасности, в которой серьезное внимание уделяется предотвращению. Оно носит многофункциональный характер. Оно способствует борьбе с нищетой, инфекционными болезнями и экологической деградацией, которые уносят миллионы жизней и угрожают безопасности человека. Оно играет жизненно важную роль в усилиях, призванных помочь государствам предотвратить или обратить вспять процесс ослабления потенциала государств, что имеет решающее значение для устранения угроз практически любого рода. Оно также является частью долгосрочной стратегии предотвращения гражданской войны и устранения условий, в которых процветают терроризм и организованная преступность.

Коллективная безопасность и применение силы

Что произойдет, если использование мирных средств в целях предотвращения потерпит неудачу? Если ни одна из превентивных мер, описанных выше, не остановит сползание к войне и хаосу? Если отдаленные угрозы станут непосредственными? Или если непосредственные угрозы станут реальными? Или если угроза, не носящая непосредственного характера, тем не менее станет весьма реальной, и никакие меры, за исключением применения военной силы, не смогут, как представляется, нейтрализовать ее?

Мы рассматриваем здесь обстоятельства, в которых эффективная система коллективной безопасности может потребовать поддержки в виде военной силы, и начнем с норм международного права, которые должны регулировать — во избежание анархии — любое решение начать войну. Необходимо проводить различие между ситуациями, когда государство заявляет, что оно действует в порядке самообороны; ситуациями, когда государство создает угрозу другим вне своих границ; и ситуациями, когда угроза носит главным образом внутрен-

ний характер, а речь идет об обязанности государства защитить свое собственное население. Во всех случаях, как мы считаем, Устав Организации Объединенных Наций, если его правильно понимать и применять, позволяет справиться с задачей: статья 51 не требует ни расширения, ни ограничения ее давно осмысленной сферы охвата, а глава VII предоставляет Совету Безопасности все полномочия заниматься любого рода угрозой, с которой государства могут столкнуться. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативы Совету Безопасности как источнику властных полномочий, а в том, чтобы сделать так, чтобы он работал лучше, чем до сих пор.

То, что сила *может быть* законно применена, не всегда означает, что, если хорошо подумать и здраво рассудить, ее *следует* применить. Мы определили свод руководящих принципов — пять критериев легитимности, — которые, как мы считаем, Совет Безопасности (и любой другой, участвующий в принятии таких решений) должен всегда учитывать при рассмотрении вопроса о том, разрешить ли применение вооруженной силы или применить ли ее. Принятие этих руководящих принципов (серьезность угрозы, правильная цель, крайнее средство, соразмерность средств и сбалансированный учет последствий) не приведет к согласованным выводам с автоматической предсказуемостью, однако должно существенно повысить шансы на достижение международного консенсуса в отношении вопросов, которые в последние годы породили глубокий раскол.

Мы рассматриваем здесь также другие основные вопросы, которые возникают в ходе и после завершения насильственного конфликта, включая необходимые потенциалы принуждения к миру, поддержания мира и миростроительства и защиту гражданских лиц. Центральной, сквозной темой является необходимость того, чтобы все члены международного сообщества — как развитые, так и развивающиеся государства — проявляли гораздо большую готовность предоставлять готовые к развертыванию военные силы и средства и обеспечивать их поддержку. Пустые жесты не требуют никаких усилий, а эффективная, действенная и справедливая система коллективной безопасности требует проявления реальной приверженности.

Более эффективная Организация Объединенных Наций для XXI века

Организация Объединенных Наций никогда не мыслилась как нечто утопическое. Она задумывалась как работающая система коллективной безопасности. Устав Организации Объединенных Наций предоставил наиболее могучим государствам постоянное членство в Совете Безопасности и право вето. Взамен от них ожидалось, что они будут использовать свою мощь на общее благо, будут отстаивать международное право и подчиняться ему. Как отметил в своем выступлении на заключительном пленарном заседании конференции, посвященной созданию Организации Объединенных Наций, тогдашний президент Соединенных Штатов Гарри Трумэн, «мы все должны признать, что как бы велика ни была наша сила, мы должны отказать себе в праве всегда поступать так, как нам заблагорассудится».

Подходя к вопросу о реформе Организации Объединенных Наций, сегодня так же важно, как и в 1945 году, сочетать мощь с принципом. Рекомендации, игнорирующие основополагающие реальности силы, будут обречены на провал или на неуместность, а рекомендации, которые лишь отражают грубое

распределение силы и никак не пытаются укрепить международные принципы, вряд ли будут повсеместно соблюдаться, что необходимо для изменения международного поведения.

Движущей силой предлагаемых изменений должны быть потребности реального мира. Перемена ради перемены скорее всего пойдет уже избитым курсом бесконечных прений прошлого десятилетия вокруг реформы. Безошибочная проверка такова: помогает ли предлагаемое изменение решить проблему, создаваемую опасной угрозой?

На протяжении всей работы Группы мы анализировали институциональные слабости в нынешних способах реагирования на угрозы. Острее всего нуждается в исправлении следующее:

- Генеральная Ассамблея утратила боевитость и часто бывает неспособна эффективно сосредоточиться на самых злободневных вопросах дня.
- Совет Безопасности в будущем должен быть более инициативным. Для этого те, кто вносит наибольший финансовый, военный и дипломатический вклад в Организацию, должны больше участвовать в принятии решений в Совете, а те, кто участвует в принятии решений в Совете, должны вносить больший вклад в Организацию. Совет Безопасности нуждается в большей авторитетности, легитимности и представительности, чтобы делать то, что мы от него требуем.
- Существует большой институциональный пробел в решении проблем, с которыми сталкиваются страны, находящиеся в состоянии напряженности, и страны, выходящие из конфликта. Такие страны часто страдают от дефицита внимания, политического руководства и ресурсов.
- Совет Безопасности не использует в полной мере потенциальные преимущества работы с региональными и субрегиональными организациями.
- Должны быть созданы новые институциональные механизмы для устранения экономических и социальных угроз для международной безопасности.
- Комиссия по правам человека страдает от дефицита легитимности, который бросает тень сомнения на общую репутацию Организации Объединенных Наций.
- Необходим более профессиональный и лучше организованный Секретариат, в гораздо большей мере способный к согласованным действиям.

Реформы, которые мы предлагаем, сами по себе не сделают Организацию Объединенных Наций более эффективной. Если государства-члены не придут к согласию относительно консенсуса по вопросам безопасности, содержащегося в настоящем докладе, Организация Объединенных Наций будет работать ниже своих возможностей. Ее учреждения будут по-прежнему оставаться лишь настолько сильными, насколько много энергии, ресурсов и внимания уделяют им государства-члены и их руководители.

Часть первая

На пути к новому консенсусу по вопросам безопасности

Резюме

Организация Объединенных Наций была создана в 1945 году прежде всего для того, чтобы «избавить грядущие поколения от бедствий войны» и тем самым предотвратить повторение ужасов мировых войн. Сейчас, когда прошло 60 лет, мы очень хорошо знаем, что самые серьезные угрозы безопасности, с которыми мы сталкиваемся сегодня и будем сталкиваться в предстоящие десятилетия, далеко не сводятся к агрессивным войнам между государствами. Они включают в себя нищету, инфекционные болезни, ухудшение состояния окружающей среды, войны и насилие внутри государств, распространение и возможность применения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия, терроризм и транснациональную организованную преступность. Эти угрозы исходят как от негосударственных субъектов, так и от государств, причем речь идет как о безопасности человека, так и о безопасности государства.

Основатели Организации Объединенных Наций думали прежде всего о безопасности государства. Когда они говорили о создании новой системы коллективной безопасности, они употребляли этот термин в традиционном военном значении: это система, при которой государства объединяются, заявляют, что агрессия против одного является агрессией против всех, и обязуются в таком случае реагировать коллективно. Но даже еще до того, как концепция безопасности человека стала известной, они хорошо понимали также, что безопасность, экономическое развитие и свобода человека неотделимы друг от друга. Уже в самом начале Устава Организации Объединенных Наций говорится, что она была создана для того, чтобы «вновь утвердить веру в основные права человека», а также «содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе».

Главная задача в XXI веке заключается в том, что мы должны добиться нового, более глубокого понимания системы коллективной безопасности во всех ее ипостасях и со всеми ее функциями, обязанностями, стратегиями и учреждениями, поскольку только в этом случае система коллективной безопасности будет эффективной, экономически рациональной и справедливой.

Для того чтобы сложился новый консенсус по вопросам безопасности, необходимо прежде всего добиться понимания того, что главными действующими лицами, которые борются со всеми стоящими перед нами угрозами — как новыми, так и старыми, — по-прежнему являются отдельные суверенные государства, роль и функции которых, а также право на уважение в полной мере признаны в Уставе Организации Объединенных Наций. Однако в XXI веке больше, чем когда-либо ранее, ни одно государство не может опираться только на свои силы. Коллективные стратегии, коллективные учреждения и чувство коллективной ответственности совершенно необходимы.

Аргументы в пользу системы коллективной безопасности имеют под собой три основы. Сегодняшние угрозы пересекают национальные границы, взаимосвязаны и должны устраняться на глобальном и региональном, а также национальном уровне. Ни одно государство, каким бы сильным оно ни было, не может самостоятельно оградить себя от современных угроз. Нельзя также считать само собой разумеющимся, что всегда будут иметься возможности и желание выполнить свои обязанности по защите своего народа, не нанося при этом ущерба своим соседям.

Мы не должны недооценивать трудности достижения нового консенсуса относительно содержания и функций системы коллективной безопасности. Многие сочтут, что какая-то из указанных нами угроз или многие из таких угроз на самом деле не ставят под угрозу международный мир и безопасность. Некоторые полагают, что ВИЧ/СПИД — это страшная болезнь, а не угроза для безопасности, что терроризм угрожает некоторым государствам, но не всем, что гражданские войны в Африке являются гуманитарной трагедией, но вовсе не проблемой международной безопасности, или что нищета — это проблема развития, а не безопасности.

Различия в степени влияния и богатства и географические различия действительно определяют наше понимание того, что создает наибольшую угрозу для нашего выживания и благосостояния. Различия в подходах приводят к тому, что мы игнорируем факторы, которые воспринимаются другими как самые серьезные угрозы для их выживания. Различные подходы к угрозам ведут к еще большему расколу. Многие люди считают, что сегодняшняя так называемая «система коллективной безопасности» — это всего лишь система защиты интересов богатых и сильных. Такие воззрения в значительной степени затрудняют построение системы коллективной безопасности в наши дни. Если говорить прямо, то без взаимного признания угроз не может быть системы коллективной безопасности. Иначе возобладает опора на собственные силы, восторжествует недоверие, а сотрудничество в интересах долгосрочной взаимной выгоды так и не станет реальностью.

Самое малое, чего мы должны добиться, — это новый консенсус между ослабшими союзами, между богатыми и бедными странами и между народами, которых обуревают недоверие на фоне пропасти между культурами, к тому же, похоже, постоянно расширяющейся. Суть этого консенсуса проста: мы все отвечаем за безопасность друг друга, а прочность этого консенсуса будет проверяться делами.

I. Различные миры: 1945 год и 2005 год

1. Организация Объединенных Наций была создана на волне оптимизма, порожденного окончанием второй мировой войны, и с желанием избежать повторения ужасов этой войны, а также первой мировой войны. Для многих из государств, пострадавших в результате двух мировых войн, этот эксперимент оказался удачным. На протяжении последующих 60 лет во многих частях мира было невиданное до того состояние мира и процветания. Те вызывавшие напряженность силы и факторы, которые привели ко второй мировой войне, были

устранены, между великими державами не было войн, и в Европе прочно утвердился мир. Япония, Германия и Италия были успешно интегрированы в семью наций, и в настоящее время они занимают второе, третье и шестое место среди государств — членов Организации Объединенных Наций по величине своего финансового вноса.

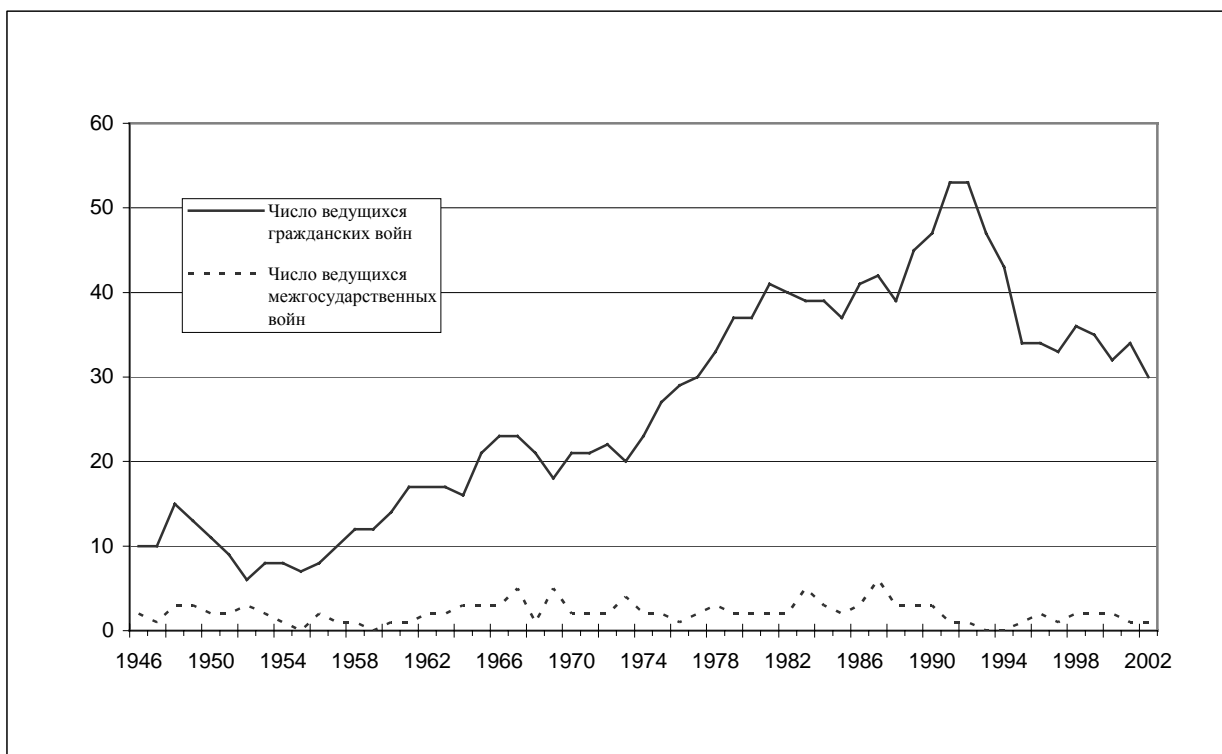
2. В течение первых 30 лет существования Организации Объединенных Наций десятки новых государств вырвались из оков колониальных систем, которые до недавнего времени привязывали половину человечества к небольшому числу столиц. В течение этого периода оказание помощи новым государствам было одним из эпохальных достижений Организации Объединенных Наций. Деколонизация сама в свою очередь трансформировала Организацию Объединенных Наций. Когда Организация Объединенных Наций создавалась в 1945 году, в ней был 51 член, а сегодня в ее состав входит 191 государство. Генеральная Ассамблея превратилась из органа, представляющего государство, очень похожие друг на друга, в орган, членский состав которого радикально изменился. К середине 60-х годов развивающиеся страны стали составлять большинство в Генеральной Ассамблее и благодаря этому заняли такое место в международной политике, которое они не имели за пределами этой организации.

3. Вторая половина XX века была периодом борьбы за жизнеспособность этих новых государств и благосостояние их граждан. Они унаследовали произвольно установленные колониальные границы и колониальную экономику, построенную таким образом, чтобы удовлетворять потребности метрополии. Получение независимости положило начало работе по формированию и развитию профессионального и научно-технического потенциала, необходимого для управления современными государствами и экономикой. Все это происходило в ту эпоху, когда люди полагали, что государства могут и должны сделать очень многое, когда большинство моделей экономического роста было построено на строгом государственном контроле.

4. За последние 40 лет средняя продолжительность жизни в развивающихся странах увеличилась на 20 лет, а доход на душу населения в таких странах, как Ботсвана, Бразилия, Китай, Республика Корея и Турция, удвоился за период, который в три раза короче периода, потребовавшегося для этой цели Соединенному Королевству и Соединенным Штатам за 100 и более лет до этого. Однако, несмотря на такой прогресс, во многих районах мира сохранялась нищета, ставившая под угрозу жизнь человека. С 1975 по 1999 год в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, совокупный показатель дохода на душу населения не возрастал.

5. К началу 80-х годов XX века во многих из этих новых государств возможности и легитимность государства оказались под угрозой, а отражением этого стало увеличение числа внутригосударственных войн, которые во второй половине XX века стали самой распространенной формой войны (см. рисунок I).

Рисунок I
Войны, 1946–2002 годы



Источник: Кафедра исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета; и Международный институт мира в Осло.

6. Сейчас, когда мы вступили в XXI век, эта борьба еще далеко не закончилась. Более миллиарда человек не имеют доступа к чистой воде, более двух миллиардов человек не имеют доступа к нормальным канализационным системам, и более трех миллионов человек умирают ежегодно от болезней, переносимых с водой. Каждый год от голода умирают 14 миллионов человек, включая 6 миллионов детей. В 2000 году 842 миллиона человек недоедали; 95 процентов из них жили в бедных странах.

7. В настоящее время почти 30 миллионов человек в Африке заражены ВИЧ/СПИДом. В наиболее пострадавших государствах эта болезнь затронула значительную часть городской элиты среднего возраста, подорвала возможности государства и нанесла непоправимый урон экономической деятельности той категории населения, которая должна была бы стать самой производительной в государстве. Вследствие увеличения числа инфицированных женщин и девочек под угрозой оказалось производство продовольствия и сельскохозяйственных продуктов. Если эти тенденции не будут обращены вспять, некоторые из этих государств могут рухнуть под тяжестью нищеты и ВИЧ/СПИДа.

8. Деколонизация была лишь одной из сил, которые меняли облик Организации Объединенных Наций. Основатели Организации Объединенных Наций

не предполагали, что Соединенные Штаты и бывший Советский Союз вскоре встанут на путь глобального соперничества и будут создавать и разворачивать десятки тысяч ядерных боеприпасов, способных многократно уничтожить весь мир.

9. Центральное место в деятельности Организации Объединенных Наций стали занимать усилия, направленные на то, чтобы поставить под контроль разрушительный потенциал ядерной технологии и направить ее применение на благо человечества. Уже в самой первой резолюции, принятой Генеральной Ассамблеей в 1946 году, говорилось об исключении из национальных арсеналов «видов вооружения, пригодных для массового уничтожения».

10. На протяжении последовавших затем 45 лет мировая политика во многом определялась динамикой «холодной войны». Соперничество между Соединенными Штатами и бывшим Советским Союзом не позволило Совету Безопасности играть доминирующую роль в поддержании международного мира и безопасности. Почти все вооруженные конфликты и освободительные движения рассматривались через призму соперничества между Востоком и Западом — вплоть до исторического краха Советского Союза и окончания коммунистического правления в Восточной Европе.

11. И все же без Организации Объединенных Наций мир после 1945 года, скорее всего, был бы гораздо более кровавым. Во второй половине XX века было меньше межгосударственных войн, чем в первой половине. Учитывая тот факт, что в течение этого периода число государств увеличилось почти в четыре раза, можно было бы ожидать заметного роста числа межгосударственных войн. Однако этого не произошло, и в этом есть определенная заслуга Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций уменьшила угрозу межгосударственных войн благодаря целому ряду шагов. Делу мира содействовали изобретение миротворчества, дипломатические усилия Генерального секретаря, разрешение споров Международным Судом и поддержка строгой нормы, запрещающей агрессивные войны.

12. Благодаря впечатляющему, но мирному окончанию «холодной войны» появилась возможность для процветания системы коллективной безопасности. В первые годы после окончания «холодной войны» складывалось впечатление, что Организация Объединенных Наций будет играть новую роль. В 1990 году Совет Безопасности санкционировал применение силы против Ирака в целях освобождения Кувейта. Совет Безопасности расширил толкование угроз международному миру и безопасности, с тем чтобы санкционировать вмешательство в Сомали в гуманитарных целях. Организация Объединенных Наций содействовала окончанию нескольких длительных войн в Центральной Америке и на юге Африки.

13. Но этот период длился недолго. Вскоре стало очевидным, что Организация Объединенных Наций поменяла оковы «холодной войны» на смиренную рубашку самодовольства государств-членов и безразличия великих держав. Хотя именно Организация Объединенных Наций разработала концепцию безопасности человека, сама она оказалась плохо подготовленной к обеспечению такой безопасности. Давние региональные конфликты, такие, как конфликты в Израиле/Палестине и Кашмире, оставались неурегулированными. Бездействие перед лицом этнической чистки и геноцида в Руанде и Боснии привело к ослаблению международной поддержки. На смену оптимизму при

шел возродившийся цинизм относительно намерения государств-членов поддерживать Организацию.

14. Террористические нападения, совершенные 11 сентября 2001 года в Нью-Йорке и Вашингтоне (округ Колумбия), на какое-то время высветили потенциал возрожденной системы коллективной безопасности. 12 сентября 2001 года Франция представила, а Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 1368 (2001), которая осудила эти нападения и открыла путь к руководимой Соединенными Штатами военной кампании против режима талибов, осуществлявшейся в порядке самообороны. В тот же день Генеральная Ассамблея осудила терроризм и эти нападения. 28 сентября 2001 года Совет Безопасности принял резолюцию 1373 (2001), которая обязывает все государства-члены, на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций, принимать конкретные меры для борьбы с терроризмом. Три месяца спустя под председательством Организации Объединенных Наций было принято Боннское соглашение, в соответствии с которым было создано временное правительство вместо свергнутого режима талибов. Организация Объединенных Наций поддерживала временное правительство в Афганистане, выступая в качестве гаранта мирного процесса, и оказывала помощь в разработке проекта новой конституции страны.

15. Этот дух международного единства сохранялся в течение всего нескольких месяцев, а затем стал испаряться вследствие расхождений по вопросу о войне в Ираке в 2003 году, которая велась под руководством Соединенных Штатов.

16. Нападения, совершенные 11 сентября 2001 года, показали, что государства, а также учреждения, обеспечивавшие коллективную безопасность, отстали от изменений в характере угроз. Техническая революция, которая радикальным образом изменила сферу связи, обработки информации, здравоохранения и транспорта, размывла границы, трансформировала миграцию и дала возможность отдельным людям во всем мире обмениваться информацией с такой скоростью, которая была немыслимой еще за 20 лет до этого. Эти изменения принесли много благ, но в то же время и огромные возможности для нанесения вреда. Все меньше требуется людей для того, чтобы нанести огромный и потенциально все более значительный ущерб, причем без всякой поддержки со стороны какого-либо государства. Новая угроза — транснациональная организованная преступность — подрывает верховенство права внутри государства и на международной арене. Техника, предназначенная для повышения комфортности повседневной жизни, может стать орудием агрессии. Нам еще лишь предстоит в полной мере осознать значимость этих изменений, но они являются предвестниками принципиально нового положения в плане безопасности, при котором уникальные возможности для сотрудничества сосуществуют с беспрецедентными возможностями разрушения.

II. Аргументы в пользу всеобъемлющей системы коллективной безопасности

A. Угрозы без границ

17. Сегодня больше, чем когда-либо ранее, угрозы взаимосвязаны и угроза для одного является угрозой для всех. Взаимная уязвимость слабых и сильных никогда не была столь очевидной.

18. Глобальная экономическая интеграция означает, что крупное террористическое нападение, совершенное в любой точке в одной из развитых стран, будет иметь катастрофические последствия для благосостояния миллионов людей в развивающихся странах. По оценкам Всемирного банка, только нападения, совершенные 11 сентября 2001 года, увеличили число нищих во всем мире на 10 миллионов, а общий ущерб для мировой экономики возможно превысил 80 млрд. долл. США. Эти цифры будут гораздо больше в случае какого-либо инцидента, связанного с ядерным терроризмом.

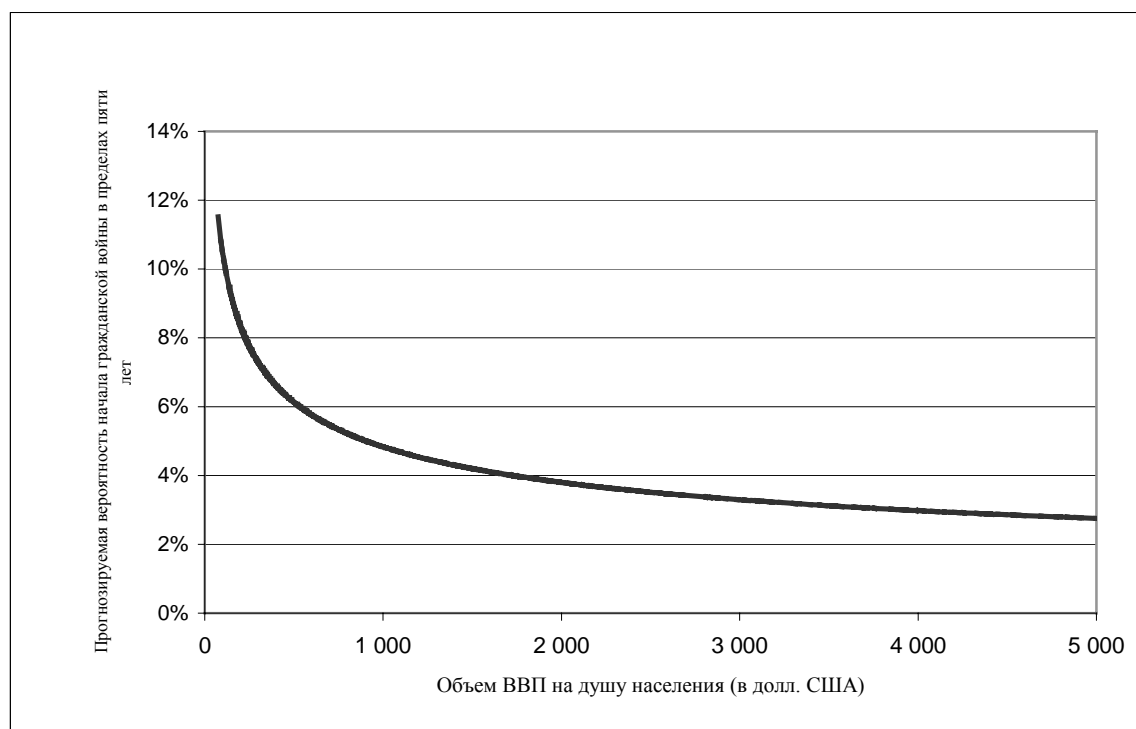
19. Безопасность даже самого богатого государства точно так же может зависеть от способности самого бедного государства сдерживать распространение появившейся болезни. Поскольку продолжительность международных перелетов короче инкубационного периода многих инфекционных болезней, любой из 700 миллионов пассажиров международных авиакомпаний, которые перевозятся каждый год, может стать неумышленным переносчиком болезни по всему миру. Атипичная пневмония распространилась среди 8000 человек в 30 странах за 3 месяца и погубила почти 700 человек. В 1919 году от пандемии гриппа погибло около 100 миллионов человек — гораздо больше, чем во время первой мировой войны, причем они погибли за период чуть больше года. Сегодня аналогичный вирус способен убить десятки миллионов человек за гораздо меньший срок.

20. Сейчас каждая угроза для международной безопасности повышает опасность, создаваемую другими угрозами. Распространение ядерного оружия государствами ведет к тому, что легче становится достать материалы и технологии, которые необходимы террористам для того, чтобы заполучить ядерное оружие. Способность негосударственных субъектов осуществлять оборот ядерных материалов и технологий повышается вследствие неэффективного государственного контроля за границами и вследствие транзита через слабые государства.

21. Международные террористические группы используют слабые государства в качестве убежища. Производимая ими вербовка облегчается обидами, порожденными нищетой, иностранной оккупацией, нарушениями прав человека, отсутствием демократии, религиозной нетерпимостью, другими формами нетерпимости и гражданскими беспорядками, — все это образует адский замес, который типичен для районов, где полыхают гражданские войны и региональные конфликты. В последние годы террористы смогли финансировать свою деятельность и перебрасывать крупные денежные суммы благодаря своему доступу к таким ценным товарам, как наркотики, в странах, охваченных гражданской войной.

22. Нищета, инфекционные болезни, ухудшение состояния окружающей среды и война подпитывают друг друга и образуют порочный круг. Нищета (измеряемая величиной валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения) имеет прямое отношение к развязыванию гражданской войны (см. рисунок II). Такие болезни, как малярия и ВИЧ/СПИД, и сегодня ведут к гибели многих людей и только усугубляют нищету. Болезни и нищета, в свою очередь, имеют отношение к ухудшению состояния окружающей среды; климатические изменения ведут к более широкому распространению таких инфекционных болезней, как малярия и лихорадка денге. Повышенная нагрузка на окружающую среду, вызываемая ростом численности населения и нехваткой земли и других природных ресурсов, может стать одной из причин гражданских беспорядков.

Рисунок II
Связь между нищетой и гражданскими войнами



Источник: Исследование, проведенное Макартаном Хамфрис (Колумбийский университет) на основе данных, предоставленных Всемирным банком, кафедрой исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета и Международным институтом мира в Осло.

23. Транснациональная организованная преступность создает питательную почву для многих из серьезных угроз международному миру и безопасности. Коррупция, незаконная торговля и отмывание денег ослабляют государство, препятствуют экономическому росту и подрывают демократию. Таким образом, такая деятельность создает питательную среду для гражданского конфликта. Особую озабоченность вызывает перспектива того, что организованные преступные группы обеспечат доступ террористов к ядерному, радиологическому, химическому или биологическому оружию. Рост наркоторговли является одной из причин быстрого распространения ВИЧ/СПИДа, особенно в Восточной Европе и в некоторых странах Азии. Кроме того, организованная преступная деятельность подрывает миротворческие усилия и подпитывает многие гражданские войны в результате незаконной торговли товарами из зон конфликтов и стрелковым оружием.

В. Ограниченные возможности самозащиты

24. Ни одно государство, каким бы сильным оно ни было, не может лишь своими усилиями оградить себя от современных угроз. Каждому государству для обеспечения своей безопасности необходимо, чтобы другие государства сотрудничали с ним. Поэтому интересам каждого государства отвечает сотрудничество с другими государствами в деле борьбы с самыми опасными угрозами, поскольку такое поведение государства повышает шансы того, что другие государства на взаимобазисной основе будут сотрудничать, когда над каким-то государством нависнет серьезная угроза.

25. Возьмем в качестве примера угрозу ядерного терроризма. Согласно оценкам экспертов, террористам, имеющим 50 кг высокообогащенного урана, — т.е. такое количество, которое поместится в шесть однолитровых молочных пакетов, — нужно лишь провезти их контрабандным путем через границы для того, чтобы изготовить самодельное ядерное устройство, способное смести с лица земли город средних размеров. Пограничный контроль не обеспечивает адекватной защиты от этой угрозы. Для борьбы с угрозой ядерного терроризма необходимо сотрудничество государств — как сильных, так и слабых, — чтобы можно было навести порядок с запасами высокообогащенного урана, лучше охранять судовые контейнеры в портах и согласовать новые правила, регулирующие обогащение урана. Обмен разведывательными данными между государствами имеет огромное значение для борьбы с терроризмом.

26. Для борьбы с организованной преступностью государства также должны сотрудничать с тем, чтобы пресекать отмывание денег, наркоторговлю, торговлю людьми и коррупцию. Эффективность международных усилий по решению этой проблемы будет такой, какова их эффективность в самом слабом звене. Неэффективные учреждения в системе коллективной безопасности снижают уровень безопасности каждого региона и государства.

27. Самая надежная защита от возможного применения ядерного, химического или биологического оружия террористами предполагает установление контроля за опасными материалами, пресечение деятельности и арест террористов и устранение более широких угроз, повышающих риск террористических актов. Гражданская война, болезни и нищета повышают вероятность краха государства и содействуют росту организованной преступности, что, в свою оче

редь, увеличивает угрозу терроризма и распространения вследствие слабости государства и недостаточной коллективной способности обеспечивать верховенство права. Для предотвращения террористических актов, влекущих за собой массовые жертвы, необходима глубокая приверженность укреплению систем коллективной безопасности, борьбе с нищетой и терроризмом, уменьшению бед, вызванных войной, борьбе с распространением инфекционных заболеваний и с организованной преступностью.

28. Таким образом, все государства заинтересованы в создании новой всеобъемлющей системы коллективной безопасности, которая заставляла бы всех их действовать сообща перед лицом широкой палитры угроз.

С. Суверенитет и ответственность

29. Подписывая Устав Организации Объединенных Наций, государства не только получают привилегии суверенитета, но и признают свою ответственность. Какими бы ни были воззрения в то время, когда вестфальская система впервые породила понятие суверенитета государства, сегодня это понятие безусловно включает в себя обязанность государства заботиться о благосостоянии своего народа и выполнять свои обязательства перед международным сообществом. Но история недвусмысленно учит нас, что нельзя рассчитывать на то, что каждое государство всегда будет иметь возможности и желание выполнять свой долг перед народом, не нанося при этом ущерба соседям, и в этих обстоятельствах принципы коллективной безопасности означают, что какую-то часть этой ответственности должно брать на себя международное сообщество, действуя в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларацией прав человека, для того чтобы способствовать созданию необходимых условий или обеспечить необходимую защиту — в зависимости от обстоятельств.

30. То, что мы защищаем, является отражением наших ценностей. Устав Организации Объединенных Наций направлен на защиту всех государств не потому, что они хорошие по своей природе, а потому, что они необходимы для обеспечения достоинства, справедливости, благосостояния и безопасности их граждан. Именно такие ценности должны занимать центральное место в любой системе коллективной безопасности в XXI веке, но государства слишком часто не проявляли уважения к этим ценностям и не поддерживали их. Именно с этой целью система коллективной безопасности, которую мы хотим построить сегодня, утверждает общую ответственность всех государств и международных учреждений, а также их руководителей.

Д. Элементы авторитетной системы коллективной безопасности

31. Авторитетная и жизнеспособная система коллективной безопасности должна быть эффективной, экономически рациональной и справедливой. Известная нам многосторонняя система, реагируя на серьезные угрозы для безопасности, с которыми мир сталкивается в последние десятилетия, показала во всех этих отношениях, что она способна функционировать. Однако ее необходимо усилить, чтобы она работала лучше — по всем направлениям, которые мы объясним в настоящем докладе.

1. Эффективность

32. И в деле борьбы со стремлением получить доступ к ядерному оружию, и в деле урегулирования межгосударственных конфликтов, и в деле прекращения гражданских войн учреждения системы коллективной безопасности внесли исключительно большой вклад в поддержание международного мира и безопасности, хотя значение этого вклада часто принижается как теми, кто хотел бы, чтобы эти учреждения добились большего, так и теми, кто хотел бы, чтобы они добились меньшего.

33. Учреждения системы коллективной безопасности редко оказываются эффективными сами по себе. Обычно многосторонние учреждения взаимодействуют с национальными и региональными организациями, а подчас и с гражданским обществом, и добиваются наибольшей эффективности, когда все эти усилия направлены на достижение общих целей. Применительно к посредничеству это так же верно, как применительно к постконфликтному восстановлению, стратегиям уменьшения нищеты и мерам по нераспространению.

34. И в наши дни именно государства несут основное бремя борьбы с современными угрозами. Для принятия успешных международных мер по борьбе с нищетой, инфекционными болезнями и транснациональной преступностью, для восстановления после гражданской войны, борьбы с терроризмом и распространением опасных материалов необходимо, чтобы в качестве партнеров выступали ответственные государства. Из этого следует, что необходимо удвоить усилия для того, чтобы повысить возможности государств осуществлять свой суверенитет ответственным образом. Для всех, кто в состоянии помочь другим укрепить этот потенциал, эта работа должна быть частью *их* обязанностей.

35. Коллективные меры часто не дают результата, а иногда такие провалы бывают вопиющими. Инструментарий системы коллективной безопасности часто не срабатывает должным образом из-за допускаемых нарушений, плохо организованного наблюдения и контроля, а также из-за слабости принудительных мер. Раннее предупреждение эффективно только тогда, когда оно ведет к своевременным превентивным мерам. Наблюдение и контроль дают наилучшие результаты тогда, когда они дополняют, а не подменяют принуждение.

36. Учреждения системы коллективной безопасности оказались особенно неэффективными в деле борьбы с широкомасштабными, грубыми нарушениями прав человека и геноцидом. Организация Объединенных Наций должна решить задачу в нормотворческой области: концепция ответственности государства и международного сообщества за защиту гражданского населения от последствий войны и от нарушений прав человека должна еще реально возобладать в условиях соревнования между двумя идеями — между идеей суверенной неприкосновенности и идеей права на интервенцию. Это еще и чисто практическая задача: она заключается в том, чтобы не позволить правительству истреблять свое гражданское население, а для такой цели необходимы значительные военные силы и средства, готовые к развертыванию.

2. Экономическая рациональность

37. Некоторые механизмы системы коллективной безопасности являются экономически рациональными. Международное агентство по атомной энергии

(МАГАТЭ), являющееся организационным воплощением Договора о нераспространении ядерного оружия и в течение длительного времени добивающееся успехов в предотвращении широкого распространения ядерного оружия, имея при этом регулярный бюджет, не превышающий 275 млн. долл. США, служит примером поразительно недорогостоящего учреждения. И точно так же посреднические усилия Генерального секретаря, несмотря на то, что на них выделялось намного меньше средств, чем необходимо, содействовали снижению международной напряженности.

38. Однако гораздо чаще встречаются примеры отсутствия экономической рациональности в системах коллективной безопасности. Например, для деятельности в постконфликтный период слишком часто было характерно сосуществование бесчисленных плохо скоординированных и дублирующих друг друга двусторонних программ и программ Организации Объединенных Наций, в ходе осуществления которых соперничество между учреждениями не позволяло добиться оптимального использования недостаточных ресурсов.

39. Главная причина экономической нерациональности учреждений нашей системы коллективной безопасности заключается просто в нашей неготовности идти на серьезные меры по предотвращению смертоносного насилия. Нежелание тратить время и ресурсы заблаговременно в целях предотвращения зарождения и эскалации конфликтов ведет к появлению гораздо более масштабных и смертоносных столкновений, для прекращения которых впоследствии требуются уже гораздо более значительные финансовые средства.

3. Справедливость

40. Авторитетность любой системы коллективной безопасности зависит также от того, насколько умело она обеспечивает безопасность всех ее членов, независимо от того, кто от этого выиграет, от их географического положения, ресурсов или отношений с великими державами.

41. Слишком часто Организация Объединенных Наций и ее государства-члены совершенно по-разному реагировали на угрозы для международной безопасности. Сравните оперативность реагирования Организации Объединенных Наций на нападения, совершенные 11 сентября 2001 года, с ее действиями в то время, когда она стала свидетелем гораздо более смертоносного события: с апреля по середину июля 1994 года в Руанде на протяжении почти ста дней каждый день погибало в три раза больше человек, чем 11 сентября 2001 года, причем надо учесть, что все это происходило в стране, численность населения которой в 36 раз меньше, чем численность населения Соединенных Штатов. Через две недели после начала геноцида Совет Безопасности вывел большинство своих миротворцев из этой страны. Официальным лицам Организации Объединенных Наций потребовалось больше месяца для того, чтобы охарактеризовать это явление как геноцид, а некоторым членам Совета Безопасности на это потребовалось еще больше времени. Когда была наконец дана санкция на осуществление новой миссии в Руанде — а это уже было через шесть недель после начала геноцида, — лишь очень немногие государства предложили своих солдат. Миссия была развернута тогда, когда геноцид прекратился.

42. Еще один пример: на протяжении всего периода работы Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам нас опять поражало то, с какой мед

лительностью наши учреждения реагировали на массовые нарушения прав человека в Дарфуре (Судан).

43. Если учреждения системы коллективной безопасности действуют неэффективно и несправедливо, это обнажает истину, зарытую гораздо глубже, относительно того, какие угрозы имеют значение. Наши учреждения системы коллективной безопасности должны не только провозгласить, что угроза для одного — это настоящая угроза для всех, но и действовать соответственно.

Часть вторая

Коллективная безопасность и задача предотвращения

Резюме

Любое событие или процесс, которые ведут к массовой гибели людей или уменьшению шансов на выживание и ослабляют государства как базовые элементы международной системы, представляют собой угрозу международной безопасности. Если исходить из этого определения, то существует шесть блоков угроз, которыми мир должен заниматься сейчас и в предстоящие десятилетия:

- экономические и социальные угрозы, включая нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию;
- межгосударственный конфликт;
- внутренний конфликт, включая гражданскую войну, геноцид и другие массовые зверства;
- ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие;
- терроризм;
- транснациональная организованная преступность.

На протяжении первых 60 лет своего существования Организация Объединенных Наций вносила решающий вклад в уменьшение или ослабление этих угроз международной безопасности. Хотя имели место крупные неудачи и недостатки, достигнутые успехи и внесенный вклад не были оценены в полной мере. Это дает надежду на то, что Организация сможет адаптироваться, с тем чтобы успешно противостоять новым вызовам XXI века.

Главная задача Организации Объединенных Наций и ее членов заключается в обеспечении того, чтобы из всех угроз, входящих в вышеуказанные категории, те угрозы, которые являются отдаленными, не стали непосредственными, а те угрозы, которые носят непосредственный характер, не вызвали реальных разрушительных последствий. Это требует выработки рамок превентивной деятельности, которые охватывали бы все эти угрозы во всех аспектах, в которых они с наибольшей силой проявляются в различных районах мира. И прежде всего это потребует принятия руководителями на национальном и международном уровнях своевременных, решительных и коллективных мер по противодействию всем этим угрозам — от ВИЧ/СПИДа до ядерного терроризма — до того, как они вызовут самые опустошительные последствия.

При описании того, как решить сложную задачу предотвращения, мы начнем с развития, поскольку оно является необходимой основой системы коллективной безопасности, в которой серьезное внимание уделяется предотвра

щению. Оно носит многофункциональный характер. Оно способствует борьбе с нищетой, инфекционными болезнями и экологической деградацией, которые уносят миллионы жизней и угрожают безопасности человека. Оно играет жизненно важную роль в усилиях, призванных помочь государствам предотвратить или обратить вспять процесс ослабления потенциала государств, что имеет решающее значение для устранения угроз практически любого рода. Оно также является частью долгосрочной стратегии предотвращения гражданской войны и устранения условий, в которых процветают терроризм и организованная преступность.

III. Нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация

A. Угрозы, с которыми мы сталкиваемся

44. Начиная с 1990 года в развивающихся странах доход на душу населения ежегодно увеличивался в среднем на 3 процента, но в то же время в ряде регионов более чем на 100 миллионов увеличилось число тех, кто живет в условиях крайней нищеты. За тот же период не менее чем в 54 странах сократился средний доход на душу населения. Ежегодно почти 11 миллионов детей умирают от болезней, которые можно предотвратить, и более полумиллиона женщин умирают во время беременности или родов. Рост нищеты сопровождается усилением глобального неравенства и неравенства доходов во многих бедных странах. В некоторых частях Латинской Америки, например, доход богатейших 20 процентов домашних хозяйств в 30 раз превышает доход беднейших 20 процентов. По всему миру непропорционально сильное воздействие нищеты испытывают на себе женщины и молодежь.

45. Когда нищета добавляется к этническому или региональному неравенству, обиды и жалобы, которые служат питательной средой для гражданского насилия, усугубляются. Не доводя до войны, сочетание резкого увеличения доли молодежи среди населения и роста нищеты, темпов урбанизации и безработицы привело к усилению группового насилия во многих городах развивающегося мира. Одна из женщин, участвовавших в консультациях, которые Группа проводила с представителями организаций гражданского общества в Африке, с горечью спросила: «Как же мы допустили, чтобы молодежь, которая должна быть нашим самым ценным достоянием, стала угрозой нашей безопасности?».

46. Континентом, сильнее других страдающим от нищеты, является Африка. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, средняя предполагаемая продолжительность жизни за период с 1990 года снизилась с 50 до 46 лет. Тогда как в странах развитого мира показатель смертности детей в возрасте до пяти лет составляет менее 1 на 100 человек, в большинстве стран Африки, расположенных к югу от Сахары, этот показатель составляет один на десять, а в 14 странах — один на пять. В странах Африки, расположенных к югу от Сахары, с 1990 года увеличилось число людей, имеющих доход менее 1 долл. США в день. В то время как в 90-х годах число людей, страдающих от недоедания, во всем мире уменьшилось, в Африке число таких людей увеличилось.

47. За последние три десятилетия мы стали свидетелями появления новых инфекционных болезней, возвращения старых болезней и усиливающейся невосприимчивости к растущему числу основных антибиотиков. Недавние вспышки полиомиелита угрожают свести на нет успешные усилия, приведшие

к практически полному искоренению этой болезни, — что явилось одним из самых выдающихся достижений XX века. Эти тенденции означают, что происходит резкое ослабление потенциала здравоохранения на местном и глобальном уровнях.

48. Международная реакция на ВИЧ/СПИД была поразительно медленной и до сих пор характеризуется скандальной нехваткой ресурсов. Первая крупная международная инициатива в отношении ВИЧ/СПИДа, Глобальная программа по СПИДу, была предпринята лишь в 1987 году, т.е. через шесть лет после выявления первых случаев ВИЧ-инфекции и лишь после того, как миллионы людей по всему миру были инфицированы. Девять лет спустя, когда число инфицированных достигло уже 25 миллионов, была создана Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) для координации действий учреждений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся проблемой ВИЧ/СПИДа. К 2000 году, когда Совет Безопасности впервые обсудил ВИЧ/СПИД как угрозу международному миру и безопасности, число людей, ежегодно умирающих от ВИЧ/СПИДа в Африке, превысило число людей, погибших в результате боевых действий в ходе всех гражданских войн, которые велись в 90-е годы. К 2003 году, когда был создан Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, в Африке насчитывалось более 11 миллионов детей-сирот, родители которых умерли от ВИЧ/СПИДа.

49. То, что Африка сильнее всех страдает от пандемии ВИЧ/СПИДа, порождает тревожный вопрос о том, действовало ли бы международное сообщество с такой медлительностью, если бы эта болезнь привела к сокращению на 30 лет средней продолжительности жизни в неафриканских странах.

50. Не наблюдается ощутимого прогресса и в предупреждении других инфекционных болезней, чреватых летальным исходом. Достигнуты значительные успехи в глобальных усилиях по борьбе с туберкулезом, включая улучшение положения в плане политической приверженности, финансирования, разработки стратегии, обеспечения доступа к медикаментам и проведения медицинских исследований. Однако ежегодно регистрируется более 8,5 миллионов новых случаев заболевания туберкулезом и более 2 миллионов человек каждый год умирают от туберкулеза. По прогнозам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), если нынешние тенденции сохранятся, то за период до 2020 года число инфицированных увеличится почти на миллиард, у 150 миллионов человек обнаружатся симптомы этой болезни и 36 миллионов умрут от нее. До сих пор существует острая необходимость в дальнейшем повышении уровня доступности медикаментов, причем не только для лечения туберкулеза, и расширении доступа к ним.

51. Недавний международный опыт в деле борьбы с атипичной пневмонией показывает, как можно сдержать распространение инфекционной болезни благодаря налаживанию тесного взаимодействия между эффективными глобальными институтами и национальными учреждениями, обладающими необходимым потенциалом. Быстрое принятие Всемирной организацией здравоохранения и национальными учреждениями мер реагирования позволило сдержать распространение этой болезни и предотвратить гораздо более мощную вспышку болезни, которая могла бы создать угрозу жизни тысяч людей на разных

континентах. Ни одно государство, действуя в одиночку, не смогло бы добиться таких успехов в сдерживании болезни.

52. Нынешние тенденции указывают на сохранение и, вероятно, усугубление проблемы отсутствия продовольственной безопасности во многих странах, особенно в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Увеличение численности населения в странах развивающегося мира и рост потребления на душу населения в промышленно развитых странах привели к повышению спроса на ограниченные ресурсы. Сокращение площади пахотных земель, дефицит водных ресурсов, перелов рыбы, уничтожение лесов и изменение экосистем создают огромные проблемы для устойчивого развития. Ожидается, что численность населения на нашей планете увеличится к 2050 году с нынешних 6,3 миллиарда до 8,9 миллиарда, причем почти весь этот прирост произойдет в странах, которые меньше всех способны справиться с ним. Обеспечить продовольственное снабжение столь быстро растущего населения можно будет лишь при условии существенного и устойчивого роста сельскохозяйственного производства.

53. Экологическая деградация усиливает разрушительный потенциал стихийных бедствий и в некоторых случаях провоцирует их. Резкое увеличение числа крупных стихийных бедствий, зарегистрированных в истекшие 50 лет, является тревожным доказательством существования такой тенденции. В последнее десятилетие более 2 миллиардов людей были затронуты такими стихийными бедствиями, а экономический урон, нанесенный в этот период, превысил по своему объему суммарный урон, нанесенный за четыре предыдущих десятилетия. Изменение климата вызывает более мощные наводнения, необычную жару, засухи и штормы, и этот процесс может ускориться.

54. Экологические проблемы редко учитываются при разработке стратегий обеспечения безопасности и развития или стратегий гуманитарной деятельности. Не наблюдается и согласованности в усилиях по охране окружающей среды на глобальном уровне. В рамках большинства попыток создать структуры управления для решения проблем глобальной экологической деградации не были реально затронуты проблемы изменения климата, обезлесения и опустынивания. Неадекватность мер, принимаемых государствами-членами в целях осуществления и обеспечения осуществления региональных и глобальных многосторонних договоров, посвященных экологии, ослабляет их действенность.

55. Международные учреждения и государства не организовали дело так, чтобы решать проблемы развития последовательным, комплексным образом, а вместо этого продолжают рассматривать нищету, инфекционные болезни и экологическую деградацию как отдельные угрозы. Несистемные узковедомственные подходы, применяемые международными учреждениями, являются зеркальным отражением несистемных узковедомственных подходов, используемых правительствами: так, например, министерства финансов, как правило, работают лишь с международными финансовыми учреждениями, министры по вопросам развития — только с программами развития, министры сельского хозяйства — только с продовольственными программами, а министры экологии — только с экологическими структурами. Двусторонние доноры правильно призывают Организацию Объединенных Наций повысить уровень координации.

ции, однако сами не проявляют большого энтузиазма к приложению усилий в этом направлении.

56. Существующие глобальные структуры управления деятельностью в экологической и социальной сферах ужасно не приспособлены для решения сложных предстоящих задач. Чтобы решать задачи, связанные с обеспечением устойчивого развития, страны должны вести переговоры, охватывающие различные сектора и вопросы, включая иностранную помощь, технологию, торговлю, финансовую стабильность и политику в области развития. Такие комплексы вопросов трудно согласовать в рамках переговоров; для этого необходимы внимание на высоком уровне и руководство со стороны тех стран, которые оказывают самое сильное экономическое воздействие. В настоящее время не существует форума высокого уровня, который предоставил бы лидерам крупных промышленно развитых и развивающихся стран возможность на постоянной основе вести откровенный диалог, обсуждать вопросы и заниматься решением проблем.

57. Сравнительное преимущество Организации Объединенных Наций в деле устранения экономических и социальных угроз состоит в том, что она обладает беспримерной объединяющей способностью, которая позволяет ей вырабатывать общие цели в области развития и спланировать международное сообщество на основе консенсуса в отношении путей достижения этих целей. В последние годы Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшаяся в Йоханнесбурге, Южная Африка, и Международная конференция по финансированию развития, состоявшаяся в Монтеррее, Мексика, привели к формированию общего понимания и к выработке грандиозных программ сокращения масштабов нищеты, обеспечения продовольственной безопасности, развития экономики и защиты окружающей среды таким образом, чтобы это принесло выгоду будущим поколениям. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций содержит грандиозный, но реалистичный комплекс согласованных целей и целевых показателей, которые позднее были сведены воедино в цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия и охватывающие широкий спектр — от снижения вдвое уровня крайней нищеты и защиты окружающей среды до обеспечения большего равенства мужчин и женщин и сдерживания и обращения вспять к 2015 году процесса распространения ВИЧ/СПИДа.

58. В 2002 году мировые лидеры, собравшись в Монтеррее, договорились о том, что как доноры, так и получатели помощи обязаны содействовать обеспечению развития. Главная ответственность за экономическое и социальное развитие лежит на правительствах, которые должны создать благоприятные условия для мощного роста при лидирующей роли частного сектора и эффективного использования донорской помощи путем проведения разумной экономической политики, создания эффективных и ответственных институтов и вложения средств в развитие государственных и социальных служб, которые своими услугами будут охватывать все население. Страны-доноры договорились о том, что они в ответ на усилия развивающихся стран по существенному улучшению своей политики и своих институтов активизируют усилия по сокращению масштабов нищеты, включая ослабление торговых барьеров, увеличение объема помощи в целях развития и облегчение долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью.

В. Решение задачи предотвращения

1. Увеличение объема ресурсов и активизация деятельности

59. Утвердив в 2000 году цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, международное сообщество обязалось резко сократить масштабы нищеты к 2015 году. Оценки, проведенные в рамках Проекта тысячелетия, указывают на то, что в одних регионах мира процесс, направленный на сокращение вдвое доли населения, имеющего доход менее 1 долл. США в день, идет по плану, а в других регионах наблюдается регресс. Что касается снижения уровня детской смертности и повышения уровня охвата начальным образованием, то в достижении этих целей по всему миру наблюдается отставание. Мало что было сделано для решения гендерных аспектов целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Хотя бедные и богатые страны пообещали предпринять шаги к устранению социальных и экономических угроз, обещания не были подкреплены ресурсами и действиями, а уровень долгосрочной приверженности является недостаточно высоким. **Все государства должны подтвердить свою приверженность целям искоренения нищеты, обеспечения устойчивого экономического роста и содействия устойчивому развитию.**

60. Мы считаем, что цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, должны быть положены в основу национальных и международных стратегий сокращения масштабов нищеты. Необходимо ликвидировать острую нехватку средств, требуемых для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и на всех уровнях продемонстрировать приверженность разумной политике и благому управлению. Что касается наименее развитых стран, то официальная помощь в целях развития (ОПР) будет иметь решающее значение и должна быть организована так, чтобы подкрепить национальные стратегии сокращения масштабов нищеты, основанные на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. **Те многие страны-доноры, которые пока еще не достигли установленного Организацией Объединенных Наций целевого показателя в отношении ОПР, предусматривающего выделение 0,7 процента от объема валового национального продукта (ВНП), должны разработать график достижения этого показателя.**

61. После многолетнего обсуждения вопроса о том, *следует ли* разрабатывать новаторские подходы к финансированию развития, такие, как создание Международной финансовой структуры, доноры перешли к обсуждению вопроса о том, *как* сделать это. Мы приветствуем такое развитие событий и призываем доноров быстро прийти к решениям по этому вопросу.

62. В Монтеррее и Йоханнесбурге лидеры согласились с тем, что сокращению масштабов нищеты мешает сохранение диспропорций в системе мировой торговли. Семьдесят процентов бедной части мирового населения живут в сельских районах и зарабатывают себе на жизнь сельскохозяйственным трудом. Они платят непомерную цену в тех случаях, когда развитые страны вводят торговые барьеры в отношении импорта сельскохозяйственной продукции и субсидируют экспорт сельскохозяйственной продукции. В Дохинской декларации, принятой Всемирной торговой организацией (ВТО) в 2001 году, к странам-членам был обращен четкий призыв поставить нужды и интересы разви

вающихся стран в центр внимания при проведении следующего раунда торговых переговоров. **Члены ВТО должны приложить все усилия к тому, чтобы завершить Дохинский раунд переговоров по вопросам развития не позднее 2006 года.**

63. Реформы управления и расширение торговых возможностей сами по себе не приведут к заметному сокращению масштабов нищеты в большинстве наименее развитых стран, многие из которых находятся в районе Африки, расположенном к югу от Сахары, и в которых усилиям в области развития мешают слабая развитость инфраструктуры, низкая производительность сельскохозяйственного производства, эндемические болезни и непосильное бремя внешней задолженности. Развитые страны также должны будут сделать больше для решения сложной задачи, связанной с обеспечением в самых бедных странах приемлемого уровня задолженности, который должен определяться как уровень задолженности, не препятствующий достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. **Правительства-кредиторы и международные финансовые учреждения должны предоставить бедным странам с крупной задолженностью более значительную помощь в плане облегчения долгового бремени, удлинить сроки погашения долга и облегчить доступ к глобальным рынкам.**

64. Несмотря на крупные международные инициативы, распространение ВИЧ/СПИДа до сих пор носит угрожающий характер. В наиболее затронутых странах Африки, расположенных к югу от Сахары, воздействие пандемии сказывается все более остро. В Азии число инфицированных превысило 7 миллионов и быстро растет. **Хотя объем международных ресурсов, выделяемых на борьбу с ВИЧ/СПИДом, с 1996 по 2002 год увеличился с примерно 250 млн. долл. США до примерно 2,8 млрд. долл. США, для сдерживания пандемии ежегодно требуется более 10 млрд. долл. США.**

65. Опыт ряда стран показывает, что надлежащим образом финансируемые и организуемые усилия могут обеспечить достижение потрясающих успехов в борьбе с ВИЧ/СПИДом. И напротив, в тех странах, где правительства не пожеладали осознать остроту угрозы и не приняли мер к решению проблемы, произошел резкий сдвиг к худшему, а международные усилия, направленные на решение этой проблемы, были затруднены. **Лидеры затрагиваемых стран должны мобилизовать ресурсы, выделить средства и вовлечь гражданское общество и частный сектор в усилия по борьбе с этой болезнью.**

2. Новые инициативы

66. Несмотря на все то, что нам известно о тяжелом уроне, наносимом человечеству ВИЧ/СПИДом, — числе инфицированных, смертях, детях, ставших сиротами, — нам остается лишь гадать о том, какими будут долгосрочные последствия этой пандемии для государств, в наибольшей степени страдающих от этой болезни. В то время как ВИЧ/СПИД истощает потенциал государств и экономические ресурсы в Африке быстрее, чем это можно восполнить, мы не знаем, как в совокупности скажутся потери среди правительственных чиновников, квалифицированных медицинских работников, учителей, тех, кто оказывает услуги и обеспечивает уход, полицейских, военнослужащих и миротворцев. Не изучив должным образом эти вопросы, мы не можем приступить к

разработке стратегии ослабления долгосрочного воздействия ВИЧ/СПИДа на управление и стабильность государств.

67. **Совет Безопасности, действуя в тесном сотрудничестве с ЮНЭЙДС, должен организовать вторую специальную сессию, посвященную ВИЧ/СПИДу как угрозе международному миру и безопасности, изучить будущее воздействие ВИЧ/СПИДа на государства и общество, инициировать исследования по этой проблеме и определить жизненно важные шаги, которые необходимо предпринять для разработки долгосрочной стратегии уменьшения этой угрозы.**

68. Борьба с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией может успешно вестись лишь обладающими соответствующим потенциалом и проводящими ответственную политику государствами, в которых нормально функционирует система здравоохранения. Отсутствие медицинской инфраструктуры является главным фактором, способствующим распространению малярии. Недостаток финансирования препятствует осуществлению реформ в сфере здравоохранения во многих обремененных долгами странах, особенно в странах Южной Азии и странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Непоследовательное или неполное лечение, являющееся следствием нехватки средств, привело к тому, что появились новые штаммы туберкулеза, справиться с которыми гораздо труднее. Даже в тех случаях, когда средства по программе борьбы с ВИЧ/СПИДом имеются в наличии, неадекватность или отсутствие медицинской инфраструктуры в наиболее бедных районах Африки, расположенных к югу от Сахары, не позволяет обеспечить эффективное и устойчивое осуществление программ. **Международные доноры в сотрудничестве с национальными властями и местными организациями гражданского общества должны предпринять крупную новую глобальную инициативу по восстановлению местных и национальных систем здравоохранения во всех развивающихся странах.**

69. Такие усилия должны предприниматься одновременно с наращиванием глобального потенциала в плане контроля заболеваемости. Это настоятельно необходимо сделать по трем причинам: для борьбы с появляющимися новыми инфекционными болезнями, противодействия угрозе биологического терроризма и формирования эффективных, ответственных государств. **Члены Всемирной ассамблеи здравоохранения должны предоставить больше ресурсов Всемирной сети ВОЗ по оповещению и реагированию в случае эпидемии, с тем чтобы повысить ее способность справляться с возможными вспышками болезней.**

70. В крайних случаях возникновение угрозы, порождаемой появившейся новой инфекционной болезнью или распространением в международных масштабах возбудителя инфекционной болезни, может возникнуть необходимость в сотрудничестве между ВОЗ и Советом Безопасности в принятии эффективных карантинных мер (см. раздел V ниже).

71. Чтобы решить проблемы, связанные с изменением климата, страны с современной экономикой должны ослабить свою зависимость от углеводородов и предпринять особые усилия, направленные на выработку стратегий развития, не оказывающего негативного воздействия на климат. Государства-члены должны уделить особое внимание освоению низкоуглеродистых энергоносителей, включая природный газ, возобновляемых энергоресурсов и ядерной энер

гии и сконцентрировать усилия на разработке технологий, не связанных с выбросом больших объемов парникового газа. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата способствовал освоению возобновляемых источников энергии, которые могли бы постепенно ослабить сегодняшнюю чрезмерную зависимость от ископаемых видов топлива. Чтобы еще более способствовать этому, **государства должны обеспечивать стимулы для более широкого освоения возобновляемых источников энергии и начать постепенно отменять экологически вредные субсидии, особенно в отношении использования и добычи ископаемого топлива.**

72. Вступление в силу Киотского протокола после его ратификации Российской Федерацией является положительным событием, даже если учесть, что одного лишь Протокола недостаточно для решения задачи ограничения выбросов парникового газа. Протокол способствовал освоению возобновляемых источников энергии, которые могли бы постепенно ослабить сегодняшнюю чрезмерную зависимость от ископаемых видов топлива. Однако проблемы сохраняются. Некоторые промышленно развитые страны добились заметного прогресса в деле достижения целевых показателей, установленных в Киотском протоколе, по причинам, не связанным с политикой в отношении климата, например вследствие резкого сокращения ими промышленного производства. Соединенные Штаты Америки, на долю которых приходится около четверти общемирового объема выбросов парниковых газов, отказываются ратифицировать Протокол. В то же самое время развивающиеся страны, на долю которых приходится сейчас почти половина чистого объема выбросов парниковых газов (но лишь одна десятая от объема выбросов на душу населения), отказались признать какие-либо обязательные пределы в отношении выбросов, рассматривая эти пределы как препятствия для экономического роста. По всей видимости, промышленно развитые страны проявят меньше желания пойти на дорогостоящее сокращение без расширения участия развивающихся стран. И что самое важное, в Протоколе не содержится никаких обязательств на период после 2012 года. **Мы настоятельно призываем государства-члены поразмышлять над разрывом между надеждой, воплощенной в Киотском протоколе, и степенью его выполнения, вновь обратить внимание на проблему глобального потепления и начать новые переговоры с целью выработать новую долгосрочную стратегию сдерживания глобального потепления на период после промежутка времени, охватываемого в Протоколе.**

73. Организация Объединенных Наций и международные финансовые учреждения должны также сделать больше для оказания помощи тем государствам, которые наиболее уязвимы для крупных стихийных бедствий, последствия которых могут оказать дестабилизирующее воздействие, как это случилось в 2004 году в Гаити. По оценкам Всемирной метеорологической организации, вложение средств в снижение уровня уязвимости могло бы привести к резкому уменьшению числа жертв стихийных бедствий. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Всемирный банк должны работать более тесно — и в сотрудничестве с правительствами и внешними исследовательскими учреждениями, — с тем чтобы повысить точность оценок степени уязвимости и совместно с правительствами наиболее затронутых стран укрепить их способность адаптироваться к складывающейся обстановке.

IV. Конфликт между государствами и внутри государств

A. Угроза межгосударственного конфликта

74. Хотя в истекшие 60 лет в мире произошло немного межгосударственных войн, угроза войны между государствами не исчезла. Неурегулированные региональные споры в Южной Азии, Северо-Восточной Азии и на Ближнем Востоке продолжают создавать угрозу международному миру и безопасности. Эти споры могут свести на нет предпринимаемые на протяжении 40 лет усилия по предотвращению распространения ядерного оружия и предпринимаемые на протяжении более 75 лет усилия, направленные на избавление от угрозы биологического и химического оружия. В свою очередь, межгосударственное соперничество в ряде регионов подпитывает и обостряет внутренние войны, затрудняя усилия, предпринимаемые с целью добиться их прекращения. Такое соперничество, поощряя наращивание обычных вооружений, отвлекает скудные ресурсы, которые можно было бы использовать в целях сокращения масштабов нищеты, улучшения положения в сфере здравоохранения и повышения уровня образования.

75. Война и сохраняющаяся нестабильность в Ираке и Палестине разожгли экстремизм в некоторых районах исламского мира и Запада. Эта проблема носит сложный и многоаспектный характер и не поддается никакой упрощенной категоризации. Тем не менее нельзя игнорировать способность экстремистских групп способствовать распространению на Западе и в исламском мире представлений о культурном и религиозном противоборстве между ними, а пассивное отношение к этому чревато серьезной опасностью.

76. В прошлом Организация Объединенных Наций помогала ослаблять угрозу межгосударственных конфликтов благодаря «добрым услугам» Генерального секретаря, или спокойной дипломатии, нацеленной на то, чтобы разрядить кризисную обстановку и предоставить сторонам, находящимся в неприязненных отношениях, возможность свободно поговорить и выяснить намерения. Сменявшие друг друга генеральные секретари выполняли эту роль, несмотря на отсутствие в Организации сколько-нибудь заметного потенциала обеспечения поддержки этой роли.

77. После окончания «холодной войны» Совет Безопасности начал более активно заниматься международными угрозами. Среднее число резолюций, принимаемых им в год, увеличилось с 15 до 60, или с одной резолюции в месяц до одной резолюции в неделю. До 1989 года Совет применял санкции дважды; после этого он вводил санкции 14 раз, а диапазон заявленных целей при этом непрерывно расширялся, охватывая отражение агрессии, восстановление демократических правительств, защиту прав человека, прекращение войн, борьбу с терроризмом и поддержку мирных соглашений.

78. Некоторые из этих санкционных режимов дали хотя бы частичный эффект. В одних случаях они помогли выработать соглашения на основе переговоров. В других случаях в сочетании с военным давлением они способствовали ослаблению и изоляции мятежных групп и государств, грубо нарушивших резолюции Совета Безопасности.

79. Санкции не дали результата, когда они не имели четкой направленности и когда Совет Безопасности не смог обеспечить их соблюдение. Слабость обеспечения обусловлена стратегическими интересами могущественных государств; отсутствием ясности в отношении цели санкций; «усталостью санкций», порожденной озабоченностью по поводу их гуманитарного воздействия; недостаточной поддержкой со стороны соответствующих комитетов по санкциям; и недостаточной способностью государств осуществить санкции.

80. Из-за усиления озабоченности по поводу гуманитарного воздействия всеобъемлющих санкций Совет Безопасности прекратил использовать их после того, как они были применены в Ираке, бывшей Югославии и Гаити, и перешел к практике использования лишь финансовых и дипломатических санкций, санкций в отношении оружия, авиации, поездок и сырьевых товаров, т.е. санкций, нацеленных на воюющие стороны и политиков, несущих самую непосредственную ответственность за предосудительную политику.

81. Большая активность необязательно дает большие результаты. Не все ситуации, которые заслуживали внимания Совета Безопасности, стали объектом такого внимания, и не все принятые Советом резолюции были подкреплены эффективными принудительными действиями. Тем не менее две тенденции, сложившиеся в 90-х годах, указывают на повышение эффективности в деле регулирования международных конфликтов. Во-первых, благодаря повышению активности Совета и его готовности использовать свои полномочия, предусмотренные в главе VII Устава Организации Объединенных Наций, резко изменилось соотношение между односторонним применением силы и коллективно санкционированным применением силы. Коллективно санкционированное применение силы не является, возможно, правилом сегодня, однако оно уже не является и исключением. Вторым — и, возможно, наиболее ярким — показателем повышения значимости роли Организации Объединенных Наций в регулировании международных конфликтов является возникшая недавно надежда на то, что Совет Безопасности должен стать арбитром в отношении применения силы.

82. По мнению многих, было вполне естественно, что Соединенные Штаты должны были заручиться поддержкой Совета Безопасности, чтобы начать войну против Ирака в 2003 году. Сверхдержавы, однако, редко обращались к Совету Безопасности за одобрением своих действий. То, что все государства должны испросить разрешение Совета Безопасности на применение силы, не является освященным временем принципом; если бы это было так, то наша вера в него была бы гораздо сильнее. Результаты проведенного нами анализа указывают на прямо противоположное: речь идет об относительно новой, формирующейся норме, ценной, но еще не укоренившейся.

83. По поводу Ирака мнения широко разошлись. Одни утверждали, что Совет Безопасности показал свою неэффективность, поскольку он не смог добиться соблюдения Ираком резолюций Совета. Другие заявили о бесполезности Совета Безопасности, поскольку Совет не удержал Соединенные Штаты и их партнеров по коалиции от развязывания войны. По мнению третьих, отказ Совета Безопасности уступить давлению со стороны Соединенных Штатов и узаконить войну является доказательством его значимости и необходимости: хотя Совет Безопасности не сдержал войну, он установил четкий и принципиальный критерий для оценки решения, касающегося начала войны. Наплыв министров

иностранных дел в залах заседаний Совета Безопасности в период обсуждений и широкое внимание со стороны общественности указывают на то, что решение Соединенных Штатов вынести вопрос о применении силы на рассмотрение Совета Безопасности явилось очередным подтверждением не только значимости, но и ключевой роли Устава Организации Объединенных Наций.

В. Угроза внутреннего конфликта

84. В период после окончания «холодной войны» установление мира, поддержание мира и постконфликтное миростроительство в контексте гражданских войн стали инструментами оперативной деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению международного мира и безопасности.

85. Быстрое наращивание деятельности Организации Объединенных Наций в контексте гражданских войн совпадает по времени с резким уменьшением числа таких войн (см. рисунок III). Начиная с 1992 года число гражданских войн непрерывно уменьшалось и к 2003 году сократилось примерно на 40 процентов, т.е. до менее чем 30 войн. В последние 15 лет благодаря переговорам было прекращено больше гражданских войн, чем за два предыдущих столетия; этому во многом способствовало то, что Организация Объединенных Наций осуществляла руководство, создавала возможности для переговоров, обеспечивала стратегическую координацию и ресурсы, необходимые для осуществления процесса. Были спасены сотни тысяч жизней и укреплена региональная и международная стабильность.

Рисунок III

Прекращение гражданских войн и миростроительство, 1970–2002 годы



Источник: Кафедра исследований проблем мира и конфликтов Уппсальского университета; и Международный институт мира в Осло.

86. Однако наряду с беспрецедентными успехами имели место и крупные неудачи. Посреднические усилия привели к урегулированию лишь примерно 25 процентов гражданских войн, и лишь в отношении некоторых из них были мобилизованы политические и материальные ресурсы, необходимые для успешного осуществления процесса. В результате многие усилия по осуществлению провалились, что в ряде случаев привело к катастрофическим последствиям. Если бы два мирных соглашения — Бисесское соглашение 1991 года в от

ношении Анголы и Арушское соглашение 1993 года в отношении Руанды — были успешно осуществлены, число тех, кто погиб в результате войн в 90-х годах, уменьшилось бы на несколько миллионов. Если бы Совет Безопасности продемонстрировал серьезную приверженность упрочению мира в Афганистане в начале 90-х годов, было бы спасено больше человеческих жизней, движение «Талибан», возможно, никогда бы не пришло к власти, а «Аль-Каиду» удалось бы лишить ее самого важного убежища.

87. Самые крупные провалы в деятельности Организации Объединенных Наций по пресечению насилия в отношении гражданского населения были связаны с усилиями по сдерживанию этнической чистки и геноцида. В ситуации, сложившейся в Руанде, должностные лица Секретариата не смогли заранее предупредить Совет Безопасности о планах экстремистов уничтожить тысячи тутси и умеренных хуту. Когда начался геноцид, страны, предоставившие войска, отзывали свои миротворческие контингенты, а Совет Безопасности, поддавшись давлению Соединенных Штатов, не принял надлежащих мер реагирования. В Боснии и Герцеговине деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и защите гуманитарной помощи стала заменителем политических и военных мер, которые могли бы остановить этническую чистку и геноцид. Если говорить о Косово, то паралич, охвативший Совет Безопасности, вынудил Организацию Североатлантического договора (НАТО) действовать в обход Организации Объединенных Наций. Лишь однажды в 90-е годы — в ситуации с Восточным Тимором — Совет Безопасности, отреагировав на настоятельный призыв Генерального секретаря, объединил свои усилия с усилиями национальных правительств и региональных субъектов, чтобы быстро оказать совместное давление, благодаря которому удалось остановить массовое истребление людей.

88. Массовая гибель людей в таких войнах и при вспышках массового насилия заставляет международное сообщество проявлять бóльшую бдительность в целях их предотвращения. Когда превентивная деятельность терпит неудачу, настоятельно необходимо остановить убийства и не допустить возврата к войне.

C. Решение задачи предотвращения

1. Более эффективные международные рамки и нормы регулирования

89. Роль Организации Объединенных Наций в предотвращении войн можно укрепить, уделив больше внимания разработке международных режимов и норм, регулирующих некоторые из источников и ускорителей конфликтов. В этом контексте важное значение имеет очень широкий спектр законов, норм, соглашений и договоренностей, охватывающих правовые режимы и механизмы разрешения споров, режимы контроля над вооружениями и разоружения и договоренности о налаживании диалога и сотрудничества. Ниже приводится ряд примеров.

90. Что касается правовых механизмов, то в числе недавних важных событий вряд ли можно отметить более важное, чем принятие Римского статута о создании Международного уголовного суда. В ситуациях, когда конфликт нарастает, своевременное предупреждение со стороны Совета Безопасности о том, что он внимательно следит за этим конфликтом и готов использовать свои полно

мочия, предусмотренные в Римском статуте, могло бы удержать стороны от совершения преступлений против человечности и нарушения законов и обычаев войны. **Совет Безопасности должен быть постоянно готов воспользоваться полномочиями, которыми он обладает в соответствии с Римским статутом, для передачи дел в Международный уголовный суд.**

91. Необходимо создать больше правовых механизмов в отношении природных ресурсов, борьба за которые часто становилась фактором, препятствующим обеспечению мира. Будучи встревожены инспирирующей ролью природных ресурсов в войнах, ведущихся в Сьерра-Леоне, Анголе и Демократической Республике Конго, организации гражданского общества и Совет Безопасности начали использовать практику «поименного перечисления и посрамления» и применения санкций в отношении физических и юридических лиц, участвующих в незаконной торговле, а государства предприняли конкретную попытку ограничить торговлю алмазами из зон конфликтов. Данные, полученные из Сьерра-Леоне и Анголы, указывают на то, что такие усилия способствовали прекращению этих гражданских войн. Новая задача, стоящая перед Организацией Объединенных Наций, состоит в том, чтобы оказывать поддержку слабым государствам — особенно тем государствам, которые, выйдя из состояния войны, занимаются восстановлением, но не только им — в рациональном освоении их природных ресурсов во избежание будущих конфликтов.

92. **Организация Объединенных Наций должна совместно с национальными властями, международными финансовыми учреждениями, организациями гражданского общества и частным сектором разработать нормы, регулирующие рациональное использование природных ресурсов, для стран, выходящих из состояния конфликта или находящихся на грани конфликта.**

93. Следует также уделить повышенное внимание разработке, например в рамках Комиссии международного права, правил, касающихся использования трансграничных ресурсов, таких, как водные ресурсы, нефть и газ.

94. Организация Объединенных Наций должна стремиться более тесно взаимодействовать с региональными организациями, которые взяли на себя ведущую роль в создании рамочных механизмов предотвращения. Организация Объединенных Наций может извлечь пользу из обмена информацией и аналитическими данными с региональными системами раннего предупреждения, но более важно то, что региональные организации продвинулись дальше, чем Организация Объединенных Наций, в разработке нормативных стандартов, которые могут служить руководством в контексте превентивной деятельности. Так, например, Организация американских государств (ОАГ) и Африканский союз (АС) едины в мнении о том, что необходимо защищать избранные правительства от государственных переворотов. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) разработала применимые на практике нормы в отношении прав меньшинств. **Организация Объединенных Наций должна опираться на опыт региональных организаций в разработке рамочных норм в отношении прав меньшинств и защиты демократически избранных правительств от их отстранения от власти неконституционным путем.**

95. Что касается режимов контроля над вооружениями и разоружения, то гораздо больше необходимо сделать не только в отношении ядерного, биологического и химического оружия (см. раздел V ниже), но и в отношении распро

странения стрелкового оружия и легких вооружений. В 90-е годы XX века стрелковое оружие, легкие вооружения и наземные мины были основным оружием в большинстве гражданских войн. В то время как благодаря согласованным действиям организаций гражданского общества и заинтересованных государств-членов удалось добиться запрета на наземные мины, в усилиях по ограничению широкой доступности стрелкового оружия и легких вооружений лишь недавно произошел сдвиг от слов к делу.

96. В конце 90-х годов начал применяться всеобъемлющий подход к проблеме стрелкового оружия с целью инициировать международные действия по ограничению его производства и распространения. Ключевым глобальным инструментом в контексте этого подхода является Программа действий Организации Объединенных Наций по предотвращению и искоренению незаконной торговли стрелковым оружием и легкими вооружениями во всех ее аспектах и борьбе с ней, представляющая собой всеобъемлющий набор рекомендаций, нацеленных на предотвращение и искоренение незаконного производства, незаконной передачи и незаконного обращения стрелкового оружия и легких вооружений. В Программе действий предлагается новаторский способ использования региональных структур, таких, как Найробийский секретариат, который, в частности, следит за осуществлением Найробийского протокола о предотвращении распространения, регулировании и сокращении стрелкового оружия и легких вооружений в районе Великих озер и на Африканском Роге, для представления докладов, осуществления наблюдения и проверки соблюдения установленных государствами своих обязательств. Ее следует рассматривать скорее как отправной, а не конечный пункт в усилиях Организации Объединенных Наций. **Государства-члены должны ускорить и завершить переговоры о юридически обязательных соглашениях относительно маркировки и отслеживания стрелкового оружия и легких вооружений, а также брокерской деятельности с ними и их передачи.**

97. Организация Объединенных Наций может также способствовать предотвращению межгосударственных конфликтов посредством повышения уровня транспарентности в отношении запасов обычного оружия, имеющихся у государств-членов, и обычного оружия, приобретаемого ими. Регистр обычных вооружений Организации Объединенных Наций, созданный в 1991 году, повышает уровень транспарентности в военной области, предусматривая представление государствами-членами ежегодных отчетов о продаже и покупке ими обычных вооружений и имеющихся у них запасах вооружений, а также об их оборонных структурах, политике и доктринах. Однако Регистр сильно страдает из-за несвоевременного представления отчетов, их неполноты и неточности. **Все государства-члены должны представлять полную и точную информацию по всем элементам Регистра обычных вооружений Организации Объединенных Наций, а Генеральному секретарю следует предложить ежегодно представлять Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности доклад обо всех недостатках, связанных с представлением отчетов.**

2. Совершенствование информационного и аналитического обеспечения

98. Предотвращение требует раннего предупреждения и аналитических данных, основанных на результатах объективных и беспристрастных исследований. Хотя Организация Объединенных Наций обладает определенным потенциалом раннего предупреждения и анализа, рассредоточенным по различным

учреждениям и департаментам, Генеральный секретарь не смог создать надлежащим образом укомплектованное подразделение, способное обобщать и сводить информацию, поступающую из этих структур, в доклады, касающиеся раннего предупреждения, и стратегические варианты, которые можно было бы использовать для принятия решений. Наилучшим способом создания целостной структуры для разработки стратегических вариантов является укрепление Канцелярии Генерального секретаря путем создания должности первого заместителя Генерального секретаря по вопросам мира и безопасности (см. раздел XIX ниже).

99. Некоторые базирующиеся на местах учреждения участвуют в деятельности механизмов раннего предупреждения, международные неправительственные организации в последние годы играли заметную роль в своевременном представлении информации, анализе ситуации и пропагандистской работе, а доступ Генерального секретаря к результатам проводимого на местах анализа конфликтов резко ограничен. Более тесное взаимодействие структур Организации Объединенных Наций, занимающихся политическими вопросами, вопросами поддержания мира и гуманитарными вопросами, с внешними источниками информации, имеющей отношение к раннему предупреждению, и местных знаний о конфликтах укрепило бы деятельность Организации Объединенных Наций по улаживанию конфликтов. Кроме того, в последние несколько лет исследовательские учреждения (как академические, так и в составе других международных организаций) начали собирать необходимые данные и результаты углубленных аналитических исследований о различных причинах и ускорителях разного рода конфликтов. Подразделения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами политики, должны более активно взаимодействовать с местными источниками знаний и внешними источниками, занимающимися исследованиями.

3. Превентивная дипломатия и посредничество

100. В своих усилиях по предотвращению вспышек насилия внутри стран Организация Объединенных Наций добивалась меньших успехов, чем в своих усилиях по предотвращению войн между государствами, поскольку этим усилиям часто мешает нежелание государств-членов допустить, чтобы их внутренние дела стали объектом международного внимания. Однако можно и должно приложить большие усилия в этой области, которые выражались бы, в частности, в назначении умелых, опытных и известных во всем регионе посланников, посредников и специальных представителей, которые могут внести в предотвращение конфликтов такой же важный вклад, какой они вносят в улаживание конфликтов.

101. Осуществляя такие назначения, Генеральный секретарь должен ставить высокий уровень компетентности выше всех других критериев и прилагать большие усилия к тому, чтобы наращивать соответствующий внутренний и внешний опыт. **Этому способствовало бы создание механизма обучения и инструктирования новых или потенциальных специальных представителей и других представляющих Организацию Объединенных Наций посредников, и мы рекомендуем сделать это.**

102. Посредники и переговорщики нуждаются в надлежащей поддержке. Хотя спрос на посреднические услуги Организации Объединенных Наций за по

следние десять лет резко возрос, на осуществление этой функции по-прежнему выделяется очень мало средств. Преднамеренные действия государств-членов, не выделяющих Департаменту по политическим вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций достаточных ресурсов, идут вразрез с выраженным этими же государствами пожеланием видеть Организацию Объединенных Наций сильной. **Департамент по политическим вопросам должен получить дополнительные ресурсы и должен быть реорганизован, с тем чтобы он мог обеспечивать более последовательную и профессиональную поддержку посреднических усилий.**

103. Хотя детали такой реорганизации должны быть оставлены на усмотрение Генерального секретаря, следует принять во внимание, что **Организации Объединенных Наций необходимо:**

а) **иметь ориентированный на действия на местах специальный потенциал поддержки посреднических усилий, представляющий собой небольшую группу профессионалов, обладающих соответствующим непосредственным опытом и знаниями и доступных для всех посредников, представляющих Организацию Объединенных Наций;**

б) **хорошо разбираться в тематических вопросах, которые постоянно возникают в ходе мирных переговоров, таких, как порядок следования шагов по осуществлению, структура договоренностей о наблюдении, порядок осуществления временных договоренностей и структура механизмов национального примирения;**

с) **осуществлять более тесное взаимодействие с национальными посредниками, региональными организациями и неправительственными организациями, вовлеченными в процесс улаживания конфликта;**

д) **чаще консультироваться с важными представителями гражданского общества, особенно с женщинами, мнения которых часто игнорируются в ходе переговоров, и более активно вовлекать их в мирные процессы.**

4. Превентивное развертывание

104. В ситуациях, когда нарастает напряженность, своевременное развертывание миротворческих сил может успокоить стороны, стремящиеся к мирному урегулированию конфликта, и сдержать потенциальных агрессоров. Заслуживает внимания тот факт, что в единственном до сих пор четком случае превентивного развертывания, которое было осуществлено в бывшей югославской Республике Македонии, это было сделано по просьбе национальных властей и явно увенчалось успехом. **Мы призываем национальных лидеров и стороны в конфликте конструктивно использовать инструмент превентивного развертывания.**

105. Совету Безопасности следует также отметить, что в странах, которые выходят из состояния конфликта, развертывание небольшого контингента миротворцев для обучения национальных вооруженных сил может выполнять важную превентивную роль.

106. Налаживание хороших контактов между посредниками и теми, кто планирует операции по поддержанию мира, может также способствовать выявлению

благоприятных возможностей для превентивного развертывания. Применяемая сейчас время от времени практика, когда те, кто занимается планированием операций по поддержанию мира, участвуют в процессах оказания посреднических услуг, должна стать нормой.

V. Ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие

A. Угрозы, с которыми мы сталкиваемся

1. Ядерное оружие

107. Любое применение ядерного оружия — непреднамеренное или умышленное — может привести к катастрофическим человеческим жертвам и экономическим потерям. Предотвращение распространения этого вида оружия, а также его возможного применения либо государствами, либо негосударственными субъектами, должно оставаться одной из самых приоритетных задач системы коллективной безопасности.

108. Распространение ядерного оружия — имеется в виду его распространение среди государств — создает двоякую угрозу. Наша первая озабоченность заключается в том, что уже в ближайшей перспективе некоторые страны, прикрываясь тем, что они в настоящее время являются участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, могут тайно и незаконно разработать полномасштабные программы по созданию ядерного оружия или — придерживаясь буквы, но, видимо, не духа Договора — приобрести все материалы и знания, необходимые для военных программ, оставляя за собой возможность выхода из Договора в такой момент, когда они сочтут, что готовы перейти к производству ядерных боеприпасов.

109. Вторая озабоченность заключается в том, что в долгосрочной перспективе может произойти размывание или даже крах всего режима Договора о нераспространении ядерного оружия. В настоящее время около 60 государств эксплуатируют или строят ядерные реакторы для производства электроэнергии или проведения исследований, и не менее 40 государств имеют промышленную и научную базу, которая дает им возможность — в случае, если они сделают такой выбор, — произвести ядерное оружие довольно быстро, если нормативно-правовые ограничения режима Договора уже не будут действовать.

110. Озабоченность и в том, и в другом плане совершенно обоснованная: Договор о нераспространении ядерного оружия уже не является таким эффективным ограничителем, каким он был раньше. В 1963 году, когда только четыре государства имели ядерные арсеналы, правительство Соединенных Штатов делало прогноз, что в течение предстоящего десятилетия появятся от 15 до 25 государств, обладающих ядерным оружием; другие же государства предсказывали, что это число может даже возрасти до 50. По состоянию на 2004 год известно, что только у восьми государств есть ядерные арсеналы. Сильный режим нераспространения — его олицетворяют МАГАТЭ и Договор — помог резко замедлить предполагавшиеся темпы распространения. Он сыграл исключительно важную роль в трех отношениях: усиление нормативного запрета на обладание, применение и распространение этого вида оружия; создание гаран

тий того, что государства могут с пользой применять ядерные технологии, но под надзором; уменьшение озабоченности государств относительно потенциала соседей и возможных соперников, что позволило им избежать ненужной гонки вооружений.

111. Однако режим нераспространения ядерного оружия в настоящее время находится под угрозой вследствие несоблюдения взятых на себя обязательств, выхода или угроз выхода из Договора о нераспространении ядерного оружия с целью снятия с себя этих обязательств, изменения международной обстановки в плане безопасности и распространения технологий. Мы приближаемся к такой точке, после которой размывание режима ядерного нераспространения может стать необратимым и приведет к лавинообразному распространению.

112. Независимо от того, будет ли возрастать число государств, обладающих ядерным оружием, серьезную опасность создает также наличие больших запасов ядерных и радиологических материалов. Сегодня в научно-исследовательских реакторах в 27 странах имеется 1300 килограммов высокообогащенного урана. Общие запасы высокообогащенного урана намного больше, и многие места его хранения во всем мире не охраняются достаточно надежно. Государства публично подтвердили 20 случаев утечки ядерных материалов и более 200 случаев незаконного оборота ядерных материалов, которые были задокументированы в течение прошедшего десятилетия. Ученые неоднократно предупреждали о том, что, используя материалы, имеющиеся на открытом рынке, террористы очень легко могут изготовить простое ядерное устройство «пушечного» типа, которое действует просто по принципу соединения двух масс высокообогащенного урана. Эксперты полагают, что в случае подрыва ядерного устройства в крупном городе может быть от десятков тысяч до миллиона жертв или больше. Потери для международной торговли, рынка труда и туристической индустрии превысят триллион долларов США. Такое нападение может привести к новым, далеко идущим последствиям для международной безопасности, демократического управления и гражданских прав.

2. Радиологическое оружие

113. Прямую угрозу создает радиологическое оружие, которое является скорее оружием массовой дезорганизации, чем оружием массового уничтожения. Для изготовления радиологического оружия можно использовать плутоний или высокообогащенный уран, но можно взять и просто радиоактивные материалы, а по всему миру насчитываются миллионы источников таких материалов, используемых в медицинских и промышленных целях. Непосредственная разрушительная сила радиологической, или «грязной», бомбы обусловлена только мощностью ее заряда из обычного взрывчатого вещества, и даже радиационное заражение от такой бомбы, скорее всего, будет ограниченным. Самые серьезные последствия в плане дезорганизации и экономического ущерба будут вызваны паникой среди населения и необходимостью эвакуации и дезактивации в пострадавших районах. Широкое распространение радиологических материалов и та легкость, с какой можно взорвать такое устройство, указывают на то, что вероятность применения такого устройства велика. Это говорит о важности просвещения населения относительно ограниченных последствий применения радиологического оружия, поскольку такое просвещение могло бы уменьшить тревогу и неуверенность, порожденные в случае такого нападения.

3. Химическое и биологическое оружие

114. Химические и биологические материалы также создают все возрастающую угрозу: как и ядерное оружие, они обладают грозным потенциалом и даже в результате однократного применения могут привести к массовым жертвам. Химические вещества имеют широкое распространение, их довольно легко достать и закачать в боеприпас. По всему миру имеется 6000 химических предприятий, которые в принципе могут стать объектами нападений и источниками получения химических материалов. Государства, обладающие химическим оружием, не выдерживают сроки уничтожения химического оружия, оговоренные в Конвенции о химическом оружии: Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО) проконтролировала уничтожение только 9600 метрических тонн из 70 000 метрических тонн заявленных боевых агентов, и если нынешние темпы уничтожения химического оружия сохранятся, цель Конвенции, заключающаяся в полном уничтожении боевых химических агентов, не будет достигнута даже к 2012 году, хотя и эта дата была согласована для продления срока уничтожения.

115. Быстрое развитие биотехнологий и научные достижения в этой области открывают перспективы профилактики и лечения многих болезней, но в то же время они создают возможности разработки новых смертоносных вирусов. Впечатляющие достижения в области рекомбинирования ДНК и прямого вмешательства в генетический код открывают перспективы создания «сконструированных вирусов», которые могут быть разработаны для возрождения искорененных болезней и для того, чтобы иметь вирусы, которые в состоянии противостоять существующим вакцинам, антибиотикам и другим средствам лечения. Существует несчетное число ферментационных, медицинских и научно-исследовательских объектов, которые имеют оборудование для производства биологических агентов. Между тем уже в нескольких лабораториях, созданных террористами, был обнаружен один из биологических токсинов — риксин. В отличие от сибирской язвы, которую можно вылечить антибиотиками, от риксина нет противоядия, а смертельная доза для человека меньше булавочной головки. Применение материалов такого рода для умышленного распространения инфекционного заболевания может погубить столько же людей, сколько ядерный взрыв, или даже больше. Согласно одному из наихудших сценариев, нападение с применением всего лишь одного грамма рецептуры натуральной оспы, закаченной в боеприпас, может привести к гибели от 100 000 до 1 миллиона человек.

116. Сам факт того, что нападение, приведшее к массовым жертвам, еще не произошло, — это не повод для самоуспокоенности, а напоминание о необходимости срочных превентивных мер.

В. Решение задачи предотвращения

117. Сейчас необходима многовекторная деятельность. Первый вектор эффективной стратегии предотвращения распространения ядерного, радиологического, химического и биологического оружия должен быть направлен на глобальные механизмы, уменьшающие спрос на эти виды оружия. Второй вектор должен быть направлен на глобальные механизмы, регулирующие предложение, с тем чтобы как у государств, так и у негосударственных субъектов было меньше

возможностей приобретать оружие, а также материалы и знания, необходимые для его производства. Третий вектор — это принудительные меры, принимаемые Советом Безопасности, опирающиеся на совместный сбор и анализ достоверной информации. Четвертый вектор — это национальные и международные меры в области гражданской обороны и здравоохранения.

1. Более эффективные стратегии в целях сокращения спроса

118. Отсутствие у государств, обладающих ядерным оружием, особого желания осуществлять разоружение ослабляет дипломатическое влияние режима нераспространения и тем самым уменьшает его возможности сдерживать распространение. Несмотря на обязательства Совета Безопасности (резолюция 984 (1995)), эти государства, обладающие ядерным оружием, проявляют все меньше готовности предоставлять гарантии в отношении неприменения ядерного оружия («негативные гарантии безопасности»), и они сохраняют за собой право применять ядерное оружие в ответ на нападение с применением химического или биологического оружия.

119. Несмотря на окончание «холодной войны», государства, обладающие ядерным оружием, заслуживают только средней оценки за выполнение их обязательств по разоружению. Соединенные Штаты и Российская Федерация размонтировали примерно половину своих ядерных боеприпасов, взяли на себя обязательство значительно сократить число развернутых стратегических боеголовок и ликвидировали большинство своих нестратегических ядерных боеприпасов, но проявившиеся в последнее время тенденции движения вспять бросают тень на этот прогресс. В 2000 году государства, обладающие ядерным оружием, обязались принять 13 практических мер по ядерному разоружению, однако они практически отказались от таких мер на сессии Подготовительного комитета, проведенной в 2004 году в рамках подготовки к Конференции 2005 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора.

120. **Государства, обладающие ядерным оружием, должны сделать несколько шагов для того, чтобы возобновить движение по пути разоружения:**

а) они должны выполнить взятые на себя обязательства по статье VI Договора о нераспространении ядерного оружия, продвигаться по пути разоружения и быть готовыми принять конкретные меры для выполнения этих обязательств;

б) они должны вновь подтвердить свои ранее принятые обязательства не применять ядерное оружие против государств, не обладающих ядерным оружием, с тем чтобы еще больше понизить усматриваемое значение ядерного оружия и обеспечить активное международное сотрудничество в области борьбы с распространением, официально закрепив такие обязательства в ближайших и будущих соглашениях о создании зон, свободных от ядерного оружия.

121. **Соединенные Штаты и Российская Федерация, другие государства, обладающие ядерным оружием, и государства, не являющиеся участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, должны взять на себя обязательство принимать практические меры в целях уменьшения опас**

ности непреднамеренного развязывания ядерной войны, включая — в соответствующих случаях — разработку поэтапного графика снятия с боевого дежурства своих стратегических ядерных боеголовок.

122. Кроме того, мы считаем важным, чтобы Совет Безопасности взял на себя прямое обязательство принимать коллективные меры в ответ на ядерное нападение или угрозу такого нападения на государство, не обладающее ядерным оружием.

123. Учитывая проблемы, создаваемые для режима ядерного нераспространения государствами, не являющимися участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, и признавая влияние этих проблем на региональную безопасность, мы рекомендуем принять меры для того, чтобы переговоры в целях урегулирования региональных конфликтов включали меры укрепления доверия и шаги по пути разоружения.

124. Государства, не являющиеся участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, должны заявить о своей приверженности нераспространению и разоружению, продемонстрировав свою приверженность путем ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и поддержки переговоров по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов. Оба этих договора открыты для подписания как государствами, обладающими ядерным оружием, так и государствами, не обладающими таким оружием. Мы рекомендуем принять меры для того, чтобы мирные усилия на Ближнем Востоке и в Южной Азии включали начало переговоров о ядерном разоружении, которые могли бы привести к созданию зон, свободных от ядерного оружия, в этих регионах по аналогии с такими зонами, созданными для Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки, южной части Тихоокеанского региона и Юго-Восточной Азии.

125. Что касается биологического и химического оружия, то существует как обязательство, так и историческая возможность полностью ликвидировать все заявленные запасы химического оружия: все государства, обладающие химическим оружием, должны ускорить намеченное уничтожение всех существующих запасов химического оружия к согласованной дате — к 2012 году.

126. Следует также усилить контроль в рамках Конвенции о химическом оружии, и надо выйти из давно сложившегося тупика по вопросу о механизме контроля в рамках Конвенции о биологическом и токсинном оружии, поскольку такая тупиковая ситуация подрывает доверие ко всему режиму. Государства — участники Конвенции о биологическом и токсинном оружии должны незамедлительно возобновить переговоры по авторитетному договору в области контроля, обеспечив активное участие биотехнологической отрасли. Государства — участники Конвенции о биологическом и токсинном оружии и Конвенции о химическом оружии должны усилить двустороннее дипломатическое давление в целях обеспечения всеобъемлющего присоединения к этим документам.

2. Более эффективные стратегии в целях сокращения поставок

127. Мы признаем, что ядерная энергетика, по мнению многих, является важным источником энергии для использования в гражданских целях и может

приобрести еще большее значение в контексте всемирных усилий по уменьшению зависимости от органического топлива и выбросов парниковых газов. В то же время необходимо рассмотреть и ослабить растущую напряженность в плане взаимосвязи между целями достижения более эффективного режима нераспространения и правом всех участников Договора о нераспространении ядерного оружия на развитие гражданской ядерной промышленности.

128. Статья IV Договора о нераспространении ядерного оружия гарантирует право государств-участников развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях; это право должно быть сохранено. В Договоре также указывается, что это право должно использоваться в соответствии с его статьями I и II; это обязательство также должно соблюдаться. В последние годы стало ясно, что угрозы распространения за счет обогащения урана и переработки отработавшего топлива являются большими и продолжают расти. Эти два процесса, в частности, служат тем маршрутом, по которому участники Договора могут (и в некоторых случаях уже это делают) тайно заниматься деятельностью, не соответствующей Договору и имеющей целью дать им возможность приобретения потенциала создания ядерного оружия.

129. Требуется два способа исправления этой проблемы. Во-первых, нормы в отношении инспекции и контроля, которыми регулировалась деятельность МАГАТЭ в середине 90-х годов, оказываются все более неадекватными. В Типовом дополнительном протоколе МАГАТЭ инициировало более строгие нормы инспекции, однако пока что лишь одна треть государств — участников Договора о нераспространении ядерного оружия ратифицировала Протокол. **Совет управляющих МАГАТЭ должен признать Типовой дополнительный протокол как сегодняшний стандарт для гарантий МАГАТЭ, а Совет Безопасности должен быть готов к принятию мер в случаях возникновения серьезной обеспокоенности по поводу несоблюдения стандартов в отношении нераспространения и гарантий.**

130. Во-вторых, мы настоятельно призываем к тому, чтобы были безотлагательно начаты и доведены до скорейшего завершения переговоры относительно механизма, основанного на существующих положениях статей III и IX устава МАГАТЭ, который позволил бы МАГАТЭ действовать в качестве гаранта в отношении поставок расщепляющегося материала для использования в гражданских ядерных целях. Такой механизм должен был бы поставить Агентство в положение, в котором оно могло бы через посредство уполномоченных им на то поставщиков удовлетворять спрос на поставки ядерного топлива в виде низкообогащенного урана и на переработку отработавшего топлива по рыночным ценам и гарантировать непрерывные поставки этих услуг до тех пор, пока на соответствующих установках не происходит никакого нарушения процедур гарантий или инспекции.

131. **Пока будут проводиться переговоры в отношении этого механизма, государства должны, не отказываясь от права на основании Договора о нераспространении ядерного оружия на строительство таких установок, добровольно установить ограниченный по времени мораторий на строительство любых дальнейших установок по обогащению или переработке, причем приверженность мораторию должна сопровождаться гарантией поставок расщепляющихся материалов нынешними поставщиками по рыночным ценам.**

132. Недавний опыт деятельности сети А.К. Хана продемонстрировал необходимость и ценность мер, принимаемых для воспреещения незаконной и тайной торговли компонентами для ядерных программ. Эта проблема в настоящее время решается на добровольной основе в рамках инициативы по воспреещению распространения. **Мы считаем необходимым призвать все государства присоединиться к этой добровольной инициативе.**

133. Чтобы усилить международно-правовые положения против незаконного оборота ядерного, биологического и химического оружия и материалов, необходимо своевременно завершить нынешние переговоры в Международной морской организации (ИМО) по внесению поправок в Конвенцию 1988 года о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. Совету Безопасности, возможно, потребуется быть готовым рассмотреть вопрос об обязательных мерах, если прогресс на переговорах по Конвенции будет неудовлетворительным.

134. Хотя Договор о нераспространении ядерного оружия предоставляет право выхода из Договора, необходимо настоятельно призвать государства не делать этого. Те, кто выходит из Договора, должны привлекаться к ответственности за нарушения, совершенные в то время, когда они еще были участниками Договора. **Уведомление того или иного государства о выходе из Договора о нераспространении ядерного оружия должно приводить к немедленной проверке выполнения им положений Договора, если необходимо — с санкции Совета Безопасности. Совет управляющих МАГАТЭ должен принять решение о том, что в случае нарушений вся помощь, предоставляемая МАГАТЭ, должна прекращаться.**

135. Необходимы безотлагательные краткосрочные меры для защиты от возможного применения террористами ядерного, радиологического, химического и биологического оружия. Самое первостепенное внимание должно уделяться сведению воедино, обеспечению сохранности и, когда это возможно, ликвидации потенциально опасных материалов и осуществлению эффективных мер экспортного контроля. С этой целью мы приветствуем Глобальную инициативу по уменьшению угрозы, которая содействует а) уменьшению глобальных запасов высокообогащенного урана, б) конверсии исследовательских реакторов на ВОУ в «устойчивые к распространению» реакторы и с) «разубоживанию» существующего ВОУ. **Предлагаемые сроки осуществления Глобальной инициативы по уменьшению угрозы должны быть уменьшены вдвое — с десяти до пяти лет.**

136. Совет Безопасности, действуя в соответствии со своей резолюцией 1540 (2004), может предложить государствам типовое законодательство в отношении обеспечения безопасности, отслеживания, установления уголовной ответственности и экспортного контроля и к 2006 году разработать минимальные стандарты для осуществления государствами — членами Организации Объединенных Наций. Для достижения этой цели Комитет, занимающийся осуществлением резолюции 1540 (2004) Совета, должен установить постоянную связь с МАГАТЭ, ОЗХО и Группой ядерных поставщиков.

137. **Государства — участники Конвенции о биологическом и токсинном оружии должны также провести переговоры по новому протоколу о биобезопасности для классификации опасных биологических агентов и установления обязательных международных стандартов для экспорта таких**

агентов. В пределах установленных сроков государства — участники Конвенции должны воздерживаться от участия в такой торговле биотехнологией с государствами, не являющимися ее участниками.

138. Государства — члены МАГАТЭ должны увеличить объем финансирования его программ, которые помогают определять местонахождение и обеспечивать безопасность радиоактивных источников и которые содействуют государствам в разработке надлежащего внутреннего законодательства. **Более того, Конференция по разоружению должна без дальнейших проволочек перейти к переговорам относительно подпадающего контролю договора о запрещении производства расщепляющихся материалов, который в пределах установленных сроков прекратит производство высокообогащенного урана в неоружейных, а также оружейных целях.**

3. Более эффективный потенциал обеспечения соблюдения

139. Сегодня Совет Безопасности имеет в своем колчане мало стрел для обеспечения соблюдения соглашений о нераспространении, помимо санкций и военной силы. Более того, специальное обращение к Совету Безопасности, не приводящее ни к каким мерам, хуже, чем отсутствие такого обращения вообще. Способность Совета Безопасности генерировать заслуживающую доверия информацию о потенциальных случаях распространения должна быть укреплена.

140. С этой целью должны быть также укреплены связи между МАГАТЭ и ОЗХО и Советом Безопасности. **Совет Безопасности должен приглашать генеральных директоров МАГАТЭ и ОЗХО докладывать ему дважды в год о статусе гарантий и процессов контроля, а также о любых серьезных вызывающих обеспокоенность случаях, которые, возможно, не составляют фактического нарушения Договора о нераспространении ядерного оружия и Конвенции о химическом оружии.**

141. Совет Безопасности должен также быть готов использовать инспекционные возможности для проверки подозреваемых ядерных и химических нарушений, прибегая к потенциалу МАГАТЭ и ОЗХО. До тех пор, пока многосторонние переговоры не приведут к созданию механизма проверки в рамках Конвенции о биологическом и токсинном оружии, Совет Безопасности должен использовать имеющийся у Генерального секретаря список инспекторов по биологическому оружию, которые должны оставаться независимыми и работать в соответствии с существующими в Организации Объединенных Наций кодексами о персонале. Этот список инспекторов должен также быть доступным для того, чтобы консультировать Совет и вступать в контакт с руководством ВОЗ в случае подозрительной вспышки заболеваний, о чем идет речь ниже.

4. Более эффективные меры по охране здоровья населения

142. Научные достижения в области биотехнологии и повсеместное распространение объектов, способных производить биологические агенты, ограничивают возможности ликвидации биологического оружия и усложняют усилия по контролю. Однако в отличие от ядерного оружия со многими (хотя не всеми) биологическими агентами можно бороться с помощью вакцин и эффективных мер реагирования (включая быстрое диагностирование, карантины и лечение). Таким образом, хорошо подготовленное общество может быть в состоянии избежать худших сценариев биологических нападений.

143. Однако в настоящее время международная помощь в плане контроля, обнаружения и принятия мер реагирования в случае инфекционных заболеваний отсутствует, планирование мер по обеспечению безопасности и расходы на эти цели плохо координируются с политикой и бюджетами в области здравоохранения, а понимание того, что неизбежное новое биологическое будущее делает активную биооборону самым жизнеспособным вариантом противодействия возможному нападению, является недостаточным.

144. С учетом потенциальной угрозы для международной безопасности, создаваемой преднамеренным выпуском инфекционного биологического агента или очень сильной естественной вспышкой какого-то инфекционного заболевания, необходимо, чтобы Генеральный директор ВОЗ через Генерального секретаря постоянно информировал Совет Безопасности о любых подозрительных или очень сильных вспышках инфекционных заболеваний. В таком случае Совет Безопасности должен быть готов поддержать работу следователей ВОЗ или использовать экспертов, докладывающих непосредственно Совету, и, если существующие Международные медико-санитарные правила не предусматривают адекватного доступа для проведения ВОЗ расследований и для координации мер реагирования, Совет Безопасности должен быть готов санкционировать более широкие меры по обеспечению соблюдения. В случае, если то или иное государство не способно обеспечить надлежащий карантин большого числа потенциальных носителей болезни, Совет Безопасности должен быть готов поддержать международные действия по оказанию помощи в проведении операций, связанных с санитарным кордоном. **Совет Безопасности должен консультироваться с Генеральным директором ВОЗ на предмет разработки необходимых процедур для совместной деятельности в случае подозрительной или очень сильной вспышки инфекционного заболевания.**

VI. Терроризм

A. Угроза, с которой мы сталкиваемся

145. Терроризм наносит удар по ценностям, которые лежат в основе Устава Организации Объединенных Наций: уважение прав человека; верховенство права; правила ведения войны, защищающие гражданское население; терпимость между народами и странами; и мирное урегулирование конфликтов. Терроризм процветает в условиях отчаяния, унижения, нищеты, политического угнетения, экстремизма и нарушений прав человека; он также процветает в условиях региональных конфликтов и иностранной оккупации; он выигрывает от слабой способности государства поддерживать правопорядок.

146. Два новых динамичных явления делают террористическую угрозу еще более безотлагательной. «Аль-Каида» является первым — и вряд ли последним — примером вооруженной негосударственной сети с глобальным охватом и современным потенциалом. Нападения, совершенные в более десяти государствах-членах на четырех континентах за последние пять лет, продемонстрировали, что «Аль-Каида» и связанные с ней организации создают универсальную угрозу для членов Организации Объединенных Наций и для самой Организации Объединенных Наций. В публичных заявлениях «Аль-Каида» выделила Организацию Объединенных Наций как крупное препятствие на пути

достижения ее целей и назвала ее одним из своих врагов. Во-вторых, угроза того, что террористы — любого рода, с любыми мотивами — будут стремиться вызвать массовые жертвы, создает беспрецедентные опасности. Наши изложенные выше рекомендации в отношении контроля за поставками ядерных, радиологических, химических и биологических материалов и создания мощных глобальных систем общественного здравоохранения имеют центральное значение для любой стратегии по предотвращению этой угрозы.

В. Решение задачи предотвращения

1. Всеобъемлющая стратегия

147. В ходе всех региональных консультаций Группы правительства и организации гражданского общества высказывали обеспокоенность по поводу того, что нынешняя «война с терроризмом» в некоторых случаях подрывает те самые ценности, по которым наносят удар террористы: права человека и верховенство права. Большинство из тех, кто выражал такую обеспокоенность, не ставили под сомнение серьезность террористической угрозы и признавали, что право на жизнь является самым основополагающим среди прав человека. Они, однако, высказывали опасения насчет того, что подходы к проблеме террора, сконцентрированные целиком и полностью на военных, полицейских и разведывательных мерах, грозят подорвать усилия по содействию благому управлению и правам человека, привести к отчуждению больших групп населения мира и тем самым ослабить потенциал коллективных действий против терроризма. Что касается государств в регионах, откуда происходят террористы, то первейшая необходимость состоит в том, чтобы укреплять не только их способность, но и их волю к борьбе с терроризмом. Для укрепления этой воли — причем так, чтобы государства пользовались поддержкой своих собственных народов, а не наталкивались на оппозицию с их стороны, — необходим более широкий подход.

148. Единой для всех таких обеспокоенностей нитью является настоятельная необходимость разработки глобальной стратегии по борьбе с терроризмом — стратегии, затрагивающей коренные причины и укрепляющей ответственные государства, верховенство права и основополагающие права человека. Необходима всеобъемлющая стратегия, включающая в себя меры принуждения, но являющаяся более широкой, чем эти меры. **Организация Объединенных Наций — при ведущей роли Генерального секретаря — должна содействовать такой всеобъемлющей стратегии, которая включает:**

а) сдерживание, осуществляемое с целью опрокинуть причины терроризма или тех, кто способствует терроризму, в том числе посредством поощрения социальных и политических прав, верховенства права и демократических реформ; принятия мер для прекращения оккупации и устранения главных политических причин недовольства; борьбы с организованной преступностью; уменьшения масштабов нищеты и безработицы; и прекращения распада государств. Все обсуждаемые выше стратегии предотвращения других угроз влекут за собой вторичные выгоды, способствуя устранению некоторых из причин терроризма или пособников терроризма;

б) усилия по борьбе с экстремизмом и нетерпимостью, в том числе посредством образования и содействия публичным обсуждениям. Одно недавнее нововведение ПРООН — «Доклад о развитии человека в арабском ми

ре» — помогло катализировать широкие прения на Ближнем Востоке в отношении необходимости расширения прав женщин, политической свободы, верховенства права и гражданских свобод;

с) разработка более действенных инструментов для глобального сотрудничества в борьбе с терроризмом, причем исключительно в правовых рамках, основанных на уважении к гражданским свободам и правам человека, в том числе в областях правоохранительной деятельности; обмена разведывательными данными, когда это возможно; отказа и воспреещения, когда это необходимо; и мер финансового контроля;

d) наращивание потенциала государств по предотвращению террористической вербовки и террористических операций;

е) контроль за опасными материалами и меры по охране здоровья населения.

2. Более эффективные инструменты по борьбе с терроризмом

149. Несколько антитеррористических конвенций Организации Объединенных Наций заложили важные нормативные основы. Однако слишком много государств остаются за рамками конвенций и не все страны, ратифицирующие конвенции, приступают к принятию внутренних мер по обеспечению их выполнения. Кроме того, попытки решить проблему финансирования терроризма являются неадекватными. В то время как в течение трех месяцев после 11 сентября 2001 года были заблокированы предполагаемые террористические средства на сумму в 112 млн. долл. США, за два последующих года было заморожено лишь 24 млн. долл. США. Конфискованные средства представляют собой лишь небольшую долю от общего объема ресурсов, имеющихся в распоряжении террористических организаций. В то время как многие государства не имеют достаточных законов и технических возможностей для борьбы с отмыванием денег, используемые террористами методы уклонения являются весьма развитыми, и многие террористические средства являются законными по своему происхождению, в связи с чем их трудно регулировать.

150. Государства-члены, которые еще не сделали этого, должны активно рассмотреть вопрос о подписании и ратификации всех 12 международных конвенций по борьбе с терроризмом и должны принять 8 специальных рекомендаций в отношении финансирования терроризма, выпущенных Целевой группой по финансовым мероприятиям, касающимся отмывания денег, которую поддерживает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и меры, рекомендованные в ее различных документах о передовой практике.

151. Совет Безопасности играет важную роль в заполнении пробелов в стратегии борьбы с терроризмом. С начала 90-х годов Совет Безопасности пытается ослабить государственную поддержку терроризма и укрепить государственное сопротивление терроризму. Начиная с 1992 года Совет Безопасности применял санкции против физических лиц и государств, поддерживавших терроризм, в том числе в 1999 и 2000 годах против Усамы бен Ладена, «Аль-Каиды» и «Талибана». Первоначальная реакция Совета Безопасности на террористические нападения, совершенные 11 сентября 2001 года, была быстрой и впечатляющей. Резолюция 1373 (2001) Совета Безопасности установила для всех госу

дарств единые императивные обязательства по борьбе с терроризмом и учредила Контртеррористический комитет для контроля за соблюдением и для содействия оказанию государствам технической помощи.

152. Совет Безопасности, однако, должен действовать осторожно. То, как юридические или физические лица попадают в террористический список, который ведет Совет, и отсутствие процедур пересмотра или обжалования в отношении тех, кто включен в список, вызывают серьезные вопросы подотчетности и, возможно, нарушают основополагающие нормы в области прав человека и конвенции. **Комитет по санкциям в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» должен внедрить процесс пересмотра дел физических и юридических лиц, которые утверждают, что их необоснованно включили в контрольные списки или сохраняют в этих списках.**

153. Санкции, вводимые Советом Безопасности, и деятельность его Контртеррористического комитета играют важную роль в прекращении той поддержки, которую некоторые государства оказывают терроризму, и в мобилизации других государств на борьбу с ним. Однако санкции Совета против «Аль-Каиды» и «Талибана» страдают от медлительной поддержки и медлительного осуществления государствами-членами и затрагивают лишь небольшую группу известных деятелей «Аль-Каиды», в то время как ряд государств запаздывают с осуществлением указаний Контртеррористического комитета. Мы считаем, что необходимы дальнейшие меры для обеспечения полного осуществления этих указаний.

3. Содействие государствам в борьбе с терроризмом

154. Поскольку оказываемая при содействии Организации Объединенных Наций помощь ограничена технической поддержкой, государства, стремящиеся добиться оперативной поддержки в контртеррористической деятельности, не имеют никакой иной альтернативы, кроме как обращаться за двусторонней помощью. Способность Организации Объединенных Наций содействовать оказанию такой помощи в ряде случаев облегчала бы внутренние политические проблемы, а это может быть достигнуто, если будет предусмотрено, что Исполнительный директорат Контртеррористического комитета будет действовать в качестве координационного центра для оказания межгосударственной военной, полицейской и пограничной помощи в целях укрепления национального контртеррористического потенциала. **Совет Безопасности после консультаций с затронутыми этой проблемой государствами должен расширить полномочия Исполнительного директората Контртеррористического комитета с целью выполнения этой функции.**

155. Несоблюдение может быть вызвано недостаточной волей, но чаще является результатом отсутствия потенциала. Члены Организации Объединенных Наций и специализированные органы должны активизировать свои усилия с целью предоставления государствам доступа к эффективным правовым, административным и полицейским инструментам для предотвращения терроризма. **Для оказания содействия этому процессу Организация Объединенных Наций должна учредить целевой фонд по укреплению потенциала под руководством Исполнительного директората Контртеррористического комитета.**

156. Сталкиваясь с государствами, которые обладают возможностями для выполнения своих обязательств, но то и дело не выполняют их, **Совету Безопасности** может потребоваться принимать дополнительные меры для обеспечения соблюдения, и он должен **разработать график заранее установленных санкций за их невыполнение государствами.**

4. Определение терроризма

157. Способность Организации Объединенных Наций разработать всеобъемлющую стратегию сдерживается неспособностью государств-членов согласовать антитеррористическую конвенцию, включая определение терроризма. Это мешает Организации Объединенных Наций оказать моральное влияние и недвусмысленно заявить, что терроризм никогда не является приемлемым методом, даже по самым убедительным причинам.

158. Начиная с 1945 года еще более мощный набор норм и законов, включая Устав Организации Объединенных Наций, Женевские конвенции и Римский статут Международного уголовного суда, регулирует и сдерживает решения государств в отношении применения силы и их поведение в условиях войны, например в том, что касается требования о проведении различия между комбатантами и мирными жителями, о пропорциональном применении силы и о соблюдении основных гуманитарных принципов. Нарушения этих обязательств должны и далее вызывать широкое осуждение, а военные преступления должны преследоваться в судебном порядке.

159. Нормы, регулирующие применение силы негосударственными субъектами, отстают от норм, касающихся государств. Это скорее не юридический, а политический вопрос. С правовой точки зрения практически все формы терроризма запрещены какой-то из 12 международных контртеррористических конвенций, обычным международным правом, Женевскими конвенциями или Римским статутом. Ученые-юристы знают это, однако есть явное различие между этим разрозненным перечнем конвенций и малоизвестных положений других договоров и убедительными нормативными рамками, понятными для всех, которые должны обрамлять вопрос о терроризме. В отношении применения силы негосударственными субъектами Организация Объединенных Наций должна достичь такого же уровня нормативной силы, что и в отношении применения силы государствами. Отсутствие договоренности относительно четкого и общеизвестного определения подрывает нормативные и моральные позиции в борьбе против терроризма и ложится пятном на репутацию Организации Объединенных Наций. Выработка всеобъемлющей конвенции о терроризме, включая четкое определение, является политическим императивом.

160. Поиски согласованного определения обычно наталкиваются на два вопроса. Первый из них связан с доводом о том, что любое определение должно включать применение государствами вооруженных сил против мирного населения. Мы полагаем, что правовые и нормативные рамки, направленные против совершаемых государствами нарушений, гораздо крепче, чем в случае негосударственных субъектов, и мы не считаем это возражение убедительным. Второе возражение касается того, что народы, находящиеся под иностранной оккупацией, имеют право на сопротивление и что определение терроризма не должно умалять это право. Право на сопротивление опротестовывается некоторыми. Однако оно не является центральным моментом: центральный момент

заключается в том, что в факте оккупации нет ничего, что оправдывало бы нанесение ударов по мирным жителям и их уничтожение.

161. Ни одно из этих возражений не является достаточно весомым, чтобы опровергнуть аргумент о том, что прочные и ясные нормативные рамки, установленные Организацией Объединенных Наций в вопросе о применении силы государствами, должны быть дополнены столь же авторитетными нормативными рамками в вопросе о применении силы негосударственными субъектами. Нападения, конкретно направленные против ни в чем не повинных мирных жителей и некомбатантов, должны четко и недвусмысленно осуждаться всеми.

162. Мы приветствуем недавнее принятие резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, которая содержит ряд мер для усиления роли Организации Объединенных Наций в борьбе с терроризмом.

163. Тем не менее мы видим особую ценность в выработке консенсусного определения в рамках Генеральной Ассамблеи с учетом ее уникальной легитимности в нормативном плане и считаем, что она должна оперативно завершить переговоры относительно всеобъемлющей конвенции по терроризму.

164. Это определение терроризма должно включать следующие элементы:

а) признание — в преамбуле — того, что применение силы государством против мирных жителей регулируется Женевскими конвенциями и другими документами и, если она применяется в достаточно широком масштабе, представляет собой военное преступление со стороны соответствующих лиц или преступление против человечности;

б) подтверждение того, что акты, подпадающие под 12 предшествующих антитеррористических конвенций, представляют собой терроризм, и заявление о том, что они являются преступлением согласно международному праву; и подтверждение того, что терроризм в период вооруженного конфликта запрещен Женевскими конвенциями и Протоколами;

в) ссылка на определения, содержащиеся в Международной конвенции 1999 года о борьбе с финансированием терроризма и в резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности;

г) описание терроризма как «любого деяния, в дополнение к деяниям, уже указанным в существующих конвенциях по различным аспектам терроризма, Женевских конвенциях и резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения».

VII. Транснациональная организованная преступность

A. Угроза, с которой мы сталкиваемся

165. Транснациональная организованная преступность представляет собой угрозу для государств и обществ, подрывая безопасность человека и коренное обязательство государств обеспечивать правопорядок. Борьба с организованной преступностью служит двойной цели уменьшения этой прямой угрозы для безопасности государства и человека, а также является необходимым шагом в усилиях по предотвращению и урегулированию внутренних конфликтов, борьбе с распространением оружия и предотвращению терроризма.

166. Один из основных видов деятельности организованных преступных групп — незаконный оборот наркотиков — влечет за собой значительные последствия для безопасности. По оценкам, преступные организации получают в год от 300 до 500 млрд. долл. США за счет наркоторговли, которая является их самым крупным источником доходов. В некоторых регионах огромные прибыли, получаемые от этого вида деятельности, соперничают даже с ВВП некоторых стран, тем самым создавая угрозу для государственной власти, экономического развития и верховенства права. Наркоторговля благоприятствует все более широкому внутривенному использованию героина, что в некоторых частях мира привело к тревожному распространению вируса ВИЧ/СПИДа. Существует все больше доказательств связи между финансированием террористических группировок и доходами от опиума, что особенно заметно в Афганистане.

167. Государства и международные организации реагируют слишком медленно на угрозу организованной преступности и коррупции. Заявления относительно серьезности этой угрозы редко сопровождаются практическими делами. На пути более эффективного международного реагирования стоят три основных препятствия: недостаточное сотрудничество между государствами, слабая координация между международными учреждениями и неадекватное соблюдение существующих положений многими государствами.

168. Эффективность борьбы с конкретными проявлениями организованной преступности является различной. Усилия по борьбе с коррупцией страдают от отсутствия приверженности и понимания в отношении видов, уровней, мест проявления и стоимости коррупции. В деятельности по пресечению поставок наркотиков успехи в некоторых странах нередко сводятся на нет вследствие неудач в других. Национальные инициативы по уменьшению спроса в промышленно развитом мире также являются неэффективными, и общее количество потребителей опиума и героина оставалось относительно стабильным на протяжении прошлого десятилетия.

169. Меры реагирования на организованную преступность в ходе и после конфликтов носят децентрализованный и фрагментарный характер. В послевоенный период бывшие комбатанты стремятся использовать криминальные связи и специальные знания, полученные в ходе войны, тем самым подрывая международные усилия по миростроительству. Укрепившаяся коррупция, использование насилия для защиты преступной деятельности и тесные связи между преступными предприятиями и политической элитой препятствуют установлению верховенства права и созданию эффективных государственных институтов. Международные усилия по пресечению торговли оружием являются недостаточными, а режимы санкций обеспечиваются в неполной мере.

170. Организованная преступность все в большей мере действует через гибкие сети, а не через более формальные иерархические структуры. Эта форма организации дает преступникам такие плюсы, как многообразие, гибкость, низкая

видимость и долговечность. Связи между различными сетями превратились в одну из главных особенностей организованной преступности в 90-е годы, тем самым приведя к созданию сетей, состоящих из сетей. Гибкость таких сетей резко контрастирует с громоздкими системами обмена информацией и слабым сотрудничеством в ходе уголовных расследований и судебного преследования со стороны государств.

В. Решение задачи предотвращения

171. Борьба с организованной преступностью требует более эффективных международных регулирующих рамок и более широких усилий по укреплению потенциала государств в области верховенства права. Также требуются согласованные усилия по борьбе с торговлей людьми.

1. Более эффективные международные регулирующие рамки

172. Несколько принятых недавно международных конвенций открывают возможности для того, чтобы уравнивать правила игры, содействуя более быстрому и более тесному сотрудничеству между государствами. Такие конвенции, однако, не добились универсального присоединения и страдают от неадекватного осуществления и соблюдения участвующими государствами. Необходимы механизмы для контроля за выполнением государствами-членами их обязательств и для выявления и исправления законодательных и институциональных недостатков. Коллективная реакция на организованную преступность зависит от упорочения и укрепления международных договорных рамок. Более половины государств — членов Организации Объединенных Наций еще не подписали или не ратифицировали Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года и три Протокола к ней и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года либо не выделили достаточно ресурсов для выполнения положений этих конвенций и протоколов, касающихся контроля. **Государства-члены, которые еще не подписали или не ратифицировали эти конвенции и протоколы либо не выделили ресурсов для их осуществления, должны сделать это, и все государства-члены должны оказывать поддержку Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в его работе в этой области.**

173. Организованные преступные группы свободно передвигаются через границы; они препятствуют правовому сотрудничеству. **Государства-члены должны создать центральный орган для содействия обмену доказательствами между национальными судебными властями, взаимной правовой помощи между прокурорскими органами и осуществлению просьб об экстрадиции.**

174. В отличие от террористов преступники руководствуются интересами финансовой наживы. Единственная наилучшая стратегия ослабления организованной преступности заключается в том, чтобы ликвидировать ее способность к отмыванию денег. Транснациональная организованная преступность генерирует доходы в объеме примерно 500 млрд. долл. США в год, а по оценкам некоторых источников, эта сумма в три раза больше. В 2000 году было отмыто от 500 млрд. долл. США до 1,5 трлн. долл. США. Несмотря на колоссальность

этих сумм и их роль в содействии организованной преступности, многие государства не регулируют отмывание денег. Неразборчивое обеспечение банковской тайны и быстрое возникновение финансовых убежищ по-прежнему являются серьезным препятствием в борьбе с этой проблемой. **Необходимо провести переговоры по всеобъемлющей международной конвенции о борьбе с отмыванием денег, которая решала бы эти вопросы и которая должна быть одобрена Генеральной Ассамблеей.**

175. Самая отвратительная форма, которую принимает организованная преступность, — это торговля людьми, и все государства-члены должны принять решительные меры для ее пресечения. **Государства-члены должны подписать и ратифицировать Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, а участники Протокола должны предпринять все необходимые шаги для его эффективного осуществления.**

176. Организация Объединенных Наций должна продолжать содействовать техническому сотрудничеству между странами и международными правоохранительными учреждениями с целью обеспечения защиты и поддержки жертв торговли в странах происхождения, транзита и назначения. В частности, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Международная организация труда (МОТ) должны активно отстаивать права человека, в том что касается женщин и детей, и должны интегрировать конкретные стратегии по оказанию им помощи в свои программы и помогать обеспечивать их защиту, дабы они не становились жертвами торговли людьми.

2. Более эффективное укрепление потенциала государств

177. Медленное осуществление также является результатом — в ряде случаев — ограниченного потенциала государств. Для решения этой проблемы международные организации, прежде всего Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, разработали программы технической помощи и профессиональной подготовки, направленные на создание эффективных национальных правоохранительных и судебных учреждений. Однако эта деятельность в недостаточной степени обеспечена ресурсами. **Организация Объединенных Наций должна создать мощный механизм укрепления потенциала для оказания помощи в области верховенства права.** Региональные организации и многонациональные финансовые учреждения должны активно подключиться к этим усилиям.

VIII. Роль санкций

178. Что касается превентивных действий в связи с угрозами для международного мира и безопасности, то санкции являются жизненно важным, хотя и не совершенным инструментом. Они представляют собой необходимую середину между войной и словами, когда страны, отдельные лица и повстанческие группы нарушают международные нормы и когда отсутствие реакции ослабляло бы эти нормы, ободряло бы других нарушителей или истолковывалось бы как согласие.

179. Целевые санкции (связанные с финансовыми вопросами, поездками, авиацией или эмбарго на поставки оружия) играют полезную роль в плане ока

зания давления на руководителей и элиту с минимальными гуманитарными последствиями, представляют собой менее дорогостоящую альтернативу другим вариантам и могут быть приспособлены к конкретным обстоятельствам. Изолируя нарушителей международных норм и законов, даже скромные связанные с санкциями меры (включая спортивные эмбарго) могут служить важной символической цели. Угроза санкций может быть мощным средством сдерживания и предупреждения.

180. Совет Безопасности должен обеспечивать эффективное осуществление и соблюдение санкций:

а) когда Совет Безопасности вводит режим санкций, включая эмбарго на поставки оружия, он должен, как правило, создавать механизмы контроля и наделять их необходимыми полномочиями и возможностями для проведения высококачественных и углубленных расследований. Необходимо предусматривать надлежащие бюджетные положения для создания таких механизмов;

б) комитеты Совета Безопасности по санкциям должны быть уполномочены разрабатывать усовершенствованные руководящие принципы и процедуры отчетности для оказания государствам содействия в осуществлении санкций и улучшать процедуры ведения точных списков лиц и организаций, являющихся объектом целевых санкций;

в) Генеральный секретарь должен назначить старшего сотрудника, обеспеченного достаточными вспомогательными ресурсами, с тем чтобы позволить Генеральному секретарю готовить для Совета Безопасности анализ наилучших методов придания санкциям целенаправленного характера и оказания содействия в координации их осуществления. Этот сотрудник будет также содействовать усилиям по обеспечению соблюдения; выявлять потребности в технической помощи и координировать такую помощь; и выносить рекомендации относительно любых корректив, необходимых для повышения эффективности санкций;

г) доноры должны выделять больший объем средств на цели укрепления правовых, административных, полицейских и пограничных возможностей государств-членов в плане осуществления санкций. Эти меры по укреплению потенциала должны включать в себя усилия по совершенствованию воспрепятствования воздушных полетов в зонах конфликтов;

д) Совет Безопасности должен — в случае проверенных, хронических нарушений — вводить вспомогательные санкции против тех, кто причастен к нарушению санкций;

е) Генеральный секретарь в консультации с Советом Безопасности должен обеспечить наличие надлежащего механизма ревизии для контроля за управлением санкциями.

181. Комитеты по санкциям должны улучшить процедуры установления гуманитарных исключений и регулярно проводить оценки гуманитарного воздействия санкций. Совет Безопасности должен и далее стремиться смягчать гуманитарные последствия санкций.

182. Когда санкции связаны со списками физических или юридических лиц, комитеты по санкциям должны установить процедуры для пересмот

ра дел тех, кто утверждает, что их неоправданно включили в такие списки или сохраняют в таких списках.

Часть третья

Коллективная безопасность и применение силы

Резюме

Что произойдет, если использование мирных средств в целях предотвращения потерпит неудачу? Если ни одна из превентивных мер, описанных выше, не остановит сползание к войне и хаосу? Если отдаленные угрозы станут непосредственными? Или если непосредственные угрозы станут реальными? Или если угроза, не носящая непосредственного характера, тем не менее станет весьма реальной, и никакие меры, за исключением применения военной силы, не смогут, как представляется, нейтрализовать ее?

Мы рассматриваем здесь обстоятельства, в которых эффективная система коллективной безопасности может потребовать поддержки в виде военной силы, и начнем с норм международного права, которые должны регулировать — во избежание анархии — любое решение начать войну. Необходимо проводить различие между ситуациями, когда государство заявляет, что оно действует в порядке самообороны; ситуациями, когда государство создает угрозу другим вне своих границ; и ситуациями, когда угроза носит главным образом внутренний характер, а речь идет об обязанности государства защитить свое собственное население. Во всех случаях, как мы считаем, Устав Организации Объединенных Наций, если его правильно понимать и применять, позволяет справиться с задачей: статья 51 не требует ни расширения, ни ограничения ее давно осмысленной сферы охвата, а глава VII предоставляет Совету Безопасности все полномочия заниматься любого рода угрозой, с которой государства могут столкнуться. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативы Совету Безопасности как источнику властных полномочий, а в том, чтобы сделать так, чтобы он работал лучше, чем до сих пор.

То, что сила *может быть* законно применена, не всегда означает, что, если хорошо подумать и здраво рассудить, ее *следует* применить. Мы определили свод руководящих принципов — пять критериев легитимности, — которые, как мы считаем, Совет Безопасности (и любой другой, участвующий в принятии таких решений) должен всегда учитывать при рассмотрении вопроса о том, разрешить ли применение вооруженной силы или применить ли ее. Принятие этих руководящих принципов (серьезность угрозы, правильная цель, крайнее средство, соразмерность средств и сбалансированный учет последствий) не приведет к согласованным выводам с автоматической предсказуемостью, однако должно существенно повысить шансы на достижение международного консенсуса в отношении вопросов, которые в последние годы породили глубокий раскол.

Мы рассматриваем здесь также другие основные вопросы, которые возникают в ходе и после завершения насильственного конфликта, включая необходимые потенциалы принуждения к миру, поддержания мира и миростроительства и защиту гражданских лиц. Центральной, сквозной темой является необходимость того, чтобы все члены международного сообщества — как развитые, так и развивающиеся государства — проявляли гораздо большую готовность предоставлять готовые к развертыванию военные силы и средства и обеспечивать их поддержку. Пустые жесты не требуют никаких усилий, а эффективная, действенная и справедливая система коллективной безопасности требует проявления реальной приверженности.

IX. Применение силы: правила и руководящие принципы

183. Составители Устава Организации Объединенных Наций признавали, что сила может оказаться необходимой для «предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира». Военная сила, применяемая законным и надлежащим образом, является жизненно важной составной частью любой действенной системы коллективной безопасности в любом ее определении — традиционно узком определении или более широком, которое мы бы предпочли. Однако мало найдется вопросов современной политики, которые порождали бы большие сложности или имели бы большую значимость, чем принципы, касающиеся использования силы и ее применения в конкретных ситуациях.

184. Поддержание мира и безопасности в мире в значительной мере зависит от наличия общего глобального понимания того, когда применение силы является одновременно законным и легитимным, и принятия этой концепции. Присутствие одного из этих элементов и отсутствие другого всегда чревато ослаблением международного правового порядка, в результате чего возникает большая угроза безопасности как государств, так и человека.

A. Вопрос законности

185. Устав Организации Объединенных Наций, статья 2.4, четко запрещает государствам-членам применять или угрожать применением силы друг против друга, допуская лишь два исключения: действия в порядке самообороны в соответствии со статьей 51 и принятие мер военного характера, санкционированное Советом Безопасности на основании главы VII (и путем расширения применительно к региональным организациям на основании главы VIII) в порядке реагирования на «любую угрозу миру, любое нарушение мира или акт агрессии».

186. В первые 44 года существования Организации Объединенных Наций государства-члены часто нарушали эти правила и применяли военную силу буквально сотни раз: парализованный Совет Безопасности принял очень мало резолюций, основанных на главе VII, а статья 51 лишь редко выполняла роль убедительного прикрытия. Однако после окончания «холодной войны» стремление к международной системе, регулируемой нормами права, усилилось. Мало что указывает на явное принятие международным сообществом идеи о том, что безопасность лучше всего сохранять с помощью баланса силы или какой-либо одной — даже движимой благими намерениями — сверхдержавы.

187. Однако в стремлении применить четкие формулировки Устава мы на практике сталкиваемся с тремя особенно трудными вопросами: первый касается ситуации, когда государство заявляет о своем праве нанести в порядке самообороны превентивный удар в ответ на угрозу, которая не носит непосредственного характера; второй касается ситуации, когда государство, как представляется, создает внешнюю угрозу, реальную или потенциальную, другим государствам или людям, находящимся за его пределами, но при этом в Совете Безопасности существуют разногласия по поводу того, что делать в этой связи; и третий касается ситуации, когда угроза носит главным образом внутренний

характер, т.е. опасность угрожает самому населению того или иного государства.

1. **Статья 51 Устава Организации Объединенных Наций и самооборона**

188. Формулировка этой статьи носит ограничительный характер: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации, до тех пор пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности». Однако государство, являющееся объектом угрозы, в соответствии с давно установившейся нормой международного права, может предпринять военные действия, если угроза нападения является *непосредственной*, никакие другие средства не позволяют устранить ее, а действия соразмерны угрозе. Проблема возникает в ситуации, когда угроза не носит непосредственного характера, но все же, по утверждениям, является реальной: например приобретение, предположительно с враждебным намерением, потенциала для производства ядерного оружия.

189. Может ли государство, не обращаясь в Совет Безопасности, сослаться в этих обстоятельствах на право заранее предпринять действия в порядке самообороны, причем не только упреждающие действия (в отношении непосредственной или близкой угрозы), но и превентивные действия (в отношении угрозы, не являющейся непосредственной или близкой)? Те, кто утвердительно отвечает на этот вопрос, приводят довод о том, что ущерб, который может стать следствием некоторых угроз (например, действий террористов, обладающих ядерным оружием), столь велик, что просто опасно ждать, когда эти угрозы станут непосредственными, и что заблаговременные действия могут причинить меньший ущерб (например, выпадение радиоактивных осадков в результате разрушения реактора является меньшим злом, чем обмен ядерными ударами).

190. Краткий ответ состоит в следующем: если есть веские аргументы в пользу превентивных военных действий и веские доказательства в их подтверждение, они должны быть доведены до сведения Совета Безопасности, который может санкционировать такие действия, если сочтет это необходимым. Если он не сочтет это нужным, то, по определению, будет время для того, чтобы использовать другие стратегии, включая убеждение, переговоры, устрашение и сдерживание, и затем вновь рассмотреть вариант военных действий.

191. Тем, кто не приемлет такой ответ, следует сказать следующее: в мире, где существует ощущение наличия множества возможных угроз, риск, которому могут подвергнуться глобальный порядок и предусматривающая отказ от интервенции норма, на которой этот порядок по-прежнему зиждется, попросту слишком велик, чтобы признать законность односторонних превентивных действий, отличных от коллективно одобренных действий. Позволить кому-либо одному предпринять такие действия значит позволить это делать всем.

192. **Мы не поддерживаем ни переработки статьи 51, ни придания ей нового толкования.**

2. Глава VII Устава Организации Объединенных Наций и внешние угрозы

193. Что касается ситуации, когда какое-либо государство создает угрозу другим государствам, людям, находящимся за его пределами, или международному порядку в более общем плане, то формулировки главы VII по своему существу носят достаточно широкий характер и толковались довольно широко, чтобы позволить Совету Безопасности одобрить любые принудительные действия, включая военные действия, против государства, когда он сочтет их «необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». Речь идет о ситуации, когда угроза уже материализовалась либо может материализоваться в ближайшем или более отдаленном будущем; когда она связана с действиями самого государства или действиями негосударственных субъектов, которых оно укрывает или поддерживает; когда она принимает форму действия или бездействия, реального или возможного акта насилия или просто вызова авторитету Совета.

194. Мы подчеркиваем, что озабоченность, выраженная нами по поводу законности превентивного использования военной силы в случае самообороны на основании статьи 51, не касается случая коллективных действий, санкционированных на основании главы VII. В обстановке, складывающейся в мире в XXI веке, международное сообщество должно испытывать озабоченность по поводу кошмарных сценариев, в которых одновременно присутствуют террористы, оружие массового уничтожения, безответственные государства и еще много чего другого и которые могут, возможно, оправдать применение силы не только постфактум, но и в превентивном порядке, до того, как скрытая угроза станет явной. Речь не идет о том, могут ли быть предприняты такие действия; они могут быть предприняты Советом Безопасности как выражение коллективной воли международного сообщества к обеспечению безопасности в любой момент, когда Совет сочтет, что существует угроза международному миру и безопасности. Совету вполне может потребоваться быть готовым активнее действовать на опережение в этих вопросах, предпринимая более решительные действия на более раннем этапе, чем он это делал в прошлом.

195. Помимо вопросов, касающихся законности, возникнут вопросы благоразумности, или легитимности, по поводу того, *должны ли* быть предприняты такие превентивные действия: важнейшим из них является вопрос о том, существуют ли достоверные доказательства реальности данной угрозы (с учетом возможности и конкретного намерения) и является ли военная акция единственным разумным ответом в сложившихся обстоятельствах. Мы более подробно затронем эти вопросы ниже.

196. Возможно, что некоторые государства всегда будут чувствовать, что они обязаны перед своими гражданами и способны делать то, что они считают нужным делать, не обременя себя ограничениями, связанными с коллективным процессом, происходящим в Совете Безопасности. Однако каким бы понятным ни представлялся этот подход в годы «холодной войны», когда Организация Объединенных Наций явно не выполняла роль эффективной системы коллективной безопасности, с тех пор мир изменился, и сейчас на соблюдение законности возлагаются гораздо большие надежды.

197. Одной из причин, по которым государства могли испытывать желание действовать в обход Совета Безопасности, является дефицит доверия в отношении качества и объективности процесса принятия им решений. Решения Со

вета часто были менее чем последовательными, менее чем убедительными и менее чем в полной мере учитывающими реальные потребности, связанные с обеспечением безопасности государства и человека. Однако выход состоит не в том, чтобы низвести Совет до уровня бессилия и бесполезности; он состоит в том, чтобы, действуя изнутри, реформировать его, в том числе теми способами, которые мы предлагаем в настоящем докладе.

198. Совет Безопасности имеет все полномочия в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций на то, чтобы заниматься всем спектром угроз безопасности, с которыми сталкиваются государства. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативы Совету Безопасности как источнику властных полномочий, а в том, чтобы сделать так, чтобы Совет работал лучше, чем до сих пор.

3. Глава VII Устава Организации Объединенных Наций, внутренние угрозы и ответственность за защиту

199. Устав Организации Объединенных Наций не является столь четким, как он мог бы быть, когда дело касается спасения жизни людей в странах, где складываются ситуации, связанные с совершением массовых злодеяний. Он «утверждает веру в основные права человека», однако мало что делает для их защиты, а статья 2.7 запрещает вмешательство «в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства». Поэтому в рамках международного сообщества давно идет спор между теми, кто настаивает на «праве вмешиваться» в ситуации, связанные с катастрофами, порожденными человеком, и теми, кто выдвигает довод о том, что Совет Безопасности, несмотря на все его полномочия на «поддержание или восстановление международной безопасности», предусмотренные в главе VII, не имеет права санкционировать какие-либо принудительные действия против суверенных государств, чтобы ни происходило в их пределах.

200. В Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Конвенция о геноциде) государства согласились с тем, что геноцид, независимо от того, совершается он в мирное или военное время, является преступлением, которое нарушает нормы международного права и против которого они обязуются принимать меры предупреждения и карать за его совершение. С тех пор существует понимание, что геноцид, где бы он ни происходил, является угрозой безопасности всех и никогда не должен быть терпим. Принцип невмешательства во внутренние дела не может использоваться для прикрытия актов геноцида или других злодеяний, таких, как широкомасштабные нарушения норм международного гуманитарного права или массовые этнические чистки, которые могут обоснованно рассматриваться как угроза международной безопасности и в силу этого считаться основанием для принятия мер Советом Безопасности.

201. Череда гуманитарных катастроф, произошедших в Сомали, Боснии и Герцеговине, Руанде и Косово, и гуманитарная катастрофа, происходящая сейчас в Дарфуре, Судан, заставили сконцентрировать внимание не на иммунитетах суверенных правительств, а на их обязанностях как перед их собственным народом, так и перед международным сообществом в более широком плане. Все шире признается, что речь идет не о «праве [какого-либо государства] вмешиваться», а об «ответственности за защиту», лежащей на *каждом* государстве,

когда дело касается людей, страдающих в результате катастроф, которых можно было бы избежать, — массовых убийств и изнасилований, этнической чистки, выражающейся в изгнании и запугивании людей, и умышленного создания условий, в которых люди голодают и подвергаются воздействию болезней. И все более широкое признание находит мнение о том, что, хотя суверенные правительства несут главную ответственность за защиту своих собственных граждан от таких катастроф, в тех случаях, когда они не могут или не желают обеспечить такую защиту, ответственность за это должно взять на себя международное сообщество, и эта ответственность предусматривает принятие целой серии мер, включая превентивные меры, реагирование на насилие, если это необходимо, и восстановление разрушенного общества. Главное внимание следует уделять содействию прекращению насилия с помощью посредничества и других инструментов и защите людей с помощью таких мер, как направление гуманитарных, правозащитных и полицейских миссий. Сила, если она требуется, должна применяться в качестве крайнего средства.

202. Пока что Совет Безопасности был не очень последователен либо не очень эффективен в таких ситуациях, очень часто предпринимая действия слишком поздно, слишком нерешительно или вообще не предпринимая их. Однако постепенно Совет и международное сообщество в более широком плане пришли к признанию того, что, действуя на основании главы VII и в соответствии с формирующейся нормой коллективной международной ответственности за защиту, он всегда может санкционировать военные действия для исправления катастрофического положения, порожденного внутренними злодеяниями, если он готов объявить, что ситуация создает «угрозу международному миру и безопасности», что сделать особенно несложно, когда имеют место нарушения норм международного права.

203. Мы поддерживаем формирующуюся норму, предусматривающую, что существует коллективная международная ответственность за защиту, реализуемая Советом Безопасности, санкционирующим военное вмешательство в качестве крайнего средства в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить.

В. Вопрос легитимности

204. Эффективность глобальной системы коллективной безопасности, равно как и любого другого правового порядка, зависит в конечном счете не только от законности решений, но и от общего представления об их легитимности: они должны иметь под собой прочную доказательную базу и основываться на верных — в моральном и правовом отношениях — послылках.

205. Чтобы Совет Безопасности добился того уважения, которое он должен иметь как орган, играющий главную роль в системе коллективной безопасности, жизненно важно, чтобы его решения, имеющие наибольшее значение и влияние и оказывающие широкомасштабное воздействие на вопросы жизни и смерти, были более проработанными, более обоснованными и более понятными. В частности, для вынесения решений о том, санкционировать или нет применение силы, Совет должен принять и постоянно учитывать комплекс согла

сованных руководящих принципов, причем он должен сразу же заняться вопросом не о том, *можно ли* законно применить силу, а вопросом о том, *следует ли*, хорошо подумав и здраво рассудив, применить ее.

206. Руководящие принципы, которые мы предлагаем, не приведут к согласованным выводам с автоматической предсказуемостью. Цель их принятия не состоит в том, чтобы гарантировать, что всегда возобладает объективно лучший вариант решения. Цель, скорее, состоит в том, чтобы максимально расширить возможности достижения в Совете Безопасности консенсуса в отношении того, уместно или нет в той или иной ситуации предпринимать принудительные действия, включая применение вооруженной силы; обеспечить максимальную международную поддержку в отношении решения, которое примет Совет Безопасности; и свести к минимуму возможность осуществления отдельными государствами-членами действий в обход Совета Безопасности.

207. При рассмотрении вопроса о том, санкционировать ли или одобрить ли применение военной силы, Совет Безопасности должен всегда учитывать — независимо от других соображений, которые он может принять во внимание, — по крайней мере следующие пять базовых критериев легитимности:

а) *серьезность угрозы*. Носит ли угроза причинения ущерба безопасности государства или человека такой характер и является ли она в достаточной мере ясной и серьезной, чтобы *prima facie* оправдать применение военной силы? Что касается внутренних угроз, то сопряжено ли это с геноцидом и другими массовыми убийствами, этнической чисткой или серьезными нарушениями международного гуманитарного права, которые несут реальный характер либо, как есть опасения, неизбежно произойдут?

б) *правильная цель*. Является ли очевидным, что главная цель предполагаемых военных действий состоит в том, чтобы нейтрализовать или предотвратить данную угрозу, какие бы другие цели или мотивы ни существовали при этом?

в) *крайнее средство*. Были ли изучены все невоенные варианты отражения данной угрозы и существуют ли разумные основания предполагать, что другие меры окажутся безуспешными?

г) *соразмерность средств*. Являются ли предполагаемые военные действия по своим масштабам, продолжительности и интенсивности минимальным необходимым средством для отражения данной угрозы?

е) *сбалансированный учет последствий*. Существует ли разумная надежда рассчитывать на то, что при успешном осуществлении военных действий по отражению данной угрозы действия не вызовут худших последствий, нежели бездействие?

208. Эти руководящие принципы, касающиеся санкционирования применения силы, должны быть закреплены в декларативной форме в резолюциях Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи.

209. Мы считаем также, что было бы полезно, если бы отдельные государства-члены, независимо от того, являются ли они членами Совета Безопасности, поддержали эти руководящие принципы.

Х. Потенциал принуждения к миру и поддержания мира

210. После определения Советом Безопасности того, что необходимо санкционировать применение силы, остаются вопросы, касающиеся имеющих в его распоряжении возможностей обеспечить выполнение этого решения. В последние годы выполнение решений, связанных с санкционированием применения военной силы в целях принуждения к миру, возлагалось прежде всего на многонациональные силы. Миротворцы в голубых касках — носящие форму Организации Объединенных Наций и находящиеся под прямым командованием Организации Объединенных Наций — чаще задействовались в тех ситуациях, когда санкционированное развертывание сил осуществлялось с согласия сторон в конфликте с целью способствовать осуществлению мирного соглашения или вести наблюдение за линией прекращения огня после того, как боевые действия были прекращены.

211. Путаницу в обсуждение вопроса о необходимых силах и средствах внесла тенденция называть миссии по поддержанию мира «операциями на основании главы VI», т.е. операциями, основанными на согласии, а миссии по принуждению к миру «операциями на основании главы VII», т.е. операциями, основанными на принуждении. Эти укороченные названия часто используются также для проведения различия между миссиями, которые не предусматривают применения летального оружия в иных целях, нежели самооборона, и миссиями, которые предусматривают такое применение оружия.

212. Обе формулировки являются в какой-то степени ошибочными. Действительно, *существует* различие между операциями, в которых решительное применение силы является неотъемлемым элементом миссии с самого начала (например, действия по реагированию на трансграничное вторжение или вспышку насилия, в контексте которых в последнее время сложилась практика санкционировать развертывание многонациональных сил), и операциями, в контексте которых существует разумная надежда на то, что силу, может быть, вообще не потребуется применять (например, традиционные миротворческие миссии по наблюдению за прекращением огня и его проверке или миссии по содействию осуществлению мирных соглашений, в рамках которых до сих пор, как правило, задействуются «голубые каски»).

213. Однако на проведение операций обоих типов требуется разрешение Совета Безопасности (действия в порядке самообороны на основании статьи 151 составляют особый случай), и при проведении операций по поддержанию мира сейчас в такой же степени, как и при проведении операций по принуждению к миру, обычной практикой становится предоставление мандата на основании главы VII (даже если это не всегда приветствуют страны, предоставляющие войска). Это обусловлено тем, что даже самая благоприятная обстановка может ухудшиться — когда появляются желающие испортить дело путем подрыва мирного соглашения и создания угрозы гражданским лицам — и что желательно иметь полную уверенность в отношении способности миссии предпринять силовые ответные действия, если в этом возникнет необходимость. С другой стороны, различие между мандатами, основанными на главе VI и главе VII, может быть преувеличено: мало кто сомневается в том, что миротворческие миссии, действующие на основании главы VI (и следовательно, не обладающие полномочиями на принуждение), имеют право применить силу в порядке самообороны, и это право широко понимается как охватывающее «защиту миссии».

214. Реальная трудность при любом развертывании сил любой конфигурации и для выполнения любой роли заключается в обеспечении того, чтобы эти силы обладали а) надлежащим, ясным и четко понимаемым мандатом, применимым ко всем меняющимся обстоятельствам, которые можно в разумной степени спрогнозировать, и б) всеми необходимыми ресурсами для выполнения этого мандата в полном объеме.

215. Спрос на персонал для укомплектования как полномасштабных миссий по принуждению к миру, так и миссий по поддержанию мира по-прежнему превышает реальное предложение. По состоянию на конец 2004 года в составе 16 миссий, действующих по всему миру, развернут миротворческий персонал численностью более 60 000 человек. Если не произойдет ослабления международных усилий, направленных на прекращение нескольких затянувшихся войн в Африке, то потребность в миротворцах вскоре резко увеличится. Если не будет обеспечено соразмерного увеличения численности имеющегося в наличии персонала, то миротворческая деятельность Организации Объединенных Наций может вновь потерпеть неудачи, аналогичные самым серьезным неудачам, постигшим ее в 90-х годах.

216. В настоящее время по всему миру общее предложение персонала ограничено из-за того, что вооруженные силы многих стран до сих пор организованы по схеме времен «холодной войны», в соответствии с которой менее 10 процентов военнослужащих готовы в любой данный момент к активному развертыванию, и из-за того, что лишь немногие страны обладают достаточными возможностями в плане транспорта и материально-технического обеспечения, позволяющими осуществлять переброску и снабжение тех контингентов, которые могут быть предоставлены. Чтобы поддержание мира и — в крайних случаях — принуждение к миру продолжали оставаться эффективным и приемлемым инструментом коллективной безопасности, необходимо добиться увеличения числа имеющихся в наличии миротворцев. **Развитые государства несут особую ответственность в этой связи и должны сделать больше для реорганизации своих сил и средств таким образом, чтобы в их составе были контингенты, пригодные для использования в операциях в пользу мира.**

217. Оперативное и эффективное реагирование на вызовы сегодняшнего дня требует наличия надежного потенциала, позволяющего быстро развертывать персонал и технические средства в целях поддержания мира и обеспечения правопорядка. Государства, которые обладают средствами, позволяющими осуществлять глобальные или региональные воздушные или морские перевозки, должны предоставлять их Организации Объединенных Наций либо бесплатно, либо на возмездной основе после согласования системы возмещения дополнительных расходов, связанных с использованием Организацией Объединенных Наций этих средств.

218. **Государства-члены должны решительно поддержать усилия Департамента операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций, опираясь на важные результаты работы, проделанной Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. A/55/305-S/2000/809), с тем чтобы добиться улучшения использования им стратегических запасов материальных средств для развертывания, резервных соглашений, целевых фондов и других механизмов для обеспече**

ния соблюдения более жестких предельных сроков, что необходимо для осуществления эффективного развертывания.

219. Однако маловероятно, что потребность в быстром реагировании удастся удовлетворить только за счет использования механизмов Организации Объединенных Наций. Мы приветствуем решение Европейского союза создать способные к самостоятельным действиям батальоны постоянной высокой готовности, которые могут укрепить миссии Организации Объединенных Наций. **Других, кто обладает развитым военным потенциалом, следует поощрять к тому, чтобы они создавали аналогичные формирования численностью до бригады и предоставляли их в распоряжение Организации Объединенных Наций.**

Региональное сотрудничество

220. Начиная с середины 90-х годов наблюдается тенденция к развертыванию различных миротворческих миссий на региональной и субрегиональной основе. Эта тенденция порождает надежду на формирование регионального потенциала, позволяющего решить проблему нехватки миротворцев, причем это должно усилить, а не ослабить способность Организации Объединенных Наций принимать меры реагирования, когда поступают просьбы о направлении «голубых касок». Это ставит перед Советом Безопасности и региональными организациями задачу налаживания тесного взаимодействия и оказания взаимной поддержки в усилиях по поддержанию мира и обеспечению того, чтобы в ходе региональных операций не нарушались общепринятые стандарты в области прав человека. Мы рассматриваем этот вопрос в части четвертой ниже.

XI. Постконфликтное миростроительство

A. Роль миротворцев

221. Во многих случаях необходимо добиться установления доверия в отношениях между бывшими противниками и обеспечить безопасность простых людей, пытающихся вернуться к нормальной жизни и восстановить свои общины в постконфликтный период. Посредничество и успешное осуществление мирного соглашения порождают надежду на то, что удастся разорвать круг насилия, которое терзает многие охваченные войной страны. Средства, израсходованные на осуществление мирных соглашений и миростроительство, являются одним из наилучших видов инвестиций, которые можно осуществить в целях предотвращения конфликтов, поскольку государства, в которых велась гражданская война, сталкиваются с высоким риском ее возобновления.

222. Осуществление мирных соглашений с целью добиться прекращения гражданских войн ставит перед миротворцами особо сложные задачи. Для установления мира в контексте гражданской войны требуется, в отличие от межгосударственных войн, решить исключительно сложные дилеммы, связанные с обеспечением безопасности. Создатели помех, группировки, которые рассматривают мирные соглашения как наносящие ущерб их интересам, власти или идеологии, используют насилие, чтобы ослабить или сорвать договоренности. Миротворческие усилия терпят неудачу, когда ресурсы и стратегии не соответ-

ствуют уровню возникшей проблемы, как это неоднократно имело место в 90-х годах, например в Руанде и Сьерра-Леоне. Миротворческие миссии, развертываемые для обеспечения осуществления мирных соглашений, должны быть оснащены таким образом, чтобы они могли дать отпор тем, кто создает помехи. Планы действий в особой обстановке, предусматривающие реагирование на враждебное противодействие, должны быть неотъемлемой составной частью концепции миссии; миссии, численность сил которых не позволяет отразить агрессию, навлекут ее на себя. В некоторых контекстах противодействие мирному соглашению носит не тактический, а фундаментальный характер. Мы должны извлечь урок: мирные соглашения, подписываемые правительствами или мятежниками, которые совершают массовые нарушения прав человека или потворствуют им, не имеют никакой ценности и не могут быть осуществлены. В этих ситуациях операции по поддержанию мира, основанные на согласии, неуместны; в таких ситуациях, скорее, требуются согласованные действия. **Генеральный секретарь должен рекомендовать, а Совет Безопасности должен санкционировать развертывание сил такой численности, которой достаточно для того, чтобы сдержать враждебные группировки и дать им отпор.**

223. В большинстве ситуаций, связанных с поддержанием мира, также требуется осуществлять полицейские функции и другие функции по обеспечению правопорядка, и медленное развертывание полицейских контингентов негативно сказалось на целом ряде операций. **Организация Объединенных Наций должна располагать небольшим штатом старших сотрудников полиции и менеджеров (50–100 человек), которые могли бы заниматься оценкой миссий и организацией развертывания на начальном этапе полицейских компонентов операций в пользу мира, а Генеральная Ассамблея должна санкционировать создание такого потенциала.**

В. Более широкая задача миростроительства

224. Развертывание сил по принуждению к миру и сил по поддержанию мира может иметь существенно важное значение для прекращения конфликтов, однако этого недостаточно для долгосрочного восстановления. Исключительно важно уделить серьезное внимание долгосрочному процессу миростроительства во всех его многочисленных аспектах; недовложение средств в миростроительство повышает вероятность того, что в стране вновь вспыхнет конфликт.

225. Ни Организация Объединенных Наций, ни международное сообщество в более широком плане, включая международные финансовые учреждения, не организовали дело таким образом, чтобы оказывать помощь странам, пытающимся обеспечить мир, в период, предшествующий вспышке гражданской войны, и в период выхода из войны. Когда миротворцы покидают страну, она выпадает из поля зрения Совета Безопасности. Хотя Экономический и Социальный Совет создал несколько специальных комитетов, которым поручено заниматься конкретными ситуациями, результаты оказались неоднозначными, и даже сторонники создания этих комитетов признают, что им не удалось мобилизовать жизненно важные ресурсы, необходимые для оказания помощи в рамках хрупкого переходного процесса. Необходим единый межправительственный орган, специально занимающийся вопросами миростроительства, уполномоченный осуществлять мониторинг и уделять пристальное внимание странам,

входящим в группу риска, обеспечивать согласование действий доноров, учреждений, программ и финансовых учреждений и заниматься мобилизацией финансовых ресурсов для обеспечения устойчивого мира. Мы рассматриваем эту потребность в части четвертой ниже.

226. На местном уровне различные многочисленные элементы системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества в более широком плане в той или иной форме занимаются миростроительством, однако они работают слишком медленно и без обеспечения должной координации. Эффективная координация имеет жизненно важное значение. Национальные власти должны быть в центре этих координационных усилий и должны опираться на поддержку Организации Объединенных Наций и международных структур, обеспечивающих согласованное присутствие. Мощные механизмы координации действий доноров на местном уровне, охватывающие правительства, двусторонних доноров, международные финансовые учреждения и координатора Организации Объединенных Наций (специальный представитель Генерального секретаря или координатор-резидент), представляющего фонды, программы и учреждения Организации Объединенных Наций, доказали свою ценность в обеспечении эффективного миростроительства. **Специальные представители должны иметь полномочия и инструкции в отношении сотрудничества с соответствующими сторонами в целях создания таких механизмов, а также ресурсы, позволяющие эффективно выполнять координационные функции, включая обеспечение того, чтобы порядок проведения Организацией Объединенных Наций оценок и мероприятий соответствовал приоритетам правительства.**

227. Поскольку, как ожидается, многие операции в пользу мира могут столкнуться с нехваткой ресурсов, еще большее значение имеет рациональное использование имеющихся ресурсов. Демобилизация комбатантов представляет собой исключительно важный единичный фактор, определяющий степень успеха операций в пользу мира. Без демобилизации невозможно добиться прекращения гражданских войн, а усилия по достижению других важнейших целей, таких, как демократизация, справедливость и развитие, имеют мало шансов на успех. Однако один случай за другим свидетельствуют о том, что те, кто предоставляет средства, не уделяют первоочередного внимания демобилизации. После того как операции в пользу мира начаты, необходимо выделить ресурсы на проведение демобилизации и разоружение комбатантов; это одно из главных условий успешного осуществления мирного процесса. Эти задачи должны быть полностью учтены в рамках бюджета операций по поддержанию мира, финансируемого за счет начисленных взносов, и ответственность за это несет глава миссии. **Совет Безопасности должен санкционировать, а Генеральная Ассамблея должна уполномочивать выделение средств на осуществление программ разоружения и демобилизации из бюджетов, финансируемых за счет начисленных взносов.**

228. Однако эти программы окажутся неэффективными, если не будут выделены средства на реинтеграцию и реабилитацию. Отсутствие успеха в осуществлении таких программ приведет к росту безработицы среди молодежи и к разрастанию преступности и насилия, а в конечном итоге и к возобновлению конфликта. **Необходимо создать постоянный фонд для миростроительства в объеме не менее 250 млн. долл. США, который может использоваться для покрытия регулярных расходов только что образованного правительства,**

а также для финансирования жизненно важных учрежденческих программ, касающихся реабилитации и реинтеграции.

229. Наряду с обеспечением безопасности ключевой задачей миростроительства является создание эффективных государственных институтов, которые путем проведения переговоров с гражданским обществом могут разработать согласованные рамки управления на основе соблюдения законности. Относительно небольшие инвестиции в обеспечение безопасности людей благодаря реформированию полиции, проведению судебной и правовой реформ, созданию местного потенциала по обеспечению защиты прав человека и примирения и созданию местного потенциала для предоставления услуг в рамках государственного сектора могут в значительной мере способствовать долгосрочному процессу миростроительства. Это должно найти отражение в политике Организации Объединенных Наций, международных финансовых учреждений и доноров и стать одним из приоритетов долгосрочной политики и финансирования.

230. Представителям Организации Объединенных Наций на местах (включая руководителей операций по поддержанию мира) для решения этой задачи требуется целенаправленная поддержка по более широким аспектам стратегии миростроительства, особенно в том, что касается утверждения законности. Создание отдела по поддержке миростроительства (см. часть четвертую ниже) способствовало бы удовлетворению этой потребности.

ХII. Защита гражданских лиц

231. Во многих гражданских войнах комбатанты безнаказанно нападают на гражданских лиц и сотрудников организаций, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи. Число тех, кто умирает от голода и болезней и из-за крушения системы здравоохранения, затмевает число тех, кто гибнет от пуль и бомб в результате прямого насилия. Миллионы других людей становятся внутренне перемещенными лицами или вынуждены искать убежища за границей. Нарушения прав человека и насилие на гендерной почве приобретают повсеместный характер.

232. В соответствии с международным правом главную ответственность за защиту гражданского населения от бедствий войны несут воюющие стороны — государственные и негосударственные субъекты. Нормы международного гуманитарного права предусматривают минимальный уровень защиты и стандарты, применимые к группам, наиболее уязвимым в ситуациях вооруженного конфликта, включая женщин, детей и беженцев, и эти положения должны соблюдаться.

233. Все комбатанты должны соблюдать положения Женевских конвенций. Все государства-члены должны подписать, ратифицировать и выполнять все договоры, касающиеся защиты гражданских лиц, такие, как Конвенция о геноциде, Женевские конвенции, Римский статут Международного уголовного суда и все конвенции по вопросу о беженцах.

234. Гуманитарная помощь является жизненно важным инструментом, помогающим правительствам справиться со своей ответственностью. Ее главное предназначение состоит в том, чтобы защитить пострадавших гражданских

лиц, свести к минимуму их страдания и не дать им погибнуть в ходе конфликта, с тем чтобы после окончания войны они имели возможность вернуться к нормальной жизни. Оказание помощи является необходимым составным элементом этих усилий. Доноры должны в полной мере и на равной основе финансировать операции по оказанию гуманитарной защиты и помощи.

235. Генеральный секретарь, частично основываясь на работе, проделанной Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев, и энергичных пропагандистских усилиях неправительственных организаций, подготовил платформу действий из десяти пунктов в целях защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте. Все действующие лица — государства, неправительственные организации и международные организации — в своих усилиях по защите гражданских лиц в вооруженном конфликте должны учитывать платформу действий Генерального секретаря из десяти пунктов.

236. С учетом этой платформы особое внимание следует уделять вопросу доступа к гражданским лицам, в котором обычно — и очень часто грубо — отказывают. Гуманитарный персонал Организации Объединенных Наций, работающий на местах, а также представители политических и миротворческих миссий Организации Объединенных Наций должны быть хорошо обучены ведению переговоров о предоставлении им доступа и должны иметь в этом отношении мощную поддержку. Подобные усилия требуют также более четкой координации двусторонних инициатив. Совет Безопасности может использовать полевые миссии и другие дипломатические средства для облегчения доступа к гражданским лицам и усиления их защиты.

237. Особо вопиющие нарушения, подобные тем, которые происходят, когда вооруженные группы милитаризируют лагеря беженцев, требуют решительных ответных мер со стороны международного сообщества, включая действия Совета Безопасности на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Хотя Совет Безопасности признал, что такая милитаризация представляет собой угрозу миру и безопасности, он не создал потенциала для решения этой проблемы и не продемонстрировал готовности решать ее. **Совет Безопасности должен обеспечить выполнение в полном объеме резолюции 1265 (1999) о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте.**

238. Особую озабоченность вызывает использование сексуального насилия в качестве орудия в конфликте. Компоненты миротворческих миссий, занимающиеся вопросами прав человека, должны иметь четкие мандаты и достаточные ресурсы, позволяющие им проводить расследования и представлять доклады о нарушениях прав человека женщин. Резолюция 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах, мире и безопасности и связанная с ней независимая оценка, проведенная экспертами, содержат важные дополнительные рекомендации в отношении защиты женщин. **Совет Безопасности, учреждения Организации Объединенных Наций и государства-члены должны полностью выполнить эти рекомендации.**

Безопасность персонала Организации Объединенных Наций

239. Способность Организации Объединенных Наций защитить гражданских лиц и содействовать прекращению конфликта напрямую связана с безопасностью персонала Организации Объединенных Наций, уровень которой начиная с середины 90-х годов постепенно снижается. Чтобы Организация Объединенных Наций была способна поддерживать присутствие и действовать надежно и эффективно, ей необходимы четыре вещи: способность полностью решить возложенные на нее задачи; защита от необоснованного вмешательства государств-членов в оперативную деятельность; полное уважение персоналом Организации Объединенных Наций кодексов беспристрастности; и профессиональная служба безопасности, имеющая доступ к разведывательной информации государств-членов и результатам проводимых ими оценок угроз. Генеральный секретарь рекомендовал создать такую службу, которую возглавил бы директор, напрямую подотчетный ему. **Государства-члены должны поддержать создание и в полном объеме обеспечить финансирование предлагаемого Директората по вопросам безопасности и уделить приоритетное внимание оказанию Генеральному секретарю помощи во внедрении в 2005 году новой системы обеспечения безопасности персонала.**

Часть четвертая

Более эффективная Организация Объединенных Наций для XXI века

Резюме

Организация Объединенных Наций никогда не мыслилась как нечто утопическое. Она задумывалась как работающая система коллективной безопасности. Устав Организации Объединенных Наций предоставил наиболее могучим государствам постоянное членство в Совете Безопасности и право вето. Взамен от них ожидалось, что они будут использовать свою мощь на общее благо, будут отстаивать международное право и подчиняться ему. Как отметил в своем выступлении на заключительном пленарном заседании конференции, посвященной созданию Организации Объединенных Наций, тогдашний президент Соединенных Штатов Гарри Трумэн, «мы все должны признать, что как бы велика ни была наша сила, мы должны отказать себе в праве всегда поступать так, как нам заблагорассудится».

Подходя к вопросу о реформе Организации Объединенных Наций, сегодня так же важно, как и в 1945 году, сочетать мощь с принципом. Рекомендации, игнорирующие основополагающие реальности силы, будут обречены на провал или на неуместность, а рекомендации, которые лишь отражают грубое распределение силы и никак не пытаются укрепить международные принципы, вряд ли будут повсеместно соблюдаться, что необходимо для изменения международного поведения.

Движущей силой предлагаемых изменений должны быть потребности реального мира. Перемена ради перемены скорее всего пойдет уже избитым курсом бесконечных прений прошлого десятилетия вокруг реформы. Безошибочная проверка такова: помогает ли предлагаемое изменение решить проблему, создаваемую опасной угрозой?

На протяжении всей работы Группы мы анализировали институциональные слабости в нынешних способах реагирования на угрозы. Острее всего нуждается в исправлении следующее:

- Генеральная Ассамблея утратила боевитость и часто бывает неспособна эффективно сосредоточиться на самых злободневных вопросах дня.
- Совет Безопасности в будущем должен быть более инициативным. Для этого те, кто вносит наибольший финансовый, военный и дипломатический вклад в Организацию, должны больше участвовать в принятии решений в Совете, а те, кто участвует в принятии решений в Совете, должны вносить больший вклад в Организацию. Совет Безопасности нуждается в большей авторитетности, легитимности и представительности, чтобы делать то, что мы от него требуем.
- Существует большой институциональный пробел в решении проблем, с которыми сталкиваются страны, находящиеся в состоянии напряженности, и страны, выходящие из конфликта. Такие страны часто страдают от дефицита внимания, политического руководства и ресурсов.

- Совет Безопасности не использует в полной мере потенциальные преимущества работы с региональными и субрегиональными организациями.
- Должны быть созданы новые институциональные механизмы для устранения экономических и социальных угроз для международной безопасности.
- Комиссия по правам человека страдает от дефицита легитимности, который бросает тень сомнения на общую репутацию Организации Объединенных Наций.
- Необходим более профессиональный и лучше организованный Секретариат, в гораздо большей мере способный к согласованным действиям.

Реформы, которые мы предлагаем, сами по себе не сделают Организацию Объединенных Наций более эффективной. Если государства-члены не придут к согласию относительно консенсуса по вопросам безопасности, содержащегося в настоящем докладе, Организация Объединенных Наций будет работать ниже своих возможностей. Ее учреждения будут по-прежнему оставаться лишь настолько сильными, насколько много энергии, ресурсов и внимания уделяют им государства-члены и их руководители.

ХIII. Генеральная Ассамблея

240. Генеральная Ассамблея является прежде всего всемирным органом, представляющим почти все государства мира. Ее уникальная легитимность должна использоваться для того, чтобы приблизить нас к глобальному консенсусу по политическим вопросам первостепенной современной значимости. Мы не можем переоценить важность проведения каждый год общих прений, на которых излагаются мнения каждого правительства, что дает решающую возможность для измерения пульса международного сообщества. Генеральная Ассамблея служит уникальным форумом для формирования консенсуса. **Члены Организации должны использовать возможность, предоставляемую Саммитом по рассмотрению хода выполнения Декларации тысячелетия в 2005 году, для формирования нового консенсуса относительно более широкой, более эффективной коллективной безопасности.**

241. Ключами к укреплению роли Генеральной Ассамблеи являются фокусирование внимания и структура. Ее нормотворческая способность часто растрачивается на прения по мелочам или по тематическим вопросам, опережаемым событиями, происходящими в реальном мире. Ее неспособность добиться прекращения прений по вопросам подрывает ее актуальность. Громоздкая и статичная повестка дня приводит к повторяющимся дебатам. Хотя некоторые резолюции, как, например, Всеобщая декларация прав человека 1948 года и Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций 2000 года, являются в высшей степени значимыми, многие другие являются повторяющимися, неясными или неприменимыми, тем самым ослабляя авторитет этого органа. Однако детальные процедурные решения не сделают Генеральную Ассамблею более эффективным инструментом, чем она сейчас есть. Это может быть достигнуто

только если ее члены продемонстрируют устойчивую решимость оставить позади тот подход, который они применяли до сих пор.

242. Государства-члены должны возобновить усилия для того, чтобы позволить Генеральной Ассамблее выполнять ее функцию в качестве главного совещательного органа Организации Объединенных Наций. Это требует лучшей концептуализации и сокращения повестки дня, которая должна отражать современные вызовы, брошенные международному сообществу. Более мелкие и более четко сфокусированные комитеты могут помочь отточить и улучшить резолюции, выносимые на рассмотрение всей Ассамблеи.

243. Мы считаем, что организации гражданского общества и неправительственные организации могут делиться ценными знаниями и взглядами по глобальным вопросам. Мы поддерживаем содержащуюся в недавно выпущенном докладе Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом (см. A/58/817) рекомендацию о том, что Генеральная Ассамблея должна создать более действенный механизм для обеспечения систематического взаимодействия с организациями гражданского общества.

XIV. Совет Безопасности

244. Основатели Организации Объединенных Наций возложили на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Совет Безопасности был задуман так, чтобы этот всемирный орган мог принимать решительные меры для предотвращения и устранения угроз. Он был создан так, чтобы быть не просто представительным, а ответственным органом, обладающим способностью к решающим действиям. Пяти постоянным членам было дано право вето, но от них также ожидали, что они будут нести дополнительное бремя в обеспечении глобальной безопасности. Статья 23 Устава Организации Объединенных Наций установила, что членство в Совете в целом определенно связано не только с географическим балансом, но и с вкладом в поддержание мира и безопасности.

245. С тех пор как был создан Совет, угрозы и вызовы международному миру и безопасности изменились, также как и распределение силы между членами Организации. Однако Совет Безопасности меняется медленно. Решения не могут осуществляться лишь членами Совета Безопасности, а требуют широкого военного, финансового и политического участия других государств. Принятым решениям и данным мандатам часто не хватает существенно важных компонентов реализма, адекватных ресурсов и политической решимости довести их осуществление до конца. Генеральный секретарь нередко вынужден стоять с протянутой шапкой, пытаясь осуществить решения Совета Безопасности. Более того, недостаточная представленность широкого круга членов Организации ослабляет поддержку решений Совета Безопасности.

246. После завершения «холодной войны» эффективность Совета повысилась, также как и его способность к действиям; однако он не всегда бывал справедлив в своих действиях и не действовал последовательно и эффективно перед лицом геноцида или других зверств. Это существенно ущемило его авторитет. Финансовый и военный вклад некоторых из пяти постоянных членов Совета в

Организацию Объединенных Наций является скромным по сравнению с их особым статусом, и часто непостоянные члены Совета не могут внести необходимый вклад в работу Организации, как это предусмотрено Уставом. Даже помимо использования формального вето, способность пяти постоянных членов не допускать включения наиважнейших вопросов мира и безопасности в повестку дня Совета Безопасности еще больше подрывает доверие к работе этого органа.

247. И все-таки недавний опыт также показывает, что Совет Безопасности является тем органом Организации Объединенных Наций, который наиболее способен организовывать действия и оперативно реагировать на новые угрозы.

248. Таким образом, задача любой реформы заключается в повышении как эффективности, так и авторитетности Совета Безопасности и, что наиболее важно, в укреплении его способности и готовности действовать перед лицом угроз. Это требует большего вовлечения в принятие решений в Совете Безопасности тех, кто вносит наибольший вклад; большего вклада тех, кто обладает особыми полномочиями в плане принятия решений; и больших консультаций с теми, кто должен осуществлять его решения. Это также требует твердого консенсуса относительно характера сегодняшних угроз, относительно обязательств в плане более широкой коллективной безопасности, относительно необходимости предотвращения и относительно того, когда и почему Совет должен санкционировать применение силы.

249. Мы считаем, что реформы Совета Безопасности должны соответствовать следующим принципам:

а) они должны — с учетом статьи 23 Устава Организации Объединенных Наций — обеспечивать большее вовлечение в принятие решений тех, кто вносит наибольший финансовый, военный и дипломатический вклад в Организацию Объединенных Наций — конкретно в плане взносов в формирующиеся за счет начисленных взносов бюджеты Организации Объединенных Наций, участия в санкционированных операциях в пользу мира, взносов на добровольную деятельность Организации Объединенных Наций в областях безопасности и развития и дипломатической деятельности в поддержку целей и мандатов Организации Объединенных Наций. Среди развитых стран одним из важных критериев вклада должно быть достижение или существенный прогресс в направлении достижения согласованной на международном уровне цели выделения 0,7 процента ВВП на ОПР;

б) они должны привлекать к процессу принятия решений страны, в большей степени представляющие широкий членский состав, особенно развивающийся мир;

с) они не должны подрывать эффективность Совета Безопасности;

д) они должны усиливать демократический и подотчетный характер этого органа.

250. Группа считает, что решение о расширении состава Совета в соответствии с этими критериями сейчас стало необходимостью. Представление двух четко определенных альтернатив наподобие тех, которые описаны ниже в качестве моделей А и В, должно помочь прояснить — и, возможно,

приблизить к завершению — прения, в которых за последние 12 лет достигнут незначительный прогресс.

251. Модели А и В связаны с распределением мест между четырьмя основными региональными зонами, которые мы называем, соответственно, «Африка», «Азия и Тихий океан», «Европа» и «Американский континент». Мы считаем эти описания полезными в плане вынесения и осуществления суждений по поводу состава Совета Безопасности, однако мы не делаем никаких рекомендаций в отношении изменения состава нынешних региональных групп для общих связанных с выборами и других целей Организации Объединенных Наций. Некоторые члены Группы, в частности наши латиноамериканские коллеги, высказали предпочтение тому, чтобы любое распределение мест основывалось на нынешних региональных группах.

252. Модель А предусматривает шесть новых постоянных мест, но никакого дополнительного права вето, и три новых непостоянных места на двухлетний срок, которые будут распределяться между основными региональными зонами следующим образом:

Региональная зона	Количество государств	Постоянные места (сохраняющиеся)	Предлагаемые новые постоянные места	Предлагаемые двухлетние места (невозобновляемые)	Итого
Африка	53	0	2	4	6
Азия и Тихий океан	56	1	2	3	6
Европа	47	3	1	2	6
Американский континент	35	1	1	4	6
Итого, модель А	191	5	6	13	24

253. Модель В не предусматривает никаких новых постоянных мест, но предусматривает создание новой категории в виде восьми мест на четырехлетний возобновляемый срок и одного нового непостоянного места на двухлетний (и невозобновляемый) срок, которые будут распределяться между основными региональными зонами следующим образом:

Региональная зона	Количество государств	Постоянные места (сохраняющиеся)	Предлагаемые четырехлетние возобновляемые места	Предлагаемые двухлетние места (невозобновляемые)	Итого
Африка	53	0	2	4	6
Азия и Тихий океан	56	1	2	3	6
Европа	47	3	2	1	6
Американский континент	35	1	2	3	6
Итого, модель В	191	5	8	11	24

254. В обеих моделях с учетом статьи 23 Устава Организации Объединенных Наций одним из методов стимулирования государств-членов к внесению большего вклада в международный мир и безопасность будет то, что Генеральная Ассамблея, учитывая установившуюся практику региональных консультаций, будет избирать членов Совета Безопасности, отдавая предпочтение в плане постоянных или более долгосрочных мест тем государствам, которые относятся к числу трех наибольших финансовых вкладчиков в их соответствующей региональной зоне в регулярный бюджет, или трех наибольших добровольных вкладчиков из их региональной зоны, или трех наибольших вкладчиков в их региональной зоне с точки зрения предоставления войск для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

255. Группа придерживалась твердого мнения, согласно которому никакое изменение в составе Совета Безопасности не должно рассматриваться как постоянное или неоспоримое в будущем. **Поэтому в 2020 году должен быть проведен пересмотр состава Совета Безопасности, в том числе — в этом контексте — пересмотр вклада (как он определен в пункте 249 выше) постоянных и непостоянных членов с точки зрения эффективности Совета в деле принятия коллективных мер для предотвращения и устранения новых и старых угроз международному миру и безопасности.**

256. Ни одна из моделей не предусматривает какого-либо расширения права вето или какого-либо изменения Устава в том, что касается существующих полномочий Совета Безопасности. Мы признаем, что вето выполняло важную функцию, гарантируя наиболее могучим членам Организации Объединенных Наций, что их интересы будут защищаться. Мы не видим никакого практического способа изменить существующие полномочия вето членов Совета Безопасности. Однако в целом институт вето имеет анахронический характер, непригодный для института в условиях все более демократической эпохи, и мы настоятельно призываем к тому, чтобы его использование ограничивалось вопросами, в которых жизненно важные интересы действительно находятся под угрозой. Мы также просим постоянных членов в их индивидуальном качестве обязаться воздерживаться от использования вето в случаях геноцида и крупномасштабных нарушений прав человека. **Мы рекомендуем, чтобы любое предложение о реформе не предусматривало никакого расширения права вето.**

257. **Мы предлагаем внедрить систему «индикативного голосования», в рамках которой члены Совета Безопасности могут потребовать публичного указания позиций по предлагаемым мерам.** При таком индикативном голосовании голоса «против» не будут иметь эффекта вето, а окончательный подсчет голосов не будет иметь никакой юридической силы. Второе, официальное голосование по любой резолюции будет происходить в соответствии с нынешними процедурами Совета. Мы считаем, что это усилит подотчетность в том, что касается функции вето.

258. В последние годы было внесено много неформальных улучшений в плане прозрачности и подотчетности совещательных процедур и процедур принятия решений в Совете Безопасности. Мы также напоминаем Совету Безопасности о том, что страны, предоставляющие войска, имеют на основании статьи 44 Устава право на то, чтобы с ними полностью консультировались в отношении использования войск в ходе операций, санкционированных Советом.

Мы рекомендуем включить и официально оформить в правилах процедуры Совета процессы усиления транспарентности и подотчетности.

259. Многие делегации в Совете Безопасности не имеют доступа к профессиональным военным консультациям. Однако им часто приходится принимать решения с далеко идущими военными последствиями. Поэтому мы рекомендуем, чтобы по требованию Совета Безопасности Военный советник Генерального секретаря и его сотрудники были готовы давать технические и профессиональные консультации по военным вариантам.

260. Мы приветствуем более широкое вовлечение гражданского общества в работу Совета Безопасности.

XV. Комиссия по миростроительству

261. Наш анализ выявил ключевой институциональный пробел: в системе Организации Объединенных Наций нет никакого органа, конкретно предназначенного для недопущения развала государства и сползания к войне или для оказания странам помощи в процессе их перехода от войны к миру. То, что это не было включено в Устав Организации Объединенных Наций, не вызывает удивления, поскольку работа Организации Объединенных Наций в связи с конфликтами, являющимися в основном внутренними, является довольно новой. Однако сегодня, в эпоху, когда десятки государств находятся в состоянии напряженности или оправляются от конфликта, существует явное международное обязательство оказывать государствам содействие в укреплении их способности эффективно и ответственно выполнять их суверенные функции.

262. Уникальная роль Организации Объединенных Наций в этой области вытекает из ее международной легитимности, беспристрастности ее персонала, ее способности использовать сотрудников с широкими культурными взглядами и опытом работы широкого круга административных систем, в том числе в развивающемся мире, и ее недавнего опыта в организации операций, связанных с администрацией и управлением в переходный период.

263. Укрепление способности Организации Объединенных Наций к миростроительству в самом широком смысле этого понятия должно быть одним из приоритетов для Организации. Организация Объединенных Наций должна быть в состоянии действовать слаженно и эффективно в пределах всего непрерывного спектра от раннего предупреждения до превентивных действий и до постконфликтного миростроительства. **Мы рекомендуем Совету Безопасности, действуя на основании статьи 29 Устава Организации Объединенных Наций и после консультаций с Экономическим и Социальным Советом, создать Комиссию по миростроительству.**

264. Главными функциями Комиссии по миростроительству должны быть выявление стран, находящихся в состоянии напряжения или под угрозой сползания к распаду государства; организация в партнерстве с национальным правительством инициативной помощи в деле недопущения дальнейшего развития этого процесса; оказание содействия в планировании перехода от конфликта к постконфликтному миростроительству; и, в частности, руководство и поддержание усилий международного сообщества

ва в области постконфликтного миростроительства в течение любого периода, который может быть необходимым.

265. Хотя точный состав, процедуры и порядок отчетности Комиссии по миростроительству нужно будет установить, они должны быть определены с учетом следующих руководящих принципов:

- a) Комиссия по миростроительству должна быть относительно небольшой;
- b) она должна собираться в различных конфигурациях для рассмотрения как общих политических вопросов, так и страновых стратегий;
- c) она должна возглавляться в течение по меньшей мере одного года, а может быть и дольше, лицом, одобренным Советом Безопасности;
- d) помимо представителя Совета Безопасности она должна включать и представителя Экономического и Социального Совета;
- e) национальные представители страны, являющейся объектом рассмотрения, должны приглашаться для участия в ее заседаниях;
- f) Директор-распорядитель Международного валютного фонда, президент Всемирного банка и, в соответствующих случаях, руководители региональных банков развития должны быть представлены на ее заседаниях соответствующими старшими должностными лицами;
- g) представители главных стран-доноров и, когда это необходимо, главных стран, предоставляющих войска, должны приглашаться для участия в ее обсуждениях;
- h) представители региональных и субрегиональных организаций должны приглашаться для участия в ее обсуждениях, когда такие организации активно действуют в соответствующей стране.

Отдел по поддержке миростроительства

266. В Секретариате должен быть создан Отдел по поддержке миростроительства для оказания Комиссии по миростроительству надлежащей секретариатской поддержки и для обеспечения того, чтобы Генеральный секретарь был в состоянии интегрировать общесистемную политику и стратегии в области миростроительства, разрабатывать передовые методы и оказывать согласованную поддержку полевым операциям.

267. Отдел должен состоять из примерно 20 или более сотрудников с различным опытом работы в системе Организации Объединенных Наций и со значительным опытом в плане стратегии миростроительства и операций по миростроительству. Помимо поддержки Генерального секретаря и Комиссии по миростроительству Отдел может также — при наличии соответствующей просьбы — оказывать помощь и давать консультации руководителям операций в пользу мира, координаторам-резидентам Организации Объединенных Наций или национальным правительствам, например в разработке стратегий в отношении переходных политических механизмов или создании новых государственных институтов. Он должен дважды в год представлять Комиссии по миро

строительству анализа на основе раннего предупреждения для оказания ей помощи в организации ее работы.

268. Отдел по поддержке миростроительства должен также вести списки национальных и международных экспертов, особенно обладающих опытом работы в постконфликтных ситуациях.

269. Отдел должен иметь межведомственный консультативный совет, возглавляемый председателем Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, который будет обеспечивать, чтобы Отдел работал на основе эффективного сотрудничества с другими элементами системы, оказывающими соответствующую поддержку.

XVI. Региональные организации

270. Способность Совета Безопасности стать более инициативным в деле предотвращения угроз и реагирования на угрозы будет укреплена за счет более полного и более продуктивного использования положений главы VIII Устава Организации Объединенных Наций, чем это было до сих пор.

271. С момента создания Организации Объединенных Наций появилось значительное число региональных и субрегиональных группировок. Некоторые из этих группировок вносят важный вклад в обеспечение стабильности и процветания своих членов, а некоторые из них начали напрямую заниматься угрозами миру и безопасности. Мы считаем, что Организация Объединенных Наций должна поощрять создание таких группировок, особенно в наиболее уязвимых частях мира, где в настоящее время нет никаких эффективных организаций по вопросам безопасности.

272. Опыт последнего времени показывает, что региональные организации могут быть крайне важной частью многосторонней системы. Их усилия не обязательно должны противоречить усилиям Организации Объединенных Наций, и они не освобождают Организацию Объединенных Наций от ее главной ответственности за поддержание мира и безопасности. Ключом является организация региональных действий в рамках Устава и целей Организации Объединенных Наций и обеспечение того, чтобы Организация Объединенных Наций и любая региональная организация, с которой она работает, делали это более интегрированным образом, чем это было до сих пор. Это потребует следующего:

а) во всех случаях необходимо запрашивать санкцию Совета Безопасности для проведения региональных операций в пользу мира, признавая, что в некоторых безотлагательных ситуациях такая санкция может быть запрошена после начала подобных операций;

б) консультации и сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями должны расширяться и могут быть официально оформлены в соглашениях, охватывающих такие вопросы, как встречи руководителей организаций, более частый обмен информацией и ранними предупреждениями, совместная подготовка гражданского и военного персонала и обмен персоналом в рамках операций в пользу мира;

с) в случае африканских и субрегиональных потенциалов страны-доноры должны взять на себя обязательство в отношении десятилетнего процесса устойчивой поддержки дела наращивания потенциала в стратегических рамках Африканского союза;

d) региональные организации, обладающие потенциалом предотвращения конфликтов или поддержания мира, должны поместить такой потенциал в рамки Системы резервных соглашений Организации Объединенных Наций;

e) государства-члены должны согласиться с тем, чтобы разрешить Организации Объединенных Наций оказывать региональным операциям, по мере необходимости, поддержку имуществом из принадлежащих Организации Объединенных Наций источников;

f) правила в отношении бюджета Организации Объединенных Наций на операции по поддержанию мира должны быть скорректированы, с тем чтобы наделить Организацию Объединенных Наций возможностью в конкретных случаях финансировать региональные операции, санкционированные Советом Безопасности, за счет начисленных взносов.

273. В последние годы такие союзные организации, как НАТО (которые обычно не рассматривались как региональные организации по смыслу главы VIII Устава, но которые имеют некоторые схожие характеристики), проводят операции по поддержанию мира за пределами их подмандатных районов. Мы приветствуем это, когда эти операции санкционируются Советом Безопасности или подотчетны ему. Что касается НАТО, то она может также играть конструктивную роль в плане оказания содействия в подготовке и снаряжении не столь хорошо оснащенных региональных организаций и государств.

XVII. Экономический и Социальный Совет

274. Разработчики Устава Организации Объединенных Наций понимали, что мир и безопасность неотделимы от экономического развития. Институциональная проблема, с которой мы сталкиваемся, является двойной: во-первых, принятие решений по международным экономическим вопросам, в частности в финансовой области и в области торговли, уже давно осуществляется вне рамок Организации Объединенных Наций, и никакие институциональные реформы не повернут этот процесс обратно; во-вторых, в Уставе предусмотрено создание специализированных учреждений, независимых от главных органов Организации Объединенных Наций, а роль Экономического и Социального Совета сведена к функции координации. Фрагментация фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций делает это сложным делом даже в лучшие времена. Было бы, однако, нереалистично ожидать, что Экономический и Социальный Совет станет центром принятия мировых решений по вопросам торговли и финансов или будет руководить программами специализированных учреждений или международных финансовых учреждений.

275. И все же Организация Объединенных Наций обладает потенциальными активами в областях экономического и социального развития. Во-первых, Организация Объединенных Наций — это единственное место, где вопросы мира, безопасности и развития могут решаться совместно на глобальном уровне.

Во-вторых, Организация Объединенных Наций обладает непревзойденной созывающей способностью, на основе которой Генеральная Ассамблея и крупные конференции и встречи на высшем уровне, созывавшиеся ею в последние три десятилетия, приводили к консенсусу по принятым на международном уровне целям, особенно в социальной области. В-третьих, Организация Объединенных Наций показывает, что ее цели пользуются мощной поддержкой среди широких масс и что, тем самым, она может мобилизовывать общественное мнение в их пользу. **Три стратегии могут помочь Экономическому и Социальному Совету усилить его актуальность и его вклад в коллективную безопасность, исходя из изложенных ниже сравнительных преимуществ Организации Объединенных Наций.**

276. Во-первых, Экономический и Социальный Совет может обеспечить нормативное и аналитическое руководство в период широких прений по поводу причин многочисленных стоящих перед нами угроз и взаимосвязей между ними. С этой целью:

а) мы рекомендуем Экономическому и Социальному Совету создать Комитет по социальным и экономическим аспектам угроз для безопасности и использовать свои полномочия для того, чтобы поручать провести исследования и добиваться лучшего понимания экономических и социальных угроз миру и экономических и социальных аспектов других угроз, таких, как терроризм и организованная преступность;

б) мы приветствуем недавнее улучшение в плане обмена информацией между Экономическим и Социальным Советом и Советом Безопасности, например, через регулярные встречи их председателей, и призываем оба органа упорядочить такие обмены.

277. Во-вторых, он может стать ареной, на которой государства открытым и транспарентным образом оценивают свою приверженность достижению ключевых целей в области развития.

278. В-третьих, он может стать регулярным форумом для задействования сообщества в области развития на самом высоком уровне, по сути дела, преобразовавшись в «Форум по вопросам сотрудничества в области развития». С этой целью:

а) в рамках повестки дня Экономического и Социального Совета должен быть принят новый подход, заменяющий его нынешний фокус на административных вопросах и координации программ более целенаправленной повесткой дня, построенной вокруг основных тем, содержащихся в Декларации тысячелетия;

б) должен быть создан небольшой исполнительный комитет в составе представителей каждой региональной группы для ориентации и направления его работы и обеспечения его взаимодействия с главными органами, учреждениями и программами;

с) ежегодные встречи между Экономическим и Социальным Советом и бреттон-вудскими учреждениями должны использоваться для стимулирования коллективных действий в поддержку целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и Монтеррейского консенсуса;

d) Экономический и Социальный Совет — при содействии его секретариата и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития — должен стремиться к тому, чтобы давать наставления по вопросам сотрудничества в области развития советам управляющих фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций;

e) Экономический и Социальный Совет должен твердо поддерживать усилия Генерального секретаря и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития по усилению слаженности действий Организации Объединенных Наций на местах и координации деятельности с бреттон-вудскими учреждениями и двусторонними донорами.

279. Мы считаем, что настало время пересмотреть метод и объем финансирования учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Новые инициативы в этом направлении были изучены в последнее время и заслуживают особого внимания международного сообщества.

Достижение согласованности политики

280. Хотя изложенные выше стратегии важны для обеспечения лучшего функционирования Экономического и Социального Совета, мы осознаем, что исторические события в сфере руководства многосторонней системой ограничили способность этого органа влиять на международную политику в области торговли, финансов и капиталовложений. По-прежнему сохраняется необходимость в органе, объединяющем ключевые развитые и развивающиеся страны с целью рассмотрения важнейших взаимосвязей между торговлей, финансами, окружающей средой, борьбой с пандемическими заболеваниями и экономическим и социальным развитием. Чтобы быть эффективным, такой орган должен работать на уровне национальных руководителей.

281. Хотя ежегодные встречи Группы восьми на уровне глав государств и правительств имеют некоторые из характеристик, требующихся для придания большей согласованности и стимула необходимой политике, было бы полезно иметь более широкий форум, объединяющий глав основных развитых и развивающихся стран. Один из методов продвижения вперед может заключаться в трансформации в группу руководителей Группы 20 министров финансов, которая в настоящее время объединяет государства, в своей совокупности охватывающие 80 процентов населения мира и 90 процентов его экономической деятельности, и в которой регулярно участвуют Международный валютный фонд, Всемирный банк, ВТО и Европейский союз. В ходе таких встреч мы рекомендуем включить в эту группу Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и Председателя Экономического и Социального Совета, чтобы обеспечить твердую поддержку программ и инициатив Организации Объединенных Наций.

XVIII. Комиссия по правам человека

282. Одной из центральных задач Организации Объединенных Наций является защита прав человека — задача, вновь подтвержденная в Декларации тысячелетия. Комиссии по правам человека поручено поощрять уважение к правам человека по всему миру, содействовать международному сотрудничеству в области прав человека, реагировать на нарушения в конкретных странах и оказывать странам помощь в наращивании их потенциала в области прав человека.

283. В последние годы способность Комиссии выполнять эти задачи была подорвана эрозией авторитетности и профессионализма. Нормотворчеством в целях укрепления прав человека не могут заниматься государства, не продемонстрировавшие приверженности их поощрению и защите. Мы обеспокоены тем, что в последние годы государства стремятся добиться членства в Комиссии не для того, чтобы укреплять права человека, а для того, чтобы защитить себя от критики или подвергнуть критике других. Комиссия не может быть авторитетной, если будут видеть, что она сохраняет двойные стандарты в решении проблем, касающихся прав человека.

284. Поэтому реформа этого органа необходима для обеспечения того, чтобы система прав человека работала эффективно и чтобы он лучше выполнял свой мандат и свои функции. Мы поддерживаем недавние усилия Генерального секретаря и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по обеспечению того, чтобы права человека были интегрированы во всю деятельность Организации Объединенных Наций, и по поддержке создания мощных национальных институтов по правам человека, особенно в странах, выходящих из конфликта, и в условиях борьбы с терроризмом. Государства-члены должны оказывать полную поддержку Генеральному секретарю и Верховному комиссару в этих усилиях.

285. Во многих отношениях самым сложным и чувствительным вопросом, касающимся Комиссии по правам человека, является вопрос о членстве. В последние годы вопрос о том, какие государства избираются в состав Комиссии, стал источником острой международной напряженности, что не оказывает никакого позитивного воздействия на права человека и оказывает негативное воздействие на работу Комиссии. Предложения в отношении критериев членства имеют мало шансов на изменение этой динамики, да и влекут за собой угрозу еще большей политизации этого вопроса. **Скорее мы рекомендуем расширить Комиссию по правам человека, с тем чтобы она была всемирной по своему членскому составу.** Это подчеркнуло бы, что все члены Организации на основании Устава привержены поощрению прав человека, и, возможно, помогло бы вновь сосредоточить внимание на вопросах существа, а не на том, кто дебатировал их и кто голосует по ним.

286. В ходе первой половины своей истории Комиссия состояла из глав делегаций, которые были основными игроками на арене прав человека и которые обладали профессиональной квалификацией и опытом, необходимыми для работы в области прав человека. Затем эта практика прекратилась. Мы считаем, что ее нужно восстановить, и мы предлагаем, чтобы **все члены Комиссии по правам человека назначили известных и опытных деятелей в области прав человека на должности глав их делегаций.**

287. Кроме того, мы предлагаем, чтобы **Комиссии по правам человека в ее работе оказывал поддержку консультативный совет или группа**. Этот совет или эта группа могут состоять примерно из 15 человек, независимых экспертов (скажем, по 3 от региона), назначенных с учетом их опыта на период в три года, возобновляемый один раз. Они будут назначаться Комиссией по совместному предложению Генерального секретаря и Верховного комиссара. Помимо консультирования по конкретным страновым вопросам совет или группа могут давать консультации по вопросам рационализации некоторых из тематических мандатов и могут сами выполнять некоторые из нынешних мандатов, касающихся научных исследований, нормотворчества и определений.

288. **Мы рекомендуем призвать Верховного комиссара готовить ежегодный доклад о положении в области прав человека по всему миру**. Затем он может служить основой для всеобъемлющих обсуждений с Комиссией. Основное внимание в докладе должно быть сосредоточено на осуществлении всех прав человека во всех странах на основе информации, поступающей от договорных органов, специальных механизмов и из любых других источников, которые Верховный комиссар считает надлежащими.

289. Совет Безопасности должен также более активно привлекать Верховного комиссара к своим обсуждениям, в том числе по мандатам операций в пользу мира. Мы также приветствуем тот факт, что Совет Безопасности все более часто приглашает Верховного комиссара для проведения брифингов по конкретным страновым ситуациям. Мы считаем, что это должно стать общим правилом и что **Совет Безопасности и Комиссия по миростроительству должны просить Верховного комиссара регулярно докладывать им об осуществлении всех связанных с правами человека положений резолюций Совета Безопасности, тем самым позволив сосредоточенно и эффективно следить за этими положениями**.

290. Кроме того, необходимо сделать еще больше в отношении финансового положения Управления Верховного комиссара. Мы усматриваем явное противоречие между выделением из регулярного бюджета 2 процентов для этого Управления и обязательством на основании Устава Организации Объединенных Наций сделать поощрение и защиту прав человека одной из главных целей Организации. Также необходимо решить проблему ограниченных финансовых средств, имеющихся для целей укрепления потенциала в области прав человека. Государствам-членам следует серьезно подумать над проблемой неадекватного финансирования этого Управления и его деятельности.

291. В более долгосрочном плане государствам-членам следует рассмотреть вопрос о повышении статуса Комиссии, с тем чтобы она стала «Советом по правам человека», т.е. уже не вспомогательным органом Экономического и Социального Совета, а уставным органом, стоящим бок о бок с ним и с Советом Безопасности и отражающим то значение, которое придается правам человека, наряду с вопросами безопасности и экономическими вопросами, в преамбуле Устава.

XIX. Секретариат

292. Сильный Генеральный секретарь во главе более профессионального и лучше организованного Секретариата является существенно важным компонентом любой эффективной системы коллективной безопасности в XXI веке.

A. Усиление поддержки Генеральному секретарю

293. Создание должности первого заместителя Генерального секретаря в 1996 году помогло обеспечить гораздо большую согласованность в работе Организации Объединенных Наций в экономической, социальной областях и в области развития, равно как и в вопросах управленческой реформы. С учетом огромного увеличения объема работы Генерального секретаря в области мира и безопасности в 90-е годы создание второй должности первого заместителя Генерального секретаря по вопросам мира и безопасности обеспечило бы столь же крепкую поддержку усилий Генерального секретаря в этой области. **Для оказания содействия Генеральному секретарю должна быть создана дополнительная должность первого заместителя Генерального секретаря, ответственного за вопросы мира и безопасности.**

294. Поскольку один первый заместитель Генерального секретаря уделяет основное внимание работе Организации Объединенных Наций в области экономического и социального развития, дополнительный первый заместитель Генерального секретаря и его/ее канцелярия будут оказывать содействие Генеральному секретарю в систематическом надзоре за работой системы Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности с целью формулирования комплексных стратегий и обеспечения согласованных действий. Такая канцелярия не должна быть оперативной и не будет дублировать существующие бюрократические функции, а скорее будет рационализировать их и делать их более эффективными. Она будет интегрировать вклад различных департаментов и учреждений и готовить доклады на основе раннего предупреждения и варианты стратегии для принятия решения Генеральным секретарем. Она должна состоять примерно из 15 специалистов, способных выполнять задачи в области стратегического анализа, планирования и координации. Она также должна обеспечивать Генерального секретаря новыми экспертными знаниями для противодействия новым угрозам, например научными консультациями, необходимыми для решения вопросов экологической и биологической безопасности.

B. Компетентный и профессиональный Секретариат

295. Бремя осуществления решений государств-членов и обеспечения их своевременным анализом и консультациями лежит не только на Генеральном секретаре, но и на Секретариате в целом. Чтобы Организация Объединенных Наций была эффективной, ей необходим профессиональный и хорошо подготовленный Секретариат, знания и опыт которого адаптированы для решения стоящих задач. В последние 15 лет существенно расширился объем работы, связанной с предотвращением конфликтов и поддержанием мира, проведением переговоров по мирным соглашениям и их осуществлением, а также миростроительством. И тем не менее, несмотря на увеличение спроса после прекращения «холодной войны», общее количество сотрудников Секретариата уменьшилось с

1990 года, и лишь 6 процентов персонала Секретариата отвечают за весь круг вопросов, включая посредничество, организацию и руководство операциями по поддержанию мира, поддержку Совета Безопасности, разоружение, поддержку в деле проведения выборов и санкции. Многие из тех, кто базируется в Центральных учреждениях, не имеют опыта работы на местах или подготовки, и существующие правила мешают им получить их. Кроме того, нет никакого или почти никакого опыта в деле борьбы со многими из новых или возникающих угроз, о которых идет речь в настоящем докладе.

296. Генеральный секретарь должен быть наделен ресурсами, которые требуются ему для выполнения его работы надлежащим образом, и полномочиями на управление его персоналом и другими ресурсами наилучшим, по его мнению, образом. Чтобы удовлетворить потребности, выявленные в настоящем докладе, мы рекомендуем, чтобы:

а) государства-члены вновь подтвердили свою приверженность статьям 100 и 101 Устава Организации Объединенных Наций;

б) государства-члены пересмотрели отношения между Генеральной Ассамблеей и Секретариатом с целью существенного повышения той гибкости, которой обладает Генеральный секретарь в деле управления его персоналом, при условии его постоянной подотчетности Ассамблее;

с) высказанные Генеральным секретарем в 1997 и 2002 годах предложения по реформе, касающиеся людских ресурсов, должны быть сейчас, без дальнейших проволочек, выполнены в полном объеме;

д) должен быть проведен одноразовый обзор и замена персонала, в том числе за счет досрочного ухода в отставку, для обеспечения того, чтобы Секретариат был укомплектован людьми, наиболее подходящими для выполнения стоящих задач, в том числе для посредничества и поддержки миростроительства, равно как и для заполнения канцелярии первого заместителя Генерального секретаря по вопросам мира и безопасности. Государства-члены должны выделить финансовые средства для проведения такой замены в виде эффективной с точки зрения затрат долгосрочной инвестиции;

е) Генеральному секретарю должны быть немедленно предоставлены 60 должностей — менее 1 процента численности всего Секретариата — для цели создания всего расширенного потенциала Секретариата, предложенного в настоящем докладе.

XX. Устав Организации Объединенных Наций

297. Наши рекомендации по реформе Совета Безопасности потребуют внесения поправок в статью 23 Устава Организации Объединенных Наций. Кроме того, мы предлагаем следующие скромные изменения в Уставе:

298. Статьи 53 и 107 (ссылки на вражеские государства) устарели и должны быть пересмотрены — исправления должны быть надлежащим образом составлены, с тем чтобы не допустить ретроактивного подрыва юридических положений этих статей. Устав должен отражать надежды и чаяния сегодняшнего дня, а не страхи 1945 года.

299. **Глава 13 (Совет по Опекe) должна быть исключена.** Совет по Опекe Организации Объединенных Наций выполнял важную задачу, помогая миру выйти из эпохи колониализма и во многих случаях руководя успешной деколонизацией. Организация Объединенных Наций должна игнорировать любые попытки вернуться к умонастроениям и формам колониализма.

300. **Статья 47 (Военно-штабной комитет) должна быть исключена, также как и все ссылки на этот орган в статьях 26, 45 и 46.** Сейчас уже неуместно, чтобы объединенные начальники штабов пяти постоянных членов играли ту роль, которая предусматривалась для них в 1945 году. В пункте 258 выше мы коснулись необходимости того, чтобы Совет Безопасности пользовался более качественными военными консультациями.

301. Вместе с тем мы считаем, что Устав в целом продолжает служить надежной правовой и политической основой для организации коллективной безопасности, помогая Совету Безопасности реагировать на угрозы для международного мира и безопасности — как старые, так и новые — своевременным и эффективным образом. Устав был также прозорливым в плане признания зависимости международного мира и безопасности от экономического и социального развития.

302. **Все государства-члены должны вновь подтвердить свою приверженность целям и принципам Устава и целенаправленно применять их, сочетая политическую волю с необходимыми ресурсами. Только целенаправленное руководство в пределах государств и между государствами будет обеспечивать эффективную коллективную безопасность в XXI веке и создавать устойчивое и безопасное будущее.**

Приложение I

Резюме рекомендаций

Примечание: Стоящая в круглых скобках после каждой резюмированной рекомендации цифра указывает на пункт основного доклада, содержащий полный текст соответствующей рекомендации.

Содержание

	<i>Рекомендации</i>	<i>Стр.</i>
Часть вторая		
Коллективная безопасность и задача предотвращения		98
Нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация	1–11	98
Конфликт между государствами и внутри государств	12–20	99
Ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие	21–37	100
Терроризм	38–44	102
Транснациональная организованная преступность	45–49	104
Роль санкций	50–52	104
Часть третья		
Коллективная безопасность и применение силы		105
Применение силы: правила и руководящие принципы	53–57	105
Потенциал принуждения к миру и поддержания мира	58–62	106
Постконфликтное миростроительство	63–65	107
Защита гражданских лиц	66–69	107
Часть четвертая		
Более эффективная Организация Объединенных Наций для XXI века		108
Генеральная Ассамблея	70–72	108
Совет Безопасности	73–81	108
Комиссия по миростроительству	82–85	110
Региональные организации	86	111
Экономический и Социальный Совет	87–89	111
Комиссия по правам человека	90–94	112
Секретариат	95–96	113
Устав Организации Объединенных Наций	97–101	113

Часть вторая

Коллективная безопасность и задача предотвращения

Нищета, инфекционные болезни и экологическая деградация

1. Все государства должны подтвердить свою приверженность целям искоренения нищеты, обеспечения устойчивого экономического роста и содействия устойчивому развитию. (59)
2. Многие страны-доноры, которые пока еще не достигли установленного Организацией Объединенных Наций целевого показателя в отношении официальной помощи в целях развития (ОПР), предусматривающего выделение 0,7 процента от объема валового национального продукта (ВНП), должны разработать график достижения этого показателя. (60)
3. Члены Всемирной торговой организации (ВТО) должны приложить все усилия к тому, чтобы завершить Дохинский раунд переговоров по вопросам развития не позднее 2006 года. (62)
4. Правительства-кредиторы и международные финансовые учреждения должны предоставить бедным странам с крупной задолженностью более значительную помощь в плане облегчения долгового бремени, удлинить сроки погашения долга и облегчить доступ к глобальным рынкам. (63)
5. Хотя объем международных ресурсов, выделяемых на борьбу с ВИЧ/СПИДом, с 1996 по 2002 год увеличился с примерно 250 млн. долл. США до примерно 2,8 млрд. долл. США, для сдерживания пандемии ежегодно требуется более 10 млрд. долл. США. (64)
6. Лидеры затрагиваемых стран должны мобилизовать ресурсы, выделить средства и вовлечь гражданское общество и частный сектор в усилия по борьбе с этой болезнью. (65)
7. Совет Безопасности, действуя в тесном сотрудничестве с ЮНЭЙДС, должен организовать вторую специальную сессию, посвященную ВИЧ/СПИДу как угрозе международному миру и безопасности, изучить будущее воздействие ВИЧ/СПИДа на государства и общество, инициировать исследования по этой проблеме и определить жизненно важные шаги, которые необходимо предпринять для разработки долгосрочной стратегии уменьшения этой угрозы. (67)
8. Международные доноры в сотрудничестве с национальными властями и местными организациями гражданского общества должны предпринять крупную новую глобальную инициативу по восстановлению местных и национальных систем здравоохранения во всех развивающихся странах. (68)
9. Члены Всемирной ассамблеи здравоохранения должны предоставить больше ресурсов Всемирной сети Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по оповещению и реагированию в случае эпидемии, с тем чтобы повысить ее способность справляться с возможными вспышками болезней. (69)
10. Государства должны обеспечивать стимулы для более широкого освоения возобновляемых источников энергии и начать постепенно отменять экологически вредные субсидии, особенно в отношении использования и добычи ископаемого топлива. (71)

11. Мы настоятельно призываем государства-члены поразмышлять над разрывом между надеждой, воплощенной в Киотском протоколе, и степенью его выполнения, вновь обратить внимание на проблему глобального потепления и начать новые переговоры с целью выработать новую долгосрочную стратегию сдерживания глобального потепления на период после промежутка времени, охватываемого в Протоколе (2012 год). (72)

Конфликт между государствами и внутри государств

12. Совет Безопасности должен быть постоянно готов воспользоваться полномочиями, которыми он обладает в соответствии с Римским статутом, для передачи дел в Международный уголовный суд. (90)

13. Организация Объединенных Наций должна совместно с национальными властями, международными финансовыми учреждениями, организациями гражданского общества и частным сектором разработать нормы, регулирующие рациональное использование природных ресурсов, для стран, выходящих из состояния конфликта или находящихся на грани конфликта. (92)

14. Организация Объединенных Наций должна опираться на опыт региональных организаций в разработке рамочных норм в отношении прав меньшинств и защиты демократически избранных правительств от их отстранения от власти неконституционным путем. (94)

15. Государства-члены должны ускорить и завершить переговоры о юридически обязательных соглашениях относительно маркировки и отслеживания стрелкового оружия и легких вооружений, а также брокерской деятельности с ними и их передачи. (96)

16. Все государства-члены должны представлять полную и точную информацию по всем элементам Регистра обычных вооружений Организации Объединенных Наций, а Генеральному секретарю следует предложить ежегодно представлять Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности доклад обо всех недостатках, связанных с представлением отчетов. (97)

17. Должен быть создан механизм обучения и инструктирования новых или потенциальных специальных представителей и других представляющих Организацию Объединенных Наций посредников. (101)

18. Департамент по политическим вопросам должен получить дополнительные ресурсы и должен быть реорганизован, с тем чтобы он мог обеспечивать более последовательную и профессиональную поддержку посреднических усилий. (102)

19. Хотя детали такой реорганизации должны быть оставлены на усмотрение Генерального секретаря, следует принять во внимание, что Организации Объединенных Наций необходимо:

а) иметь ориентированный на действия на местах, специальный потенциал поддержки посреднических усилий, представляющий собой небольшую группу профессионалов, обладающих соответствующим непосредственным опытом и знаниями и доступных для всех посредников, представляющих Организацию Объединенных Наций;

b) хорошо разбираться в тематических вопросах, которые постоянно возникают в ходе мирных переговоров, таких, как порядок следования шагов по осуществлению, структура договоренностей о наблюдении, порядок осуществления временных договоренностей и структура механизмов национального примирения;

c) осуществлять более тесное взаимодействие с национальными посредниками, региональными организациями и неправительственными организациями, вовлеченными в процесс улаживания конфликта;

d) чаще консультироваться с важными представителями гражданского общества, особенно с женщинами, мнения которых часто игнорируются в ходе переговоров, и более активно вовлекать их в мирные процессы. (103)

20. Национальные лидеры и стороны в конфликте должны конструктивно использовать инструмент превентивного развертывания. (104)

Ядерное, радиологическое, химическое и биологическое оружие

21. Государства, обладающие ядерным оружием, должны сделать несколько шагов для того, чтобы возобновить движение по пути разоружения:

a) они должны выполнить взятые на себя по статье VI Договора о нераспространении ядерного оружия обязательства продвигаться по пути разоружения и быть готовыми принять конкретные меры для выполнения этих обязательств;

b) они должны вновь подтвердить свои ранее принятые обязательства не применять ядерное оружие против государств, не обладающих ядерным оружием. (120)

22. Соединенные Штаты и Российская Федерация, другие государства, обладающие ядерным оружием, и государства, не являющиеся участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, должны взять на себя обязательство принимать практические меры в целях уменьшения опасности непреднамеренного развязывания ядерной войны, включая — в соответствующих случаях — разработку поэтапного графика снятия с боевого дежурства своих стратегических ядерных боеголовок. (121)

23. Совет Безопасности должен взять на себя прямое обязательство принимать коллективные меры в ответ на ядерное нападение или угрозу такого нападения на государство, не обладающее ядерным оружием. (122)

24. Переговоры в целях урегулирования региональных конфликтов должны включать меры укрепления доверия и шаги по пути разоружения. (123)

25. Государства, не являющиеся участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, должны заявить о своей приверженности нераспространению и разоружению, продемонстрировав свою приверженность путем ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и поддержки переговоров по договору о запрещении производства расщепляющихся материалов; оба этих договора открыты для подписания как государствами, обладающими ядерным оружием, так и государствами, не обладающими таким

оружием. Мы рекомендуем принять меры для того, чтобы мирные усилия на Ближнем Востоке и в Южной Азии включали начало переговоров о ядерном разоружении, которые могли бы привести к созданию зон, свободных от ядерного оружия, в этих регионах по аналогии с такими зонами, созданными в Латинской Америке и Карибском бассейне, Африке, в южной части Тихоокеанского региона и в Юго-Восточной Азии. (124)

26. Все государства, обладающие химическим оружием, должны ускорить намеченное уничтожение всех существующих запасов химического оружия к согласованной дате — к 2012 году. (125)

27. Государства — участники Конвенции о биологическом и токсинном оружии должны незамедлительно возобновить переговоры по авторитетному протоколу в области контроля, обеспечив активное участие биотехнологической отрасли. (126)

28. Совет управляющих Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) должен признать Типовой дополнительный протокол как сегодняшний стандарт для гарантий МАГАТЭ, а Совет Безопасности должен быть готов к принятию мер в случаях возникновения серьезной обеспокоенности по поводу несоблюдения стандартов в отношении нераспространения и гарантий. (129)

29. Должны быть безотлагательно начаты и доведены до скорейшего завершения переговоры относительно механизма, основанного на существующих положениях статей III и IX устава МАГАТЭ, который позволил бы МАГАТЭ действовать в качестве гаранта в отношении поставок расщепляющегося материала для использования в гражданских ядерных целях. (130)

30. Пока будут проводиться переговоры в отношении этого механизма, государства должны, не отказываясь от права на основании Договора о нераспространении ядерного оружия на строительство таких установок, добровольно установить ограниченный по времени мораторий на строительство любых дальнейших установок по обогащению или переработке, причем приверженность мораторию должна сопровождаться гарантией поставок расщепляющихся материалов нынешними поставщиками по рыночным ценам. (131)

31. Необходимо призвать все государства присоединиться к добровольной инициативе по воспреещению распространения. (132)

32. Уведомление того или иного государства о выходе из Договора о нераспространении ядерного оружия должно приводить к немедленной проверке выполнения им положений Договора, если необходимо — с санкции Совета Безопасности. Совет управляющих МАГАТЭ должен принять решение о том, что в случае нарушений вся помощь, предоставляемая МАГАТЭ, должна прекращаться. (134)

33. Предлагаемые сроки осуществления Глобальной инициативы по уменьшению угрозы в плане конверсии реакторов на высокообогащенном уране и уменьшения запасов ВОУ должны быть уменьшены вдвое — с десяти до пяти лет. (135)

34. Государства — участники Конвенции о биологическом и токсинном оружии должны провести переговоры по новому протоколу о биобезопасности для

классификации опасных биологических агентов и установления обязательных международных стандартов для экспорта таких агентов. (137)

35. Конференция по разоружению должна без дальнейших проволочек перейти к переговорам относительно поддающегося контролю договора о запрещении производства расщепляющихся материалов, который в пределах установленных сроков прекратит производство высокообогащенного урана в неоружейных, а также оружейных целях. (138)

36. Совет Безопасности должен приглашать генеральных директоров МАГАТЭ и Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО) докладывать ему дважды в год о статусе гарантий и процессов контроля, а также о любых серьезных вызывающих беспокойство случаях, которые, возможно, не составляют фактического нарушения Договора о нераспространении ядерного оружия и Конвенции о химическом оружии. (140)

37. Совет Безопасности должен консультироваться с Генеральным директором ВОЗ на предмет разработки необходимых процедур для совместной деятельности в случае подозрительной или очень сильной вспышки инфекционного заболевания. (144)

Терроризм

38. Организация Объединенных Наций — при ведущей роли Генерального секретаря — должна содействовать такой всеобъемлющей стратегии, которая включает:

а) сдерживание, осуществляемое с целью опрокинуть причины терроризма или тех, кто способствует терроризму, в том числе посредством поощрения социальных и политических прав, верховенства права и демократических реформ; принятия мер для прекращения оккупации и устранения главных политических причин недовольства; борьбы с организованной преступностью; уменьшения масштабов нищеты и безработицы; и прекращения распада государств;

б) усилия по борьбе с экстремизмом и нетерпимостью, в том числе посредством образования и содействия публичным обсуждениям;

в) разработка более действенных инструментов для глобального сотрудничества в борьбе с терроризмом, причем исключительно в правовых рамках, основанных на уважении к гражданским свободам и правам человека, в том числе в областях правоохранительной деятельности; обмена разведывательными данными, когда это возможно; отказа и воспрещения, когда это необходимо; и мер финансового контроля;

д) наращивание потенциала государств по предотвращению террористической вербовки и террористических операций;

е) контроль за опасными материалами и меры по охране здоровья населения. (148)

39. Государства-члены, которые еще не сделали этого, должны активно рассмотреть вопрос о подписании и ратификации всех 12 международных конвенций по борьбе с терроризмом и должны принять 8 специальных рекомендаций

в отношении финансирования терроризма, выпущенных Целевой группой по финансовым мероприятиям, касающимся отмывания денег, которую поддерживает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и меры, рекомендованные в ее различных документах о передовой практике. (150)

40. Комитет по санкциям в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана» должен внедрить процесс пересмотра дел физических и юридических лиц, которые утверждают, что их необоснованно включили в контрольные списки или сохраняют в этих списках. (152)

41. Совет Безопасности после консультаций с затронутыми этой проблемой государствами должен расширить полномочия Исполнительного директората Контртеррористического комитета, с тем чтобы он действовал в качестве координационного центра для оказания межгосударственной военной, полицейской и пограничной помощи в целях укрепления национального контртеррористического потенциала. (154)

42. Для оказания содействия государствам-членам в выполнении их обязательств по борьбе с терроризмом Организация Объединенных Наций должна учредить целевой фонд по укреплению потенциала под руководством Исполнительного директората Контртеррористического комитета. (155)

43. Совет Безопасности должен разработать график заранее установленных санкций за невыполнение государствами контртеррористических резолюций Совета. (156)

44. Генеральная Ассамблея должна оперативно завершить переговоры относительно всеобъемлющей конвенции по терроризму, включив в нее определение терроризма со следующими элементами:

а) признание — в преамбуле — того, что применение силы государством против мирных жителей регулируется Женевскими конвенциями и другими документами и, если она применяется в достаточно широком масштабе, представляет собой военное преступление со стороны соответствующих лиц или преступление против человечности;

б) подтверждение того, что акты, подпадающие под 12 предшествующих антитеррористических конвенций, представляют собой терроризм, и заявление о том, что они являются преступлением согласно международному праву; и подтверждение того, что терроризм в период вооруженного конфликта запрещен Женевскими конвенциями и Протоколами;

в) ссылка на определения, содержащиеся в Международной конвенции 1999 года о борьбе с финансированием терроризма и в резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности;

г) описание терроризма как «любого деяния, в дополнение к деяниям, уже указанным в существующих конвенциях по различным аспектам терроризма, Женевских конвенциях и резолюции 1566 (2004) Совета Безопасности, которое имеет целью вызвать смерть мирных жителей или некомбатантов или причинить им тяжкие телесные повреждения, когда цель такого деяния, в силу его характера или контекста, заключается в том, чтобы запугать население или заставить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения». (163–164)

Транснациональная организованная преступность

45. Государства-члены, которые еще не подписали или не ратифицировали Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года и три Протокола к ней и Конвенцию Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года либо не выделили ресурсов для их осуществления, должны сделать это, и все государства-члены должны оказывать поддержку Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности в его работе в этой области. (172)
46. Государства-члены должны создать центральный орган для содействия обмену доказательствами между национальными судебными властями, взаимной правовой помощи между прокурорскими органами и осуществлению просьб об экстрадиции. (173)
47. Необходимо провести переговоры по всеобъемлющей международной конвенции о борьбе с отмыванием денег, которая решала бы эти вопросы и которая должна быть одобрена Генеральной Ассамблеей. (174)
48. Государства-члены должны подписать и ратифицировать Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, а участники Протокола должны предпринять все необходимые шаги для его эффективного осуществления. (175)
49. Организация Объединенных Наций должна создать мощный механизм укрепления потенциала для оказания помощи в области верховенства права. (177)

Роль санкций

50. Совет Безопасности должен обеспечивать эффективное осуществление и соблюдение санкций:

а) когда Совет Безопасности вводит режим санкций, включая эмбарго на поставки оружия, он должен, как правило, создавать механизмы контроля и наделять их необходимыми полномочиями и возможностями для проведения высококачественных и углубленных расследований. Необходимо предусматривать надлежащие бюджетные положения для создания таких механизмов;

б) комитеты Совета Безопасности по санкциям должны быть уполномочены разрабатывать усовершенствованные руководящие принципы и процедуры отчетности для оказания государствам содействия в осуществлении санкций и улучшать процедуры ведения точных списков лиц и организаций, являющихся объектом целевых санкций;

в) Генеральный секретарь должен назначить старшего сотрудника, обеспеченного достаточными вспомогательными ресурсами, с тем чтобы позволить Генеральному секретарю готовить для Совета Безопасности анализ наилучших методов придания санкциям целенаправленного характера и оказания содействия в координации их осуществления. Этот сотрудник будет также содействовать усилиям по обеспечению соблюдения; выявлять потребности в технической помощи и координировать такую помощь; и выносить рекоменда-

ции относительно любых корректив, необходимых для повышения эффективности санкций;

d) доноры должны выделять больший объем средств на цели укрепления правовых, административных, полицейских и пограничных возможностей государств-членов в плане осуществления санкций. Эти меры по укреплению потенциала должны включать в себя усилия по совершенствованию воспрещения воздушных полетов в зонах конфликтов;

e) Совет Безопасности должен — в случае проверенных, хронических нарушений — вводить вспомогательные санкции против тех, кто причастен к нарушению санкций;

f) Генеральный секретарь в консультации с Советом Безопасности должен обеспечить наличие надлежащего механизма ревизии для контроля за управлением санкциями. (180)

51. Комитеты по санкциям должны улучшить процедуры установления гуманитарных исключений и регулярно проводить оценки гуманитарного воздействия санкций. Совет Безопасности должен и далее стремиться смягчать гуманитарные последствия санкций. (181)

52. Когда санкции связаны со списками физических или юридических лиц, комитеты по санкциям должны установить процедуры для пересмотра дел тех, кто утверждает, что их неоправданно включили в такие списки или сохраняют в таких списках. (182)

Часть третья

Коллективная безопасность и применение силы

Применение силы: правила и руководящие принципы

53. Статья 51 Устава Организации Объединенных Наций не должна быть ни переработана, ни по-новому истолкована с целью расширить ее давно сложившуюся сферу охвата (с тем чтобы превентивные меры можно было применять в отношении угроз, не носящих непосредственного характера) или ограничить ее (с тем чтобы ее можно было применять лишь в отношении совершенных нападений). (192)

54. Совет Безопасности имеет все полномочия в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций на то, чтобы заниматься всем спектром угроз безопасности, с которыми сталкиваются государства. Задача состоит не в том, чтобы найти альтернативы Совету Безопасности как источнику властных полномочий, а в том, чтобы сделать так, чтобы Совет работал лучше, чем до сих пор. (198)

55. Группа поддерживает формирующуюся норму, предусматривающую, что существует коллективная международная ответственность за защиту, реализуемая Советом Безопасности, санкционирующим военное вмешательство в качестве крайнего средства в случае, когда речь идет о геноциде и других массовых убийствах, этнической чистке или серьезных нарушениях международного гуманитарного права, которые суверенные правительства не смогли или не пожелали предотвратить. (203)

56. При рассмотрении вопроса о том, санкционировать ли или одобрить ли применение военной силы, Совет Безопасности должен всегда учитывать — независимо от других соображений, которые он может принять во внимание, — по крайней мере следующие пять базовых критериев легитимности:

а) *серьезность угрозы*. Носит ли угроза причинения ущерба безопасности государства или человека такой характер и является ли она в достаточной мере ясной и серьезной, чтобы *prima facie* оправдать применение военной силы? Что касается внутренних угроз, то сопряжено ли это с геноцидом и другими массовыми убийствами, этнической чисткой или серьезными нарушениями международного гуманитарного права, которые либо носят реальный характер, либо, как есть опасения, неизбежно произойдут?

б) *правильная цель*. Является ли очевидным, что главная цель предполагаемых военных действий состоит в том, чтобы нейтрализовать или предотвратить данную угрозу, какие бы другие цели или мотивы ни существовали при этом?

в) *крайнее средство*. Были ли изучены все невоенные варианты отражения данной угрозы и существуют ли разумные основания предполагать, что другие меры окажутся безуспешными?

г) *соразмерность средств*. Являются ли предполагаемые военные действия по своим масштабам, продолжительности и интенсивности минимальным необходимым средством для отражения данной угрозы?

е) *сбалансированный учет последствий*. Существует ли разумная надежда рассчитывать на то, что при успешном осуществлении военных действий по отражению данной угрозы действия не вызовут худших последствий, нежели бездействие? (207)

57. Указанные выше руководящие принципы, касающиеся санкционирования применения силы, должны быть закреплены в декларативной форме в резолюциях Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. (208)

Потенциал принуждения к миру и поддержания мира

58. Развитые государства несут особую ответственность в этой связи и должны сделать больше для реорганизации своих сил и средств таким образом, чтобы в их составе были контингенты, пригодные для использования в операциях в пользу мира. (216)

59. Государства-члены должны решительно поддержать усилия Департамента операций по поддержанию мира Секретариата Организации Объединенных Наций, опираясь на важные результаты работы, проделанной Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. A/55/305-S/2000/809), с тем чтобы добиться улучшения использования им стратегических запасов материальных средств для развертывания, резервных соглашений, целевых фондов и других механизмов для обеспечения соблюдения более жестких предельных сроков, что необходимо для осуществления эффективного развертывания. (218)

60. Государства, обладающие развитым военным потенциалом, должны создавать способные к самостоятельным действиям батальоны постоянной высо-

кой готовности численностью до бригады, которые могут укрепить миссии Организации Объединенных Наций, и предоставлять их в распоряжение Организации Объединенных Наций. (219)

61. Генеральный секретарь должен рекомендовать, а Совет Безопасности должен санкционировать развертывание сил такой численности, которой достаточно для того, чтобы сдержать враждебные группировки и дать им отпор. (222)

62. Организация Объединенных Наций должна располагать небольшим штатом старших сотрудников полиции и менеджеров (50–100 человек), которые могли бы заниматься оценкой миссий и организацией развертывания на начальном этапе полицейских компонентов операций в пользу мира, а Генеральная Ассамблея должна санкционировать создание такого потенциала. (223)

Постконфликтное миростроительство

63. Специальные представители Генерального секретаря должны иметь полномочия и инструкции в отношении сотрудничества с соответствующими сторонами в целях создания таких механизмов, а также ресурсы, позволяющие эффективно выполнять координационные функции, включая обеспечение того, чтобы порядок проведения Организацией Объединенных Наций оценок и мероприятий соответствовал приоритетам правительства. (226)

64. Совет Безопасности должен санкционировать, а Генеральная Ассамблея должна уполномочивать выделение средств на осуществление программ разоружения и демобилизации из бюджетов, финансируемых за счет начисленных взносов. (227)

65. Необходимо создать постоянный фонд для миростроительства в объеме не менее 250 млн. долл. США, который может использоваться для покрытия регулярных расходов только что образованного правительства, а также для финансирования жизненно важных учрежденческих программ, касающихся реабилитации и реинтеграции. (228)

Защита гражданских лиц

66. Все комбатанты должны соблюдать положения Женевских конвенций. Все государства-члены должны подписать, ратифицировать и выполнять все договоры, касающиеся защиты гражданских лиц, такие, как Конвенция о геноциде, Женевские конвенции, Римский статут Международного уголовного суда и все конвенции по вопросу о беженцах. (233)

67. Совет Безопасности должен обеспечить выполнение в полном объеме резолюции 1265 (1999) о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте. (237)

68. Совет Безопасности, учреждения Организации Объединенных Наций и государства-члены должны полностью выполнить резолюцию 1325 (2000) о женщинах, мире и безопасности. (238)

69. Государства-члены должны поддержать создание и в полном объеме обеспечить финансирование предлагаемого Директората по вопросам безопасности

и уделить приоритетное внимание оказанию Генеральному секретарю помощи во внедрении в 2005 году новой системы обеспечения безопасности персонала. (239)

Часть четвертая **Более эффективная Организация Объединенных** **Наций для XXI века**

Генеральная Ассамблея

70. Члены Организации должны использовать возможность, предоставляемую Саммитом по рассмотрению хода выполнения Декларации тысячелетия в 2005 году, для формирования нового консенсуса относительно более широкой и более эффективной коллективной безопасности. (240)

71. Государства-члены должны возобновить усилия для того, чтобы позволить Генеральной Ассамблее выполнять ее функцию в качестве главного совещательного органа Организации Объединенных Наций. Это требует лучшей концептуализации и сокращения повестки дня, которая должна отражать современные вызовы, брошенные международному сообществу. Более мелкие и более четко сфокусированные комитеты могут помочь отточить и улучшить резолюции, выносимые на рассмотрение всей Ассамблеи. (242)

72. В соответствии с содержащейся в докладе Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом (см. A/58/817) рекомендацией Генеральная Ассамблея должна создать более действенный механизм для обеспечения систематического взаимодействия с организациями гражданского общества. (243)

Совет Безопасности

73. Реформы Совета Безопасности должны соответствовать следующим принципам:

а) они должны — с учетом статьи 23 Устава Организации Объединенных Наций — обеспечивать большее вовлечение в принятие решений тех, кто вносит наибольший финансовый, военный и дипломатический вклад в Организацию Объединенных Наций — конкретно в плане взносов в формирующиеся за счет начисленных взносов бюджеты Организации Объединенных Наций, участия в санкционированных операциях в пользу мира, взносов на добровольную деятельность Организации Объединенных Наций в областях безопасности и развития и дипломатической деятельности в поддержку целей и мандатов Организации Объединенных Наций. Среди развитых стран одним из важных критериев вклада должно быть достижение или существенный прогресс в направлении достижения согласованной на международном уровне цели выделения 0,7 процента ВВП на ОПР;

б) они должны привлекать к процессу принятия решений страны, в большей степени представляющие широкий членский состав, особенно развивающийся мир;

- c) они не должны подрывать эффективность Совета Безопасности;
- d) они должны усиливать демократический и подотчетный характер этого органа. (249)

74. Решение о расширении состава Совета в соответствии с этими критериями сейчас стало необходимостью. Представление двух четко определенных альтернатив наподобие тех, которые описаны ниже в качестве моделей А и В, должно помочь прояснить — и, возможно, приблизить к завершению — прения, в которых за последние 12 лет достигнут незначительный прогресс. (250)

75. Модели А и В связаны с распределением мест между четырьмя основными региональными зонами, которые мы называем, соответственно, «Африка», «Азия и Тихий океан», «Европа» и «Американский континент». Мы считаем эти описания полезными в плане вынесения и осуществления суждений по поводу состава Совета Безопасности, однако мы не выносим никаких рекомендаций в отношении изменения состава нынешних региональных групп для общих избирательных и других целей Организации Объединенных Наций. Некоторые члены Группы, в частности наши латиноамериканские коллеги, высказали предпочтение тому, чтобы любое распределение мест основывалось на нынешних региональных группах. (251)

76. Модель А предусматривает шесть новых постоянных мест, но никакого дополнительного права вето, и три новых непостоянных места на двухлетний срок, которые будут распределяться между основными региональными зонами. Модель В не предусматривает никаких новых постоянных мест, но предусматривает создание новой категории в виде восьми мест на четырехлетний возобновляемый срок и одного нового непостоянного места на двухлетний (и невозобновляемый) срок, которые будут распределяться между основными региональными зонами. (252–253)

77. В обеих моделях с учетом статьи 23 Устава Организации Объединенных Наций одним из методов стимулирования государств-членов к внесению большего вклада в международный мир и безопасность будет то, что Генеральная Ассамблея, учитывая установившуюся практику региональных консультаций, будет избирать членов Совета Безопасности, отдавая предпочтение в плане постоянных или более долгосрочных мест тем государствам, которые относятся к числу трех наибольших финансовых вкладчиков в их соответствующей региональной зоне в регулярный бюджет, или трех наибольших добровольных вкладчиков из их региональной зоны, или трех наибольших вкладчиков в их региональной зоне с точки зрения предоставления войск для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. (254)

78. В 2020 году должен быть проведен пересмотр состава Совета Безопасности, в том числе — в этом контексте — пересмотр вклада (как он определен в пункте 249 основного доклада) постоянных и непостоянных членов с точки зрения эффективности Совета в деле принятия коллективных мер для предотвращения и устранения новых и старых угроз международному миру и безопасности. (255)

79. Группа рекомендует, чтобы любое предложение о реформе не предусматривало никакого расширения права вето. (256)

80. Должна быть внедрена система «индикативного голосования», в рамках которой члены Совета Безопасности могут потребовать публичного указания позиций по предлагаемым мерам. (257)

81. Необходимо включить и официально оформить в правилах процедуры Совета процессы усиления транспарентности и подотчетности в его работе. (258)

Комиссия по миростроительству

82. Совет Безопасности, действуя на основании статьи 29 Устава Организации Объединенных Наций и после консультаций с Экономическим и Социальным Советом, должен создать Комиссию по миростроительству. (263)

83. Главными функциями Комиссии по миростроительству должны быть выявление стран, находящихся в состоянии напряжения или под угрозой сползания к распаду государства; организация в партнерстве с национальным правительством инициативной помощи в деле недопущения дальнейшего развития этого процесса; оказание содействия в планировании перехода от конфликта к постконфликтному миростроительству; и, в частности, руководство и поддержка усилий международного сообщества в области постконфликтного миростроительства в течение любого периода, который может быть необходимым. (264)

84. Хотя точный состав, процедуры и порядок отчетности Комиссии по миростроительству нужно будет установить, они должны быть определены с учетом следующих руководящих принципов:

а) Комиссия по миростроительству должна быть относительно небольшой;

б) она должна собираться в различных конфигурациях для рассмотрения как общих политических вопросов, так и страновых стратегий;

в) она должна возглавляться в течение по меньшей мере одного года, а может быть и дольше, представителем, одобренным Советом Безопасности;

г) помимо представителя Совета Безопасности она должна включать и представителя Экономического и Социального Совета;

д) национальные представители страны, являющейся объектом рассмотрения, должны приглашаться для участия в ее заседаниях;

е) Директор-распорядитель Международного валютного фонда, президент Всемирного банка и, в соответствующих случаях, руководители региональных банков развития должны быть представлены на ее заседаниях соответствующими старшими должностными лицами;

ж) представители главных стран-доноров и, когда это необходимо, главных стран, предоставляющих войска, должны приглашаться для участия в ее обсуждениях;

з) представители региональных и субрегиональных организаций должны приглашаться для участия в ее обсуждениях, когда такие организации активно действуют в соответствующей стране. (265)

85. В Секретариате должен быть создан Отдел по поддержке миростроительства для оказания Комиссии по миростроительству надлежащей секретариатской поддержки и для обеспечения того, чтобы Генеральный секретарь был в состоянии интегрировать общесистемную политику и стратегии в области миростроительства, разрабатывать передовые методы и оказывать согласованную поддержку полевым операциям. (266)

Региональные организации

86. В отношении региональных организаций:

а) во всех случаях необходимо запрашивать санкцию Совета Безопасности для проведения региональных операций в пользу мира;

б) консультации и сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями должны расширяться и могут быть официально оформлены в соглашениях, охватывающих такие вопросы, как встречи руководителей организаций, более частый обмен информацией и ранними предупреждениями, совместная подготовка гражданского и военного персонала и обмен персоналом в рамках операций в пользу мира;

в) в случае африканских и субрегиональных потенциалов страны-доноры должны взять на себя обязательство в отношении десятилетнего процесса устойчивой поддержки дела наращивания потенциала в стратегических рамках Африканского союза;

г) региональные организации, обладающие потенциалом предотвращения конфликтов или поддержания мира, должны поместить такой потенциал в рамки Системы резервных соглашений Организации Объединенных Наций;

д) государства-члены должны согласиться с тем, чтобы разрешить Организации Объединенных Наций оказывать региональным операциям, по мере необходимости, поддержку имуществом из принадлежащих Организации Объединенных Наций источников;

е) правила в отношении бюджета Организации Объединенных Наций на операции по поддержанию мира должны быть скорректированы, с тем чтобы наделить Организацию Объединенных Наций возможностью в конкретных случаях финансировать региональные операции, санкционированные Советом Безопасности, за счет начисленных взносов. (272)

Экономический и Социальный Совет

87. Экономический и Социальный Совет должен обеспечить нормативное и аналитическое руководство в период широких прений по поводу причин многочисленных стоящих перед нами угроз и взаимосвязей между ними. С этой целью Экономический и Социальный Совет должен создать Комитет по социальным и экономическим аспектам угроз для безопасности. (276)

88. Экономический и Социальный Совет должен стать ареной, на которой государства открытым и транспарентным образом оценивают свою приверженность достижению ключевых целей в области развития. (277)

89. Экономический и Социальный Совет должен стать регулярным форумом для задействования сообщества в области развития на самом высоком уровне, по сути дела, преобразовавшись в «Форум по вопросам сотрудничества в области развития». С этой целью:

а) в рамках повестки дня Экономического и Социального Совета должен быть принят новый подход, заменяющий его нынешний фокус на административных вопросах и координации программ более целенаправленной повесткой дня, построенной вокруг основных тем, содержащихся в Декларации тысячелетия;

б) должен быть создан небольшой исполнительный комитет в составе представителей каждой региональной группы для ориентации и направления работы Экономического и Социального Совета и обеспечения его взаимодействия с главными органами, учреждениями и программами;

в) ежегодные встречи между Экономическим и Социальным Советом и бреттон-вудскими учреждениями должны использоваться для стимулирования коллективных действий в поддержку целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и Монтеррейского консенсуса;

г) Экономический и Социальный Совет — при содействии его секретариата и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития — должен стремиться к тому, чтобы давать наставления по вопросам сотрудничества в области развития советам управляющих фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций;

е) Экономический и Социальный Совет должен твердо поддерживать усилия Генерального секретаря и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития по усилению слаженности действий Организации Объединенных Наций на местах и координации деятельности с бреттон-вудскими учреждениями и двусторонними донорами. (278)

Комиссия по правам человека

90. Комиссия по правам человека должна стать всемирной по своему членскому составу. (285)

91. Все члены Комиссии по правам человека должны назначать известных и опытных деятелей в области прав человека на должности глав их делегаций. (286)

92. Комиссии по правам человека в ее работе должен оказывать поддержку консультативный совет или группа. (287)

93. Необходимо призвать Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека готовить ежегодный доклад о положении в области прав человека по всему миру. (288)

94. Совет Безопасности и Комиссия по миростроительству должны просить Верховного комиссара по правам человека регулярно докладывать им об осуществлении всех связанных с правами человека положений резолюций Совета Безопасности, тем самым позволив сосредоточенно и эффективно следить за этими положениями. (289)

Секретариат

95. Для оказания содействия Генеральному секретарю должна быть создана дополнительная должность первого заместителя Генерального секретаря, ответственного за вопросы мира и безопасности. (293)

96. Генеральный секретарь должен быть наделен ресурсами, которые требуются ему для выполнения его работы надлежащим образом, и полномочиями на управление его персоналом и другими ресурсами наилучшим, по его мнению, образом. Чтобы удовлетворить потребности, выявленные в настоящем докладе, Группа рекомендует, чтобы:

а) государства-члены вновь подтвердили свою приверженность статьям 100 и 101 Устава Организации Объединенных Наций;

б) государства-члены пересмотрели отношения между Генеральной Ассамблеей и Секретариатом с целью существенного повышения той гибкости, которой обладает Генеральный секретарь в деле управления его персоналом, при условии его постоянной подотчетности Ассамблее;

в) высказанные Генеральным секретарем в 1997 и 2002 годах предложения по реформе, касающиеся людских ресурсов, должны быть сейчас, без дальнейших проволочек, выполнены в полном объеме;

г) должен быть проведен одноразовый обзор и замена персонала, в том числе за счет досрочного ухода в отставку, для обеспечения того, чтобы Секретариат был укомплектован людьми, наиболее подходящими для выполнения стоящих задач, в том числе для посредничества и поддержки миростроительства, равно как и для заполнения канцелярии первого заместителя Генерального секретаря по вопросам мира и безопасности. Государства-члены должны выделить финансовые средства для проведения такой замены в виде эффективной с точки зрения затрат долгосрочной инвестиции;

е) Генеральному секретарю должны быть немедленно предоставлены 60 должностей — менее 1 процента численности всего Секретариата — для цели создания всего расширенного потенциала Секретариата, предложенного в настоящем докладе. (296)

Устав Организации Объединенных Наций

97. Помимо любых поправок к статье 23 Устава Организации Объединенных Наций, требующихся с учетом предлагаемой реформы Совета Безопасности, Группа предлагает следующие скромные изменения в Уставе.

98. Статьи 53 и 107 (ссылки на вражеские государства) устарели и должны быть пересмотрены. (298)

99. Глава XIII (Совет по Опекe) должна быть исключена. (299)

100. Статья 47 (Военно-штабной комитет) должна быть исключена, также как и все ссылки на этот орган в статьях 26, 45 и 46. (300)

101. Все государства-члены должны вновь подтвердить свою приверженность целям и принципам Устава и целенаправленно применять их, сочетая политическую волю с необходимыми ресурсами. Только целенаправленное руководство в пределах государств и между государствами будет обеспечивать эффективную коллективную безопасность в XXI веке и создавать устойчивое и безопасное будущее. (302)

Приложение II

Члены и круг ведения Группы

Члены Группы

Анан Паньярачун (Таиланд) (<i>Председатель</i>)	Бывший премьер-министр Таиланда
Робер Бадэнтер (Франция)	Член Сената Франции и бывший министр юстиции Франции
Жуан Клементи Баэна Суарис (Бразилия)	Бывший генеральный секретарь министерства иностранных дел Бразилии и бывший Генеральный секретарь Организации американских государств
Гру Харлем Брундтланд (Норвегия)	Бывший премьер-министр Норвегии и бывший Генеральный директор Всемирной организации здравоохранения
Мэри Шинери-Хессе (Гана)	Заместитель Председателя Национальной комиссии Ганы по планированию развития и бывший заместитель Генерального директора Международной организации труда
Гарет Эванс (Австралия)	Президент Международной кризисной группы и бывший министр иностранных дел Австралии
Дэвид Ханней (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)	Бывший Постоянный представитель Соединенного Королевства при Организации Объединенных Наций и бывший Специальный посланник Соединенного Королевства на Кипре
Энрике Иглесиас (Уругвай)	Президент Межамериканского банка развития и бывший министр иностранных дел Уругвая
Амр Мусса (Египет)	Генеральный секретарь Лиги арабских государств и бывший министр иностранных дел Египта
Сатиш Намбьяр (Индия)	Генерал-лейтенант в отставке, сухопутные войска Индии, и бывший командующий Силами Организации Объединенных Наций по охране
Садако Огата (Япония)	Председатель Японского агентства международного сотрудничества и бывший Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев
Евгений Примаков (Российская Федерация)	Бывший премьер-министр Российской Федерации
Цянь Цичэнь (Китай)	Бывший заместитель премьера и министр иностранных дел Китая
Нафис Садик (Пакистан)	Специальный посланник Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу в Азии и бывший Директор-исполнитель Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения
Салим Ахмед Салим (Объединенная Республика Танзания)	Бывший премьер-министр Объединенной Республики Танзания и бывший Генеральный секретарь Организации африканского единства
Брент Скоукрофт (Соединенные Штаты Америки)	Генерал-лейтенант в отставке, военно-воздушные силы Соединенных Штатов, и бывший советник по национальной безопасности Соединенных Штатов

Круг ведения

1. Прошедший год потряс основы системы коллективной безопасности и подорвал веру в возможность принятия коллективных мер реагирования на наши общие проблемы и вызовы. Он также вскрыл глубокие разногласия в отношении масштаба и характера вызовов, с которыми мы сталкиваемся и с которыми, по всей видимости, мы столкнемся в будущем.
2. Задача Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам состоит в вынесении рекомендаций относительно четких и практических мер для обеспечения эффективности коллективных действий на основе скрупулезного анализа будущих угроз миру и безопасности, оценки потенциального вклада коллективных действий и тщательной оценки существующих подходов, инструментов и механизмов, включая главные органы Организации Объединенных Наций.
3. Перед Группой не ставится задача разработать политику по конкретным вопросам или в отношении роли Организации Объединенных Наций в конкретных областях. Скорее, перед ней ставится задача провести новую оценку будущих вызовов и рекомендовать перемены, которые потребуются осуществить, с тем чтобы эффективно противостоять вызовам с помощью коллективных действий.
4. Если говорить конкретно, то Группа:
 - а) изучит современные глобальные угрозы и проведет анализ будущих вызовов международному миру и безопасности. Хотя расхождения в восприятии относительной значимости различных угроз, с которыми сталкиваются отдельные государства-члены на индивидуальной основе, могут сохраняться, важно найти правильный баланс на глобальном уровне. Важно также понять связь между различными угрозами;
 - б) четко определит потенциальный вклад коллективных действий в дело противодействия вызовам;
 - в) вынесет рекомендации относительно перемен, необходимых для обеспечения эффективности коллективных действий, включая обзор функционирования главных органов Организации Объединенных Наций, но не ограничиваясь им.
5. Деятельность Группы ограничивается областью мира и безопасности, воспринимаемой в широком смысле, т.е. ей следует распространить сферу охвата своего анализа и рекомендаций на другие вопросы и институты, включая экономические и социальные, но лишь в той части, в которой они оказывают непосредственное влияние на будущие угрозы миру и безопасности.

Приложение III

Секретариат Группы

Штефен **Штедман** (директор по научным исследованиям)

Лорэн **Рикар-Мартэн** (секретарь Группы)

Брус **Джоунз** (заместитель директора по научным исследованиям)

Мухаммад Зишан **Амин**

Тарун **Чхабра**

Себастьян Граф фон **Айнсидель**

Анджела **Ирвинг**

Грэм **Мейтлэнд**

Анджелика **Малик**

Тант **Мьинт-У**

Мария **Заруи**

Приложение IV

Заседания Группы, региональные консультации и семинары по конкретным вопросам

A. Заседания Группы

<i>Дата</i>	<i>Место</i>
5–7 декабря 2003 года	Принстон, Соединенные Штаты Америки
13–15 февраля 2004 года	Мон-Пелерэн, Швейцария
30 апреля — 2 мая 2004 года	Аддис-Абеба
16–18 июля 2004 года	Баден, Австрия
24–26 сентября 2004 года	Тарритаун, Соединенные Штаты Америки
3–5 ноября 2004 года	Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки

B. Региональные консультации и семинары по конкретным вопросам

<i>Дата (2004 год)</i>	<i>Встреча/тема</i>	<i>Место</i>	<i>Организатор</i>
13–14 января	«Группа высокого уровня, созданная Генеральным секретарем: максимизация перспектив на успех»	Гарриман, Соединенные Штаты Америки	Фонд Стэнли
29 января	Брифинг для неправительственных организаций: инициативы по реформе Организации Объединенных Наций и Группа высокого уровня	Нью-Йорк	Департамент общественной информации Секретариата Организации Объединенных Наций
16 февраля	Встреча Группы высокого уровня с Парламентской ассамблеей Совета Европы	Париж	Парламентская ассамблея Совета Европы
23–25 февраля	«Борьба с современными угрозами для безопасности: какова роль Организации Объединенных Наций?»	Западный Суссекс, Соединенное Королевство	«Уилтон парк»
27 февраля	«Реформа Совета Безопасности»	Нью-Хейвен, Соединенные Штаты Америки	Йельский центр по изучению глобализации
1 марта	«Ядерное распространение»	Стэнфорд, Соединенные Штаты Америки	Центр по международной безопасности и сотрудничеству Стэнфордского университета
1–2 марта	«Применение силы»	Гарриман	Фонд Стэнли и Фонд Организации Объединенных Наций
2–3 марта	«Вмешательство в гуманитарных кризисах»	Гарриман	Фонд Стэнли и Фонд Организации Объединенных Наций
4 марта	«Терроризм и негосударственные субъекты»	Нью-Йорк	Фонд Стэнли, Фонд Организации Объединенных Наций и Институт международных исследований им. Ралфа Банча
5 марта	«Будущее режимов, касающихся оружия массового уничтожения»	Нью-Йорк	Правительство Новой Зеландии и Международная академия мира

<i>Дата (2004 год)</i>	<i>Встреча/тема</i>	<i>Место</i>	<i>Организатор</i>
7–8 марта	Региональные консультации	Рио-де-Жанейро, Бразилия	«Вива Рио» и Центр по международному сотрудничеству Нью-Йоркского университета
12–14 марта 26–27 марта	Неофициальная встреча постоянных представителей и членов Группы для обсуждения работы Группы высокого уровня	Манхассет, Соединенные Штаты Америки	Правительства Австралии, Мексики, Нидерландов, Сингапура и Южной Африки и Международная академия мира
18–20 марта	Региональные консультации	Осло	Норвежский институт по международным делам и Центр по международному сотрудничеству Нью-Йоркского университета
28–30 марта	Семинар по статье 51 Устава Организации Объединенных Наций и будущим угрозам для международной безопасности	Женева	Правительство Швейцарии
29–30 марта	«Стрелковое оружие и легкие вооружения»	Гарриман	Фонд Стэнли и Фонд Организации Объединенных Наций
2–4 апреля	Азиатский симпозиум высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам	Ханчжоу, Китай	Правительство Китая
5 апреля	«Контроль за ядерным оружием и его распространение»	Кембридж, Соединенные Штаты Америки	Бельферский центр по науке и международным делам Гарвардского университета, Инициатива по ядерной угрозе и Фонд Организации Объединенных Наций
8 апреля	Работа среди гуманитарных и правозащитных НПО	Нью-Йорк	Фонд Фридриха Эберта и Фонд Организации Объединенных Наций
16–17 апреля	Управление и суверенитет	Стэнфорд	Стэнфордский институт международных исследований
19 апреля	«Биобезопасность»	Вашингтон, округ Колумбия	Национальные академии наук Соединенных Штатов Америки, Инициатива по ядерной угрозе и Фонд Организации Объединенных Наций
21–24 апреля	«Диалог относительно безопасности в Азии: концепции, угрозы и гарантии после 11 сентября»	Сингапур	Сингапурский институт по международным делам и Центр по международному сотрудничеству Нью-Йоркского университета
25–27 апреля	Встреча, посвященная деятельности Группы высокого уровня, в ходе шестидесятой сессии ЭСКАТО	Шанхай, Китай	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
27–29 апреля	Региональные консультации	Аддис-Абеба	Межафриканская группа и Центр по международному сотрудничеству Нью-Йоркского университета
30 апреля	Встреча высокого уровня с Комиссией Африканского союза	Аддис-Абеба	Секретариат Группы высокого уровня и Бюро Председателя Африканского союза
2 мая	Встреча с африканскими организациями гражданского общества	Аддис-Абеба	Секретариат Группы высокого уровня
6 мая	Работа с гражданским обществом и НПО, занимающимися вопросами экономического и социального развития	Нью-Йорк	Фонд Фридриха Эберта и Фонд Организации Объединенных Наций

<i>Дата (2004 год)</i>	<i>Встреча/тема</i>	<i>Место</i>	<i>Организатор</i>
10–11 мая	«Развитие, нищета и безопасность»	Уоррентон, Соединенные Штаты Америки	Фонд Стэнли и Фонд Организации Объединенных Наций
13–14 мая	Конференция: перемены в Совете Безопасности	Вашингтон, округ Колумбия	Институт по трансатлантическим отношениям Университета Джонса Хопкинса
17–19 мая	«Управление, демократия и свободные рынки»	Мехико	Независимый технологический институт Мексики, Фонд Фридриха Эберта и Фонд Организации Объединенных Наций
21–23 мая	«Организация Объединенных Наций, региональные организации и будущие угрозы для безопасности в Африке»	Кейптаун, Южная Африка	Центр по урегулированию конфликтов, Фонд Фридриха Эберта и Фонд Организации Объединенных Наций
24–25 мая	«Новые угрозы, новые меры реагирования»	Варшава	Правительство Польши
27–29 мая	«Организация Объединенных Наций и новые угрозы: переосмысление безопасности»	Рим	Институт по международным делам, Аспенский институт Италии, Итальянский институт по вопросам Африки и Востока, Фонд Организации Объединенных Наций и Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия
2 июня	«Окружающая среда и безопасность»	Вашингтон, округ Колумбия	Международный центр поддержки ученых Вудро Вильсона и Фонд Организации Объединенных Наций
8–9 июня	«Укрепление способности Организации Объединенных Наций к регулированию кризисов»	Копенгаген	Правительство Дании
11–16 июня	Тридцать девятая Конференция по вопросу о роли Организации Объединенных Наций в следующем десятилетии	Праутс-Нек, Соединенные Штаты Америки	Фонд Стэнли
17–18 июня	«Нищета и безопасность: комплексный подход»	Лондон	Лондонская школа экономики и политологии, Департамент международного развития Соединенного Королевства и Фонд Организации Объединенных Наций
28–29 июня	«Безопасность для миллиарда людей на самом дне»	Оксфорд, Соединенное Королевство	Оксфордский университет и Стэнфордский институт международных исследований
1–3 июля	«Организация Объединенных Наций и новые угрозы: переосмысление безопасности»	Дели	Институт по изучению проблем мира и конфликтов и Фонд Организации Объединенных Наций
6–7 июля	«Угрозы, вызовы и перемены: внутреннее насилие»	Киото, Япония	Правительство Японии
11–12 сентября	«Угрозы, вызовы и реформа: укрепление безопасности в районе Средиземноморья и Залива»	Каир	Египетский совет по иностранным делам, Центр политических и стратегических исследований Аль-Ахрам, Фонд Организации Объединенных Наций, Фонд Фридриха Эберта, Институт по международным делам