



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 March 2006
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункты 46 и 120 повестки дня

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

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Выдача мандатов и их осуществление: анализ и рекомендации для содействия обзору мандатов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

На Всемирном саммите в сентябре 2005 года мировые лидеры приняли решение «укрепить и обновить программу работы Организации Объединенных Наций, чтобы она соответствовала современным потребностям государств-членов». С этой целью они поручили Генеральной Ассамблее и другим соответствующим органам провести «обзор всех мандатов, выданных более чем пять лет назад на основе резолюций Генеральной Ассамблеи и других органов», и обратились ко мне с просьбой содействовать проведению этого обзора аналитической работой и рекомендациями. Настоящий доклад подготовлен в ответ на эту просьбу, и его цель заключается в том, чтобы обеспечить государства-члены аналитическими рамками для проведения ими обзора нынешних мандатов Организации.

Мандаты директивных органов являются выражением воли государств-членов и тем инструментом, с помощью которого они наделяют Генерального секретаря полномочиями и делают его ответственным за выполнение их просьб. Для целей настоящего доклада мандат определяется как вытекающие из резолюций Генеральной Ассамблеи или одного из других органов просьбы или указания о принятии мер Секретариатом Организации Объединенных Наций или другими исполнительными органами системы.



В ответ на просьбы, поступившие от ряда государств-членов, Секретариат составил электронный перечень мандатов, вытекающих из резолюций Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Совета Безопасности¹. Этот перечень, представляемый как онлайн-перечень с поисковым механизмом, предоставит государствам-членам удобный доступ к информации о действующих и потенциально действующих мандатах Организации, выданных более чем пять лет назад, и о резолюциях, из которых они вытекают².

Следует заново проанализировать весь мандатный цикл, в рамках которого мандаты принимаются, финансируются, осуществляются, а затем рассматриваются на предмет продления, изменения или отмены. В целях проведения надлежащего и полностью всеобъемлющего обзора государства-члены должны иметь возможность лучше следить за выполнением своих мандатов. Существующая ныне система не дает достаточных возможностей для того, чтобы межправительственный орган после принятия той или иной резолюции мог анализировать эффективность выданных им мандатов и то, как они способствуют решению стоящих перед Организацией общих приоритетных задач в качестве основы для принятия последующих решений. Этот опасный пробел привел к обострению указанных ниже проблем, которые являются общими для тематических областей, департаментов и органов по всей Организации:

Обременительные требования по представлению документов

Самым очевидным признаком отсутствия логичной системы оценки мандатов и их эффективности является наличие обременительной массы несоординированных докладов, запрашиваемых от Секретариата. Количество этих докладов сказывается на их качестве и эффекте, а также создает чрезмерную нагрузку для государств-членов и ложится непосильным бременем на Секретариат. Поскольку информация, которая давала бы общую картину деятельности Организации в той или иной области, нередко отсутствует, с помощью этих докладов трудно судить об эффективности мандатов в деле достижения поставленных перед Организацией целей.

Дублирование деятельности внутри главных органов и между ними

Год за годом Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет и Совет Безопасности продолжают принимать новые мандаты по тем же вопросам, подчас даже по нескольким пунктам повестки дня в одном и том же органе, причем обычно при этом не привносятся никакие новые идеи или подходы. Хотя некоторое дублирование мандатов, выдаваемых различными органами, неизбежно, а рассмотрение одного вопроса с различных точек зрения желательно, наличие многочисленных связанных между собой мандатов в целом может приводить к путанице, излишней работе и разбазариванию средств.

¹ Поскольку государства-члены изъявили желание изучить возможности изменений в программах, собранная информация касается лишь действующих мандатов. Поэтому в него не включены мандаты, выданные Советом по Опеке.

² В перечне в справочных целях указаны те мандаты, которые продлевались за последние пять лет, и в него включены также те мандаты, которые выдавались после сентября 2000 года, чтобы государства-члены могли получить представление о всех мандатах.

Неуправляемый механизм осуществления с элементами дублирования

Увеличение числа мандатов привело в некоторых случаях к появлению элементов дублирования, нескоординированности и непоследовательности в механизме осуществления мандатов, в результате чего конечный результат оказывается не столь значительным, как сумма всех составных частей. Почти не дается никаких указаний относительно того, что делать с предыдущими мандатами по этому же самому вопросу, в результате чего и предыдущие мандаты сохраняются в течение целого ряда лет.

Несоответствие между мандатами и ресурсами

Одна из основных и постоянно возникающих проблем, особенно для Секретариата, заключается в том, что год за годом принимаются сотни мандатов, подлежащих осуществлению с помощью ресурсов, объем которых неадекватен. Государства-члены накладывают новые обязанности, но при этом не выделяют соответствующих средств и не дают никаких директивных указаний относительно того, как должны перераспределяться имеющиеся ресурсы. Это несоответствие ведет к реальным издержкам для Организации и тех людей, которых она обслуживает.

* * *

Некоторые из этих проблем можно было решить путем укрепления существующей системы, чтобы государства-члены лучше следили за выполнением своих мандатов. Более активное стратегическое взаимодействие за счет представления государствам-членам более полных отчетов о ходе выполнения мандатов не только разгрузило бы Секретариат, но и, что более важно, позволило бы государствам-членам устанавливать, осуществляются ли мандаты эффективным образом и содействуют ли они достижению общих целей и выполнению приоритетных задач Организации. Эта более транспарентная система позволила бы государствам-членам при рассмотрении вопроса о принятии или продлении мандатов принимать обоснованные и хорошо продуманные решения относительно будущего курса Организации. Для такой системы потребовалась бы разработка следующих трех инструментов, применение которых должно носить более стратегический характер:

а) **Требования в отношении отчетности и документации.** Систему отчетности следует усовершенствовать и консолидировать, чтобы предоставлять своевременную, краткую и ясную информацию, которая отвечает потребностям государств-членов, но не создает перегрузок для Секретариата.

б) **Отслеживание и оценка мандатов.** Главный орган, выдавший мандат, должен иметь информацию о его эффективности и должен понимать, каким образом этот мандат вписывается в общую программу работы Организации, благодаря чему можно было бы принимать решение относительно будущего таких мандатов. Информация оценочного характера имеет решающее значение для этой цели, поэтому необходимо улучшить работу по ее подготовке.

с) **Директивные решения и резолюции.** Принимая резолюции, государства-члены должны указывать стратегическое направление и цели, а для обеспечения более полной подотчетности Генеральный секретарь должен определять, какой орган или департамент больше всего подходит для руководства усилиями по осуществлению.

В целях обеспечения предоставления информации стратегического характера, которая отвечала бы подлинным потребностям в знаниях о деятельности Организации Объединенных Наций, по каждой приоритетной области деятельности Организации можно было бы подготовить ряд ключевых политических докладов, с тем чтобы давать полную картину о всех мероприятиях, проводимых в каждой тематической области. Когда тот или иной проект резолюции находится на рассмотрении, Секретариат мог бы предоставлять в дополнение к оценке бюджетных последствий информацию о предлагаемых мандатах, содержащихся в резолюции. Такая информация могла бы включать в себя: а) ход осуществления и оценку эффективности выполнения предыдущих мандатов по этому же вопросу; б) объяснение того, каким образом предлагаемый мандат будет дополнять существующие структуры, конференции, доклады и виды деятельности; и с) указание на то, каким образом этот мандат может служить общим целям Организации.

Кроме того, онлайн-перечень мандатов мог бы использоваться государствами-членами в качестве простого инструмента отслеживания, чтобы получать для себя основную информацию о ходе осуществления своих мандатов, о чем просило несколько делегаций. Я буду продолжать содействовать усилиям государств-членов по рационализации мандатов в различных тематических областях путем проведения аналитических исследований и разработки возможных вариантов рассмотрения. Государства-члены могут пожелать инициировать процесс более полного рассмотрения вопроса о том, какой межправительственный орган должен быть главным форумом для рассмотрения определенных вопросов, а также способов улучшения координации деятельности главных органов.

Упомянутые выше проблемы и вопросы по-разному проявляются в отношении каждого из программных приоритетов Организации и научно-исследовательских и учебных институтов Организации Объединенных Наций:

A. Поддержание международного мира и безопасности

Из-за того что конфликты становятся все более сложными и существует взаимосвязь между вопросами безопасности и развития, произошло дублирование органов по этому комплексу вопросов, в связи с чем как система отчетности, так и механизм нуждаются в обновлении. Новая Комиссия по миростроительству может способствовать согласованию стратегий и обеспечению более четкого разделения обязанностей в рамках деятельности по миростроительству. Доклады о ситуациях, которые больше не являются кризисными, можно было бы представлять реже, а доклады по одной и той же теме, представляемые различным органам, можно было бы сводить воедино. В целях обеспечения принятия эффективных и своевременных ответных мер следует прилагать усилия к обеспечению того, чтобы предусмотренные в мандатах потребности подкреплялись адекватными ресурсами.

B. Содействие поступательному росту и устойчивому развитию

Экономический и Социальный Совет, опираясь на подтверждение в Итоговом документе Всемирного саммита его центральной роли, должен более эффективно осуществлять обзор, регулирование и контролирование деятельности вспомогательного механизма. Учитывая особенности каждой тематической области, начиная с торговли и финансов и кончая устойчивым развитием и насе-

ленными пунктами, государства-члены могли бы проводить обзоры мандатов с использованием аналитических рамок и опорой на различные сети, созданные в контексте Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам. Следует упорядочить требования по представлению документов, с тем чтобы способствовать более эффективному осуществлению последующей деятельности по выполнению Декларации тысячелетия. Ресурсы, выделяемые на цели развития, должны носить более предсказуемый характер, и ими следует управлять таким образом, чтобы обеспечить охват высокоприоритетных видов деятельности.

C. Развитие Африки

Благодаря принятию в 2002 году программы «Новое партнерство в интересах развития Африки» (НЕПАД) появилась возможность консолидировать различные подходы к развитию в Африке вокруг подхода, четко определенного самими африканскими странами и реализуемого их усилиями. В настоящее время, как представляется, было бы целесообразно провести обзор всех мандатов, принятых до создания НЕПАД, с тем чтобы упорядочить их в контексте НЕПАД и обеспечить всестороннюю поддержку усилий по решению приоритетных задач, поставленных Африканским союзом.

D. Поощрение прав человека

В резолюции об учреждении нового Совета по правам человека содержится призыв к упорядочению различных мандатов. Это дает государствам-членам возможность немедленно принять меры к оптимизации требований по представлению документов в этой области, которые имеют особо важное значение, поскольку являются одним из главных средств, с помощью которых осуществляется наблюдение за соблюдением прав человека, а государства-члены призываются к ответственности за выполнение договорных обязательств.

E. Эффективная координация гуманитарной помощи

Масштабы и интенсивность имевших в последнее время место чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий со всей очевидностью свидетельствуют о необходимости своевременного и скоординированного принятия мер в гуманитарной области. Хотя некоторое дублирование мандатов исполнительных органов существует, главная проблема в этой области заключается в том, что в решении вопроса об оказании гуманитарной помощи главные органы зачастую применяют фрагментарный подход, в результате чего в практической деятельности могут возникать пробелы. Устранение этих пробелов необходимо для обеспечения удовлетворения чрезвычайных потребностей.

F. Содействие международному правосудию и праву

Масштабы и сложность мандатов в этой области значительно возросли либо в силу расширения сферы полномочий органов Организации Объединенных Наций или других структур, которые обслуживает Управление по правовым вопросам, либо в силу увеличения диапазона рассматриваемых правовых вопросов в ответ на требования к деятельности в сфере правосудия на переходном этапе. Это практически привело к исчерпанию возможностей Управления по эффективному и результативному удовлетворению потребностей государств-членов. Принятие некоторых мер по более эффективному предоставлению государствам-членам информации может в большей мере служить достижению це-

лей и решению приоритетных задач Организации Объединенных Наций в этой области.

G. Разоружение

Консультации и резолюции по разоружению не всегда приносят желаемые результаты. Кроме того, из-за деликатного характера связанных с ним вопросов ценность широких дискуссий и многочисленных докладов в этой области порой бывает весьма ограниченной. Возможно, имело бы смысл принимать меньше резолюций общего характера, не связанных с той или иной конкретной ситуацией. А по таким темам, как ракеты, где государства-члены зашли в тупик в вопросах существа, следует изучить иные пути проведения обсуждений и исследований.

H. Контроль над наркотиками, предупреждение преступности и борьба с международным терроризмом

За последние десять лет масштабы деятельности Организации Объединенных Наций в области контроля над наркотиками, предупреждения транснациональной преступности и борьбы с терроризмом значительно расширились. Важно выявить все случаи ненужного дублирования или параллелизма, с тем чтобы выделяемые ресурсы можно было бы переключить на многие важные в этой области направления работы, которые в настоящее время не обеспечены достаточными ресурсами. Кроме того, государствам-членам следует дополнительно изучить идею создания одной комиссии, которая занималась бы как наркотиками, так и вопросами преступности, а также пути более эффективной координации деятельности трех контртеррористических вспомогательных органов Совета Безопасности.

I. Равенство мужчин и женщин и расширение прав женщин

Гендерные вопросы заслуживают такого же рассмотрения, что и другие сквозные приоритеты в деятельности Организации. Можно было бы изучить дублирующие мандаты в отношении представления докладов по гендерным вопросам и, что более важно, есть необходимость осуществить общую оценку и анализ институциональных ресурсов в рамках всей системы в целях укрепления деятельности Организации Объединенных Наций по обеспечению равенства мужчин и женщин и учету гендерной проблематики.

J. Научно-исследовательские и учебные институты

Различные учебные и научно-исследовательские институты Организации Объединенных Наций развивались каждый по-своему. Более эффективная координация, система подотчетности и выработка общей политики в отношении этих институтов — все это способствовало бы упорядочению процесса принятия решений и обеспечению того, чтобы исследовательская деятельность была актуальной для выработки политики. Объединение этих институтов в рамках единой образовательной, научно-исследовательской и учебной системы Организации Объединенных Наций позволит выработать единый подход и определить общее стратегическое направление их деятельности, что тем самым будет способствовать обеспечению их максимального коллективного вклада в деятельность системы Организации Объединенных Наций.

* * *

Если некоторые из выявленных в настоящем докладе проблем могут быть решены государствами-членами довольно быстро, то на рассмотрение других уйдет много времени. Поэтому я рекомендую государствам-членам рассмотреть вопрос о том, чтобы разделить процесс проводимого ими обзора мандатов на два разных этапа. На первом этапе можно было бы рассмотреть мандаты в тех областях, где проблемы были четко обозначены, а на их решение можно выйти в ближайшие месяцы. В рамках второго этапа были бы рассмотрены группы мандатов, для достижения договоренности в отношении которых по прошествии какого-то времени требуются новые процессы и директивные указания.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–8	9
II. Перечень мандатов	9–15	11
III. Основные проблемы	16–44	14
IV. Анализ по приоритетам программ	45–123	22
A. Поддержание международного мира и безопасности	45–61	22
B. Содействие поступательному росту и устойчивому развитию	62–80	27
C. Развитие Африки	81–87	34
D. Поощрение прав человека	88–94	37
E. Эффективная координация деятельности по оказанию гуманитарной помощи	95–104	39
F. Содействие правосудию и международному праву	105–110	43
G. Разоружение	111–118	45
H. Контроль над наркотиками, предупреждение преступности и борьба с международным терроризмом	119–123	47
V. Равенство мужчин и женщин и расширение прав женщин	124–131	49
VI. Научно-исследовательские и учебные институты Организации Объединенных Наций	132–139	51
VII. Заключительные замечания	140–142	54

I. Введение

1. В сентябре 2005 года руководители государств всего мира положили начало такому процессу, который может стать историческим, решив «укрепить и обновить программу работы Организации Объединенных Наций, чтобы она соответствовала современным потребностям государств-членов». С этой целью они призвали государства — члены Организации Объединенных Наций «провести обзор всех мандатов, выданных более чем пять лет назад на основе резолюций Генеральной Ассамблеи и других органов»¹. Для того чтобы содействовать проведению этого обзора, они просили Генерального секретаря провести аналитическую работу и представить рекомендации. Настоящий доклад дает государствам-членам основу для обсуждения и ключевые инструменты для проведения этого мероприятия. В настоящем докладе не содержится анализ всего спектра работы Организации, который можно было бы провести. Основываясь на этом первоначальном анализе, Секретариат готов представить позднее дополнительные предложения².

2. Процесс обзора затрагивает саму суть Организации. Именно вследствие принятия многочисленных мандатов в течение 60 лет существования Организации Объединенных Наций сложились имеющиеся сегодня рабочие структуры и программы. Многие из этих структур не изменились, несмотря на появление новых приоритетов. Это делает такой обзор абсолютно необходимым для обеспечения дальнейшей эффективности Организации Объединенных Наций. Необходимость периодического обзора работы Организации была признана ею еще в 1954 году.

3. Уже тогда — а это было всего лишь через девять лет после создания Организации — Генеральный секретарь Даг Хаммаршельд понимал важность «переосмысления — в консультации с соответствующими органами и с их согласия — той роли, которую Секретариат может играть наиболее целесообразным и конструктивным образом для содействия достижению целей Устава и ... переосмысления характера и масштабов деятельности, которую он может проводить с наибольшей пользой»³. В соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи, принятыми на ее восьмой сессии, Хаммаршельд считал своей обязанностью «давать рекомендации и выражать мнения» о работе Организации.

4. Даг Хаммаршельд пришел к трем основным выводам: во-первых, к выводу о том, что вклад Секретариата в работу Организации Объединенных Наций является наиболее эффективным и долговременным, когда принимаемые им меры подкрепляют и дополняют друг друга; во-вторых, к выводу о том, что «сам характер обязанностей, которые должны брать на себя Генеральный секретарь и его старшие должностные лица, устанавливает ограничения на число задач, которые можно решать эффективно»; в-третьих, к выводу о том, что не-

¹ См. резолюцию 60/1, пункт 163(b).

² Настоящий доклад и сопровождающий его перечень мандатов являются результатом совместных усилий исполнительных органов Секретариата и других подразделений системы Организации Объединенных Наций. Благодаря этому процессу у этих органов появилась неоценимая возможность обдумать осуществляемые ими мандаты и внести предложения относительно улучшений в будущем.

³ См. введение к девятому годовому докладу Генерального секретаря для государств-членов о работе Организации Объединенных Наций за период с 1 июля 1953 года по 30 июня 1954 года (A/2663).

которые правительства, начиная с какого-то момента, обнаруживают, что им трудно справиться с той массой документации и другой информации, которую предоставляет Организация». В результате этого он считал, что ответственные межправительственные органы должны делать выбор между срочными и менее срочными мандатами.

5. По прошествии более чем 50 лет замечания Дага Хаммаршельда актуальны как никогда. Нынешний процесс дает нам новую возможность установить баланс между чаяниями нашей Организации и практическими ограничительными факторами, с которыми мы сталкиваемся, с тем чтобы она могла отреагировать на вызовы современности. Это непростая задача.

6. Существует много трудностей, обусловленных масштабностью этих усилий и нехваткой исчерпывающей информации по каждому мандату, поскольку только на исчерпывающей информации можно было бы сделать полный обзор. Стратегическая информация об эффективности мандатов, позволяющая нам судить о том, как они содействуют достижению общих целей Организации, станет абсолютно необходимой в ходе наших усилий по активизации деятельности Организации Объединенных Наций, с тем чтобы она была в полной мере подотчетна своим членам и выполнила свои обязательства перед народами всего мира.

7. Этот обзор и другие идущие сейчас процессы — включая усилия по реформе системы управления, обзор директивных указаний и системы надзора, рассмотрение вопроса о слаженности всей системы и активизация деятельности самой Генеральной Ассамблеи — во многих отношениях будут дополнять друг друга. Реформа системы управления и усиление надзора могут помочь Секретариату лучше осуществлять мандаты и обеспечить его подотчетность в этой области. Исследования и рекомендации, касающиеся общесистемной слаженности, также покажут нам путь к созданию более эффективного механизма оказания услуг в интересах всей системы Организации Объединенных Наций. Решения государств-членов об активизации деятельности Генеральной Ассамблеи повлияют на повестку дня Ассамблеи, а значит и на резолюции, принимаемые по различным пунктам повестки дня, и на содержащиеся в них мандаты. Другими словами, работа по активизации деятельности станет хорошей основой, на которой государства-члены смогут провести обзор мандатов.

8. В ходе проведения этого обзора Секретариат будет поддерживать этот процесс соответствующим образом, действуя в том же духе сотрудничества, с тем чтобы содействовать адаптивному Организации к современным приоритетам. Таким образом, государства-члены имеют уникальную возможность усилить и сфокусировать нашу Организацию. Им следует воспользоваться этой возможностью.

II. Перечень мандатов

9. Мандаты директивных органов являются выражением воли государств-членов и тем инструментом, с помощью которого они наделяют Генерального секретаря полномочиями и делают его ответственным за выполнение их просьб⁴. Главным источником мандатов являются резолюции, которые ежегодно принимаются всеми главными органами. Мандаты могут быть как концептуальными, так и конкретными; они могут содержать новые разработанные международные нормы, давать стратегические руководящие указания по вопросам существа и по административным аспектам или содержать просьбы, касающиеся конкретных конференций, мероприятий, операций и докладов.

10. По этой причине дать определение или количественную оценку мандатам нелегко; никакого конкретного юридического определения мандата не существует. Резолюции часто являются директивными указаниями относительно принятия мер, и эти указания выражаются такими словами, как «просит», «призывает» или «рекомендует», однако попытка определить уровень юридической ответственности, возникающей вследствие употребления того или иного слова, не дала никаких твердых ответов. Такая двусмысленность в резолюциях может быть умышленной: она облегчает государствам-членам принятие решений. Однако, поскольку государства-члены изъявили желание использовать обзор мандатов для изучения возможностей изменений в программах, сейчас необходимо и в то же время желательно дать рабочее определение единицы анализа и очертить сферу охвата данного исследования.

11. Руководствуясь Итоговым документом Всемирного саммита 2005 года и последовавшими затем дискуссиями на пленарных заседаниях, я определил мандат как содержащиеся в резолюциях Генеральной Ассамблеи или одного из других соответствующих органов просьбы или указания о принятии мер Секретариатом Организации Объединенных Наций или другими исполнительными органами.

12. Чтобы содействовать проведению этого обзора, Секретариат составил в качестве дополнения к настоящему докладу электронный перечень мандатов, вытекающих из резолюций Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и Экономического и Социального Совета⁵. Этот перечень мандатов и сопровождающие их инструкции для пользователей вывешены на веб-сайте www.un.org/mandatereview.

13. Этот перечень, составленный в ответ на просьбы ряда государств-членов, является онлайн-перечнем с поисковым механизмом, который дает всем делегациям удобный доступ к информации о всех действующих мандатах и резолюциях Организации. Он может содействовать улучшению взаимопонимания и развитию сотрудничества между государствами-членами и Секретариатом, а

⁴ Некоторые мандаты содержат просьбы о принятии мер конкретными государствами-членами, группами государств-членов или международным сообществом, но здесь основное внимание уделяется тем мандатам, которые предназначены для Секретариата и других частей системы Организации Объединенных Наций.

⁵ В настоящее время нет действующих мандатов, выданных Советом по Опекe. Кроме того, мандаты, вытекающие из других документов помимо резолюций, таких, как решения, планы действий или конвенции, не включены в этот перечень из-за нехватки времени, но могут включаться в него на регулярной основе по просьбе государств-членов.

также может служить полезным инструментом для главных органов при работе над их повесткой дня. Этот перечень дает делегациям возможность анализировать мандаты под тем или иным углом, в том числе с точки зрения тематики, выдавшего его органа, даты принятия, вида запрошенной деятельности, географического охвата и исполнительного органа. Как было решено государствами-членами в ходе консультаций относительно обзора мандатов, для данного анализа были выбраны такие тематические области, которые были установлены при определении приоритетов в программах Организации⁶.

14. В настоящее время в этом перечне содержатся только те мандаты, которые являются действующими или потенциально действующими, поскольку настоящий обзор осуществляется для того, чтобы «усилить Организацию и дать ей самую последнюю информацию», а не для того, чтобы подготовить историческую или архивную справку. Мандат относится к категории действующих или потенциально действующих, если он отвечает по крайней мере одному из следующих трех критериев: а) по крайней мере один из департаментов или органов Организации Объединенных Наций сообщил о том, что этот мандат находится в стадии осуществления; б) на него выделяются ассигнования из бюджета⁷; в) он фигурирует в повестке дня одного главного органа или большего числа главных органов в период с сентября 2000 года по сентябрь 2005 года⁸. Распределение действующих мандатов по главным органам показано на диаграмме 1. Перечень включает и другие мандаты, помимо тех, которые упомянуты в настоящем докладе. В ходе своих консультаций государства-члены обсудили различные деликатные вопросы. С деталями этих мандатов, как и всех других, можно ознакомиться в электронной базе данных.

⁶ Они определены в плане по программам и приоритетах на двухгодичный период 2006–2007 годов (A/59/6/Rev.1) и являются основой для построения повестки дня Генеральной Ассамблеи; они соответствуют приоритетам программ, указанным в разделе IV.

⁷ Сюда входят те директивные мандаты, которые перечислены в плане по программам и приоритетах на двухгодичный период 2006–2007 годов, а также документы, касающиеся бюджета операций по поддержанию мира.

⁸ Аннотированные повестки дня Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета были использованы для включения мандатов этих органов за последние пять лет. В тех случаях, когда не было аннотированной повестки дня Совета Безопасности, использовался доклад Совета Безопасности Генеральной Ассамблеи за предыдущие пять лет.

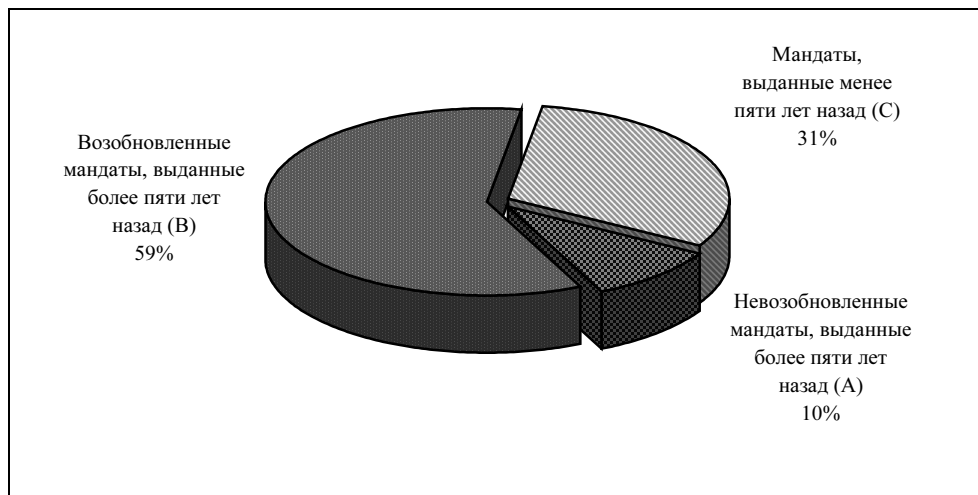
Диаграмма 1
Распределение действующих мандатов по главным органам*



* Это распределение отражает данные, содержащиеся в перечне мандатов, работа над которым продолжается.

15. В Итоговом документе Саммита содержится также просьба провести обзор мандатов, выданных «более пяти лет назад». Поскольку консультации, проводившиеся в Генеральной Ассамблее в течение последних нескольких месяцев по вопросу о том, как интерпретировать эти слова, не дали никаких конкретных результатов, перечень включает: а) мандаты, принятые первый раз более пяти лет назад, которые не были возобновлены за последние пять лет; б) мандаты, принятые первый раз более пяти лет назад, которые в течение предыдущих пяти лет были возобновлены в принятых после этого резолюциях. Перечень включает также для справочных целей: с) мандаты, выданные за последние пять лет, чтобы государства-члены могли иметь представление о всех мандатах, в том числе о тех, которые, возможно, не входят в сферу охвата этого обзора. В данном перечне мандаты идентифицируются как подпадающие под одну из трех категорий. Распределение мандатов по этим трем категориям показано на диаграмме 2.

Диаграмма 2
Распределение возобновленных и невозобновленных действующих мандатов*



* Это распределение отражает данные, содержащиеся в перечне мандатов, работа над которым продолжается.

III. Основные проблемы

16. В ходе подготовки настоящего анализа стало очевидным, что для проведения государствами-членами надлежащего всеобъемлющего обзора они должны получить инструменты и информацию, которые дали бы им возможность лучше следить за выполнением своих мандатов, анализировать их эффективность и определять, каким образом они содействуют достижению общих приоритетных задач Организации. Следует заново проанализировать весь мандатный цикл, в ходе которого мандаты принимаются, финансируются, осуществляются, а затем рассматриваются на предмет продления, изменения или отмены. Существующая ныне система не дает достаточных возможностей для того, чтобы межправительственный орган после принятия той или иной резолюции мог анализировать эффективность этого мандата на более широком фоне деятельности Организации, а ведь именно это служило бы основой для принятия дальнейших решений по этому вопросу. В этом цикле есть пробелы, и степень ответственности за каждую часть последующего этапа четко не определена. Иногда решения об изменении мандатов и приоритетов программ поручается принимать таким органам, которые могут и не иметь для этого соответствующих полномочий.

17. Для целей возобновления нынешних мандатов и утверждения будущих мандатов следует значительно укрепить нынешнюю систему, чтобы межправительственный орган, который выдал первоначальный мандат, получал ясную, транспарентную и своевременную информацию о его эффективности. Это включает представление информации о том, осуществляется ли этот мандат, и если да, то с какой эффективностью, каким образом проводимые в соответствии с ним мероприятия содействуют достижению общих целей Организации,

какие дополнительные меры или ресурсы необходимы и уменьшилась ли необходимость в этом мандате. Еще один важный момент заключается в том, что сюда входит и вопрос об использовании такой информации. Действительно, в ходе неофициальных консультаций относительно этого обзора мандатов многие делегации дали ясно понять, что для осуществления этого мероприятия они хотели бы получить более полную информацию о ходе реализации каждого из их мандатов, а также информацию о том, содействуют ли на самом деле меры, принимаемые в соответствии с мандатами, поставленным целям. Однако краткая, регулярно представляемая и транспарентная информация такого рода не имеется в таком объеме, чтобы на ее основе можно было принимать решения⁹.

18. Этот опасный пробел привел к обострению указанных ниже проблем, которые часто возникают в различных тематических областях и департаментах по всей Организации.

Обременительные требования по представлению документов

19. Самым очевидным признаком отсутствия логичной системы оценки мандатов и их эффективности является наличие обременительной массы нескоординированных докладов, запрашиваемых от Секретариата. Примерно каждый третий мандат — это просьба о представлении доклада, в результате чего представление докладов как раз и является таким видом деятельности, о котором чаще всего идет речь в резолюциях. Только в 2005 году государствам-членам было представлено почти 1200 докладов и документов о политике. Кроме того, Секретариат должен проводить сотни детальных брифингов, подчас для обсуждения одного и того же вопроса в различных межправительственных органах. Объем информации, которая должна быть прочитана и усвоена, также является бременем для государств-членов. Многие доклады запрашиваются в контексте конкретной резолюции, а не в рамках сплошного обзора деятельности Организации. Иногда просьба о представлении доклада отражает политический компромисс, а не реальную необходимость информации для освещения конкретного вопроса. Такие просьбы часто приводят к тому, что запрашиваются ненужные доклады, а мандаты на подготовку повторных докладов не обновляются с учетом изменяющихся условий или потребностей.

20. Эта чрезмерная описательная и аналитическая работа создала несколько проблем. Во-первых, страдает качество докладов, а их содержание теряется из-за обилия бумаг. Во-вторых, кадровые и материальные ресурсы задействуются для подготовки, перевода и обработки многих докладов вместо того, чтобы обеспечивать выпуск более высококачественных докладов. Кроме того, это чрезмерно обременяет делегации, особенно более малочисленные делегации, у которых меньше возможностей для отсортировки и обработки такого огромного объема информации, поступающей от Секретариата, в результате чего многие доклады остаются непрочитанными. И наконец, следует отметить, что, поскольку государства-члены часто не видят общую картину деятельности Орга-

⁹ В докладе о реформе системы управления «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру» (A/60/692) указывается, что необходимо активизировать усилия по оценке результативности работы и выделить для этого соответствующие ресурсы, как было санкционировано в нескольких резолюциях.

низации в той или иной области, им трудно судить о степени эффективности мандатов, которые должны обеспечивать достижение целей Организации. Это, в свою очередь, затрудняет выдачу эффективных директивных указаний и стратегическое рассмотрение вопросов существа.

Дублирование деятельности внутри главных органов и между ними

21. Устав определяет различные сферы компетенции главных органов. Однако с течением лет вследствие необходимости реагирования на проблемы более комплексного характера и на события, происходящие по всему миру, разделение труда применительно к конкретным ситуациям на местах стало менее четким. Как я отметил в моем докладе, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005), нищета и нарушения прав человека могут провоцировать нестабильность, насилие и преступность, а войны и конфликты могут подорвать развитие. При наличии такой взаимосвязанности вопросов дублирование в деятельности органов неизбежно, а рассмотрение одного вопроса с различных точек зрения желательно. Однако во многих случаях недостаточная координация и принятие многих мандатов по одному и тому же вопросу различными органами — а иногда даже одним и тем же органом — могут приводить к путанице, излишней работе и разбазариванию средств.

22. Год за годом Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет и Совет Безопасности принимают все новые мандаты — подчас даже по различным пунктам повестки дня в одном и том же органе, — когда речь идет о вопросах, которые уже были затронуты в предыдущих резолюциях, причем обычно при этом не привносятся никакие новые идеи или подходы. Не получая более ясных директив от главных органов, многие подразделения Секретариата и системы Организации Объединенных Наций проводят многочисленные мероприятия в одной и той же тематической области таким образом, что они не подкрепляют друг друга.

Неуправляемый механизм осуществления с элементами дублирования

23. Несмотря на многие успехи, достигнутые Организацией Объединенных Наций, увеличение числа принимаемых резолюций привело к появлению такого механизма осуществления мандатов в первоочередных областях, который в некоторых случаях имеет элементы дублирования, нескоординированности и непоследовательности, в результате чего конечный результат оказывается не столь значительным, как сумма всех составных частей. Постоянно выдаются мандаты на создание новых структур, хотя при этом почти не дается никаких указаний относительно того, что делать с предыдущими мандатами по этому же самому вопросу, в результате чего и предыдущие мандаты сохраняются в течение целого ряда лет. Мандаты, которые приводят к появлению органов, механизмов или форумов, сменяются более новыми мандатами по той же тематике, или на них накладываются мандаты более новых органов, несмотря на то, что функции этих органов следовало бы консолидировать, отменить или изменить. В некоторых областях дублирование работы является также результатом появления мандатов от вспомогательных органов и советов управляющих фондов и программ.

Несоответствие между мандатами и ресурсами

24. Один из главных успехов Организации Объединенных Наций, подтверждаемый одним исследованием за другим, заключается в ее способности осуществлять многие виды деятельности на местах с использованием гораздо меньшего объема ресурсов, чем в случае выполнения такой работы отдельными правительствами для получения такого же результата. Однако такая экономическая эффективность достигнута, несмотря на тот факт, что у Организации часто не было возможности раскрыть весь свой потенциал.

25. Одна из основных и постоянно возникающих проблем, особенно для Секретариата, заключается в том, что год за годом принимаются сотни мандатов, которые должны быть осуществлены с помощью ресурсов, объем которых неадекватен. Государства-члены накладывают новые обязанности в дополнение к текущей деятельности, но при этом не выделяют соответствующих средств и не дают никаких директивных указаний относительно того, как должны перераспределяться имеющиеся ресурсы. Это несоответствие ведет к реальным издержкам для Организации и тех людей, которых она обслуживает. Авторитет Организации Объединенных Наций зависит от ее способности полностью выполнять взятые на себя обязательства.

26. Что касается меня, то я пытался и буду продолжать пытаться найти самые эффективные способы выполнения всех мандатов, принятых государствами-членами. Предложенные мною реформы системы управления — в случае их принятия — будут в огромной степени содействовать выполнению этой задачи. Но государства-члены также должны сыграть свою роль. Они должны ликвидировать или по крайней мере значительно уменьшить несоответствие между мандатами и финансированием с помощью следующих мер: учет имеющихся мандатов и существующих структур; обеспечение того, чтобы мандаты отражали современные потребности и стратегические приоритеты; построение системы регулярного обзора и консолидации предыдущих мандатов, которые уже не соответствуют приоритетам государств-членов; своевременное предоставление достаточных ресурсов.

Путь вперед

27. Некоторые из этих проблем можно было бы решить путем укрепления существующей системы, чтобы государства-члены лучше следили за выполнением своих мандатов благодаря применению более совершенных инструментов и благодаря взаимодействию с Секретариатом. Стратегическое взаимодействие между государствами-членами и Секретариатом позволило бы государствам-членам определять, осуществляются ли мандаты эффективным образом и как они содействуют достижению общих целей и выполнению приоритетных задач Организации. Это создало бы возможности построения более транспарентной системы, при которой государства-члены при рассмотрении вопроса о принятии или возобновлении мандатов могли бы принимать обоснованные и хорошо продуманные решения относительно будущего курса Организации.

28. Для эффективного процесса — такого процесса, при котором межправительственный орган дает директивные указания, следит за осуществлением, принимает необходимые последующие меры и решает дать дополнительные мандаты, — требуется разработка следующих трех инструментов, применение которых должно носить более стратегический характер:

а) *требования в отношении отчетности и документации.* Систему отчетности следует усовершенствовать и консолидировать, чтобы предоставлять своевременную, краткую и ясную информацию, которая отвечает потребностям государств-членов, но не создает перегрузок для Секретариата;

б) *отслеживание и оценка мандатов.* Главный орган, выдавший мандат, должен иметь информацию о его эффективности и должен понимать, каким образом этот мандат вписывается в общую программу работы Организации, благодаря чему можно было бы принимать решения относительно будущего таких мандатов. Информация оценочного характера имеет решающее значение для этой цели, поэтому необходимо улучшить работу по ее подготовке;

с) *директивные решения и резолюции.* Принимая резолюции, государства-члены должны указывать стратегическое направление и цели, а для обеспечения более полной подотчетности Генеральный секретарь должен определять, какой орган или департамент больше всего подходит для руководства усилиями по осуществлению.

На пути к рационализации системы документации

29. Проблема наличия чрезмерного числа докладов и документов не нова. В самом деле, в моем докладе, озаглавленном «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» (A/57/387 и Corr.1), я сделал предложения о сокращении этого числа, и на этом пути уже достигнут определенный прогресс. Однако необходимо принять дополнительные меры. Сейчас как никогда важно обеспечить, чтобы Секретариат предоставлял информацию стратегического и творческого характера, которая отвечала бы подлинным потребностям в знаниях о деятельности Организации Объединенных Наций. В этой связи я хотел бы строить дальнейшую работу на основе предложений, содержащихся в докладе, озаглавленном «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру» (A/60/692), и сделать излагаемые ниже предложения.

30. В дополнение к всеобъемлющему годовому докладу, включающему информацию о финансах и программах, как было предложено в вышеупомянутом докладе, можно было бы также представлять сводные аналитические доклады по основным областям работы и главным политическим вопросам, вместо того чтобы представлять отдельные доклады по каждому пункту повестки дня. Ряд ключевых политических докладов по каждой приоритетной области работы Организации можно было бы готовить один раз в два года. Более краткие дополнительные доклады о положении в стране или регионе или же по конкретным вопросам можно было бы представлять по мере необходимости или в ответ на конкретные просьбы. В этих основных политических докладах можно было бы просто делать ссылки в связи с вопросами, касающимися деятельности учреждений Организации Объединенных Наций или программ за пределами Секретариата, так чтобы с помощью этих ссылок можно было найти соответствующую документацию этих учреждений. Это давало бы государствам более широкую информацию стратегического характера по основным актуальным вопросам в рамках тематической области, и в то же время это содействовало бы уменьшению объема документации, которая готовится и обрабатывается Организацией, а также повышению качества ее работы.

31. Значительная часть документации поступает от государств-членов, которые отчитываются о том, как они выполняют свои договорные обязательства. Это увеличивает объем информации, подлежащей рассмотрению, и создает огромную нагрузку для служб письменного перевода. Следует установить жесткие ограничения на число страниц в национальных докладах и представляемых материалах, а в тех случаях, когда листаж представленных документов будет превышать эти ограничения, такие документы следует возвращать с просьбой привести их в соответствие с установленными ограничениями. Кроме того, вспомогательные органы, особенно вспомогательные структуры Экономического и Социального Совета, должны представлять доклады в стандартной форме, с тем чтобы легче было читать их и находить нужную информацию. Государства-члены, возможно, пожелают вновь рассмотреть вопрос о том, по каким заседаниям они хотят получать от Секретариата стенографические отчеты. Одно из предложений заключается в том, чтобы стенографические отчеты составлялись только для пленарных заседаний Совета Безопасности, общих прений в Генеральной Ассамблее, заседаний высокого уровня, специальных заседаний и тех заседаний, на которых рассматриваются резолюции и решения. По другим заседаниям следует составлять краткие отчеты. Секретариат, возможно, пожелает в соответствующее время сделать другие предложения по этим вопросам.

Улучшение осуществления мандатов с помощью стратегической оценки

32. Рассматривая проблему обзора мандатов, государства-члены задали вопросы относительно наличия информации, необходимой для проведения такого обзора. Они дали понять, что, если они получают список мандатов, который будет полезным для обзора всей совокупности предоставленных ими мандатов, это само по себе не заложит достаточную основу для принятия решения о том, следует ли продлевать тот или иной мандат, утратил ли тот или иной мандат свою актуальность или же его следует усилить, изменить или консолидировать.

33. Как я уже отмечал в моем докладе о реформе системы управления «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру», хорошее управление Секретариатом будет зависеть от получения эффективных директивных указаний со стороны государств-членов. Для этого необходимо, чтобы главные органы имели ясную и полную картину того, чем занимается Организация Объединенных Наций, особенно в тех случаях, когда они рассматривают вопрос о принятии или возобновлении резолюции, вопрос о том, будет ли новая санкционируемая программа дополнять и развивать существующие программы и осуществляемые виды деятельности и каким образом этот мандат может содействовать достижению общих целей Организации. Нынешний процесс, который не позволяет межправительственным органам легко следить за тем, как идет осуществление их мандатов, или же понимать складывающуюся стратегическую картину, повышает вероятность того, что они будут принимать резолюции, дублирующие друг друга. Предоставление необходимой им информации должно стать составной частью цикла принятия, осуществления и возобновления мандатов. Это позволило бы государствам-членам как хозяевам мандатов осуществлять более эффективный надзор за их выполнением.

34. Способность Секретариата осуществлять стратегическое и всеобъемлющее наблюдение и предоставлять информацию оценочного характера относи-

тельно санкционируемых программ будет зависеть от получения ресурсов и от взаимодействия с государствами-членами. Несмотря на несколько резолюций Генеральной Ассамблеи, в которых содержалась просьба о проведении оценок¹⁰, эффективность таких инструментов была очень ограниченной вследствие нехватки ресурсов. В течение двухгодичного периода 2004–2005 годов не более 0,35 процента регулярного бюджета направлялось на отслеживание и оценку, тогда как в других крупных организациях на эти цели тратится не менее 2–3 процентов.

35. В результате этого делались оценки, ограниченные по сфере охвата, глубине и по количеству. Как я уже упоминал в моем докладе о реформе управления, такая информация не имеется в достаточном объеме даже у технических комитетов, которым поручено вникать в детали хода исполнения и бюджетного процесса. Доклад об осуществлении программ, подготавливаемый Управлением служб внутреннего надзора и издаваемый в конце каждого двухгодичного периода, дает некоторое представление о том, как идет процесс выполнения мандатов, но содержащийся там анализ не подтверждается независимым и объективным процессом оценки. Кроме того, предоставляемая ныне информация не носит достаточно аналитический характер для того, чтобы государства-члены могли принимать решения по вопросу о том, насколько эффективными являются мандаты с точки зрения достижения поставленных целей, и для принятия решения о том, возобновить, продлить, отменить или изменить мандаты. Реформы, предложенные в докладе «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру», если они будут проводиться в жизнь, будут в значительной степени содействовать как осуществлению, так и транспарентности.

36. Процесс составления бюджета создает возможности для выявления и прекращения утративших приоритетность и устаревших видов деятельности, что достигается с помощью положений и правил, регулирующих планирование, составление бюджета, наблюдение и оценку программ¹¹. Этот процесс позволяет также производить некоторые изменения в поддержке программ, но он не привел к проведению адекватной информационно-аналитической работы по исследованию общей эффективности санкционированных программ. Тщательный обзор мандатов, за которым следует принятие стратегических решений, основанных на их эффективности и на приоритетах государств-членов, обязательно должен проводиться теми, кто имеет право усиливать, отменять, изменять или продлевать существующие мандаты. Как указало большинство государств-членов, такие решения не могут приниматься техническими комитетами, а должны приниматься только межправительственными органами, которые выдали эти мандаты.

37. Для того чтобы эти органы могли проводить обзор своих мандатов и принимать по ним стратегические решения, я предлагаю сделать так, чтобы Секретариат представлял информацию о предлагаемых мандатах, содержащихся в

¹⁰ См., в частности, резолюции 37/234, 48/218 В, 53/207, 58/269 и 59/275, в которых Генеральная Ассамблея просила укрепить потенциал по проведению оценок.

¹¹ Эти положения и правила изложены в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB/2000/8 от 19 апреля 2000 года под названием «Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты составления бюджета, наблюдение за осуществлением и методы оценки».

проекте резолюции, точно так же, как он это делает, когда докладывает о бюджетных последствиях при рассмотрении того или иного проекта резолюции. Такая информация могла бы включать в себя: а) ход осуществления и оценку результатов предыдущих мандатов по этому же вопросу; б) как предлагаемый мандат будет дополнять существующие структуры, конференции, доклады и виды деятельности; с) как этот мандат может служить общим целям Организации.

38. Одним из полезных результатов подготовки такого анализа явилась разработка онлайн-перечня мандатов, который позволит государствам-членам находить, рассматривать и сопоставлять принятые ими мандаты. В качестве первого шага государства-члены могут также использовать этот перечень в качестве простого инструмента отслеживания, чтобы получать для себя основную информацию о ходе осуществления своих мандатов, о чем просило несколько делегаций. Для того чтобы содействовать этому, я предложу моим руководителям программ регулярно включать в этот перечень информацию о том, был ли уже выполнен тот или иной мандат или же в настоящее время идет процесс его осуществления. Поскольку онлайн-перечень уже разработан в качестве дополнения к настоящему докладу, эта дополнительная мера приведет к некоторым расходам сверх расходов на текущее содержание, обновление и расширение, если оно будет запрошено. Составление этого перечня по крайней мере является начальной точкой для представления информации о мандатах государствам-членам, а впоследствии этот перечень может стать составной частью других систем управленческой информации.

39. Далее следует отметить, что на протяжении нескольких лет поднимался вопрос о нехватке строгих и регулярных оценок хода и результатов работы. Я надеюсь, что сейчас, когда вновь делается акцент на повышении эффективности нашей Организации, государства-члены быстро примут решительные меры по любым поступившим рекомендациям относительно активизации работы по оценке, включая рекомендации, которые могут содержаться во всеобъемлющем обзоре директивных указаний и оценок, касающихся надзора.

Определение стратегического направления для мандатов

40. Для обеспечения должного выполнения своих директивных указаний государства-члены при принятии своих резолюций должны рассматривать вопрос о ясном определении тех целей, которые они хотят достичь.

41. В последние годы государства-члены стали в некоторых случаях уточнять, какой орган должен нести ответственность за выполнение конкретного мандата, а в других случаях они стали указывать, что осуществлением данного мандата должны заниматься все соответствующие подразделения. Это стало одной из причин появления неуправляемого механизма и неразберихи в разделении труда между различными органами и департаментами. Для того чтобы повысить подотчетность и сделать осуществление более скоординированным, Генеральный секретарь должен определять, какой орган или департамент лучше всего может справиться с руководством выполнением данного мандата. Это могло бы содействовать сокращению дублирования и обеспечило бы, чтобы первоочередные задачи, поставленные государствами-членами, выполнялись тем департаментом, который имеет соответствующие возможности и знания.

42. Для решения нынешней проблемы я буду продолжать содействовать усилиям государств-членов по рационализации мандатов в различных тематических областях путем проведения аналитических исследований и разработки возможных вариантов рассмотрения. Эти предложения будут также представлены на рассмотрение Группе высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, которую я недавно создал в ответ на содержащуюся в Итоговом документе Саммита просьбу «начать работу по дальнейшему укреплению системы управления и координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций»¹². На более позднем этапе Секретариат должен быть также готовым к тому, чтобы содействовать проведению обзора мандатов, выданных вспомогательными органами, если государства-члены решат, что следует еще больше расширить сферу охвата обзора мандатов.

43. В заключение следует отметить, что государства-члены могут пожелать улучшить координацию своей работы по рассмотрению резолюций в различных органах и уменьшить там, где это возможно, вероятность появления непоследовательности и дублирования в принимаемых ими мандатах. Они могут пожелать инициировать процесс более полного рассмотрения вопроса о том, какой межправительственный орган должен быть главным форумом для рассмотрения определенных вопросов, а также способов улучшения координации деятельности различных главных органов по тем вопросам, которыми занимаются все эти органы. В первом случае речь должна идти о координации и консолидации рассмотрения резолюций по одним и тем же вопросам в рамках одного органа, хотя при этом следует уделить также внимание согласованию рассмотрения резолюций с вспомогательными органами, а также с другими главными органами. В настоящем докладе показан ряд областей, где возникает эта проблема.

44. Это всего лишь первые шаги по улучшению мандатного цикла. Они будут дополнены всеобъемлющим обзором директивных указаний, предпринимаемыми сейчас усилиями по активизации работы Генеральной Ассамблеи и повышению роли Экономического и Социального Совета, а также решениями о предоставлении государствам-членам более совершенных инструментов для выполнения их обязанностей по разработке директивных указаний, осуществлению стратегического руководства работой Организации и обеспечению взаимодействия с Секретариатом.

IV. Анализ по приоритетам программ

A. Поддержание международного мира и безопасности

45. Устав Организации Объединенных Наций был подписан с конкретной целью: избавить грядущие поколения от бедствий войны. На протяжении всей своей истории Организация Объединенных Наций сталкивалась с новыми и постоянно изменяющимися угрозами для международного мира и безопасности. Несмотря на свои усилия, основатели Организации Объединенных Наций не могли в полной мере предвидеть весь диапазон и всю сложность тех вызо-

¹² См. резолюцию 60/1, пункт 169.

вов, которые впоследствии появились и стали нарастать. Перед Организацией Объединенных Наций стоит сложнейшая задача. Сегодня мандаты, исходящие от компетентных главных органов, носят самый различный характер — от оказания добрых услуг до превентивных мер, поддержания мира, миростроительства и принуждения к миру. Выдача этих мандатов привела к тому, что в настоящее время в 15 миротворческих операциях, а также примерно в 30 специальных политических миссиях по всему миру задействовано более 70 000 военнослужащих и около 15 000 гражданских сотрудников.

46. Устав возлагает на Совет Безопасности «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности». Экономический и Социальный Совет тоже рассматривает такие вопросы, как постконфликтное восстановление в конкретных африканских странах. Генеральная Ассамблея, которая в соответствии с Уставом может обсуждать любой вопрос, также рассматривает ряд вопросов в этой области. Главные органы создали в свою очередь ряд вспомогательных органов, которые также выдали мандаты в таких областях, как поддержание мира и деколонизация.

47. Это появляющееся дублирование в деятельности различных органов иногда приводит к бюрократическим трениям. Однако благодаря недавнему учреждению Комиссии по миростроительству появляются большие возможности для согласования стратегий и четкого разделения труда в отношении осуществления деятельности системы Организации Объединенных Наций в области миростроительства.

48. Несмотря на то, что вопросы, касающиеся мира и безопасности, являются деликатными с политической точки зрения, я считаю, что имеются возможности для обновления и усиления деятельности Организации.

Требования по представлению документов

49. В разделе II настоящего доклада рассматриваются вопросы, касающиеся представления докладов и документации. Однако в настоящем разделе уместно коснуться некоторых конкретных проблем, возникающих в связи с требованиями по представлению документов по вопросам мира и безопасности.

50. Когда вопросы переходят из кризисного состояния в более стабильное состояние, а государства осуществляют переход от конфликта к миру, уже нет необходимости представлять доклады так часто. Поэтому я предлагаю, чтобы некоторые доклады, запрашиваемые Советом Безопасности, готовились на полугодовой, а не на квартальной основе. Одним из примеров такой ситуации, к которой может быть применен такой подход, является Гвинея-Бисау. Другие доклады, такие, как доклады по теме «Зона мира и сотрудничества в Южной Атлантике», должны выпускаться только тогда, когда необходимо довести до сведения государств-членов что-то новое¹³.

¹³ Совет Безопасности запрашивает доклад о положении в Гвинее-Бисау каждые три месяца, и такая просьба вновь была сделана в резолюции 1580 (2004) от 22 декабря 2004 года. Самый первый мандат по этому вопросу был выдан в резолюции 1216 (1998) от 21 декабря 1998 года. Генеральная Ассамблея запрашивает доклад о зоне мира и сотрудничества в Южной Атлантике каждые два года, а самый первый мандат по этому вопросу был выдан в резолюции 41/11 от 27 октября 1986 года и недавно был возобновлен в резолюции 58/10.

51. Иногда будут возникать такие ситуации, когда не один, а несколько органов будут запрашивать доклады по различным аспектам одного и того же вопроса. Например, доклады о положении женщин, в том числе касающиеся международного мира и безопасности, готовятся на основании отдельных мандатов, поступающих от Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и Совета Безопасности, о чем более подробно говорится в других разделах настоящего доклада. Объединение этих разрозненных докладов в один всеобъемлющий доклад, который охватывал бы как можно больше аспектов одного вопроса, дало бы государствам-членам более полную картину и позволило бы всем соответствующим органам принимать более эффективные меры. Если государства-члены согласятся на это, Секретариат может начать представлять такие сводные доклады по каждому вопросу уже в 2006 году.

Дублирование деятельности внутри органов и между ними

52. Исторически сложилось так, что в ответ на политические события и на развитие межгосударственных отношений государства-члены рассматривают и принимают резолюции, чтобы отреагировать на конкретную ситуацию. Степень неотложности того или иного вопроса может быть основанием для того, чтобы в то время ему уделялось особое внимание, однако дальнейшие события могут стать причиной рассмотрения вопроса о том, стоит ли уделять этой теме прежнее внимание. Государства-члены подчас продолжают регулярно возобновлять одни и те же мандаты в связи с одной и той же ситуацией, в результате чего они продолжают запрашивать доклады или просить о проведении тех или иных мероприятий, даже в тех случаях, когда обстановка на местах уже не оправдывает такого уровня деятельности. Возможно, целесообразно сделать так, чтобы государства-члены обратились к Секретариату с просьбой сократить объем и частотность представления докладов и проведения других мероприятий по мере улучшения политической ситуации или же консолидировать доклады и виды деятельности по этому вопросу с другими, которые носят аналогичный характер. Примерами таких взаимосвязанных вопросов являются вопросы, касающиеся деколонизации и самоуправляющихся территорий, которым в настоящее время посвящается по несколько резолюций ежегодно. Резолюции по этим вопросам и их мандаты можно было бы сгруппировать приемлемым образом, так чтобы при этом не было последствий для существа дела.

53. Кроме того, год за годом принимается несколько резолюций с немногочисленными изменениями или вообще без изменения их содержания или мандатов и после очень краткого обсуждения, а требования в отношении представления документов не приносят государствам-членам никакой новой информации по вопросам существа. Государства-члены могут пожелать вернуться к вопросу о частотности рассмотрения и возобновления этих резолюций. Например, ежегодную резолюцию, озаглавленную «Действие атомной радиации», можно было бы рассматривать на двухгодичной основе, а такие двухгодичные резолюции, как «Поддержка системой Организации Объединенных Наций усилий правительств по развитию и упрочению новых или возрожденных демократий», можно было бы перевести на трехгодичную основу.

54. Между тем выдача мандатов, в которых запрашивается дублирующая друг друга деятельность, подчас является результатом директивных решений, принимаемых не одним органом, а рядом главных или вспомогательных органов. В качестве примеров можно привести доклады по Западной Сахаре, представ-

ляемые Совету Безопасности, Генеральной Ассамблее и Специальному комитету по деколонизации, который является одним из органов Генеральной Ассамблеи¹⁴. Хотя этот вопрос, возможно, должен оставаться в повестке дня каждого из этих органов, поскольку каждый из них рассматривает данную ситуацию под своим углом, доклады по этому вопросу все же можно было бы объединить, чтобы все соответствующие органы получили один и тот же доклад, а не различные доклады для каждого из этих органов. В случае Западной Сахары доклады для Генеральной Ассамблеи и Специального комитета содержат краткое изложение того, что уже было включено в соответствующие доклады для Совета Безопасности. Несомненно, было бы предпочтительнее препровождать эти доклады напрямую всем трем органам.

55. Точно так же можно отметить, что Комитет по информации ежегодно в течение двух недель проводит свою сессию для обсуждения вопросов, касающихся информации, и для принятия проекта резолюции, который затем препровождается Комитету по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации (Четвертому комитету). Не позже чем через шесть месяцев Четвертый комитет созывает свою сессию для обсуждения этого проекта резолюции и доклада, представляемого Генеральным секретарем, в котором рассматриваются те же самые вопросы, которые ранее были рассмотрены Комитетом по информации, и проводит общие прения. Поэтому государства-члены могут изъявить желание обойтись без повторного рассмотрения этого доклада, сократить прения и ограничить рассмотрение этого вопроса в Четвертом комитете принятием проекта резолюции. Точно так же можно было бы рассмотреть вопрос о сокращении числа докладов, запрашиваемых Комитетом по информации, доведя это число максимум до трех докладов, в которых была бы объединена вся запрошенная информация. В соответствии с бюджетом по программам государства-члены могут также изъявить желание рассматривать резолюцию под названием «Вопросы, касающиеся информации», только на двухгодичной основе.

Организационный механизм осуществления

56. Недавнее решение о том, что организационный механизм Организации Объединенных Наций должен быть дополнен Комиссией по миростроительству, должно также привести к обзору существующих вспомогательных механизмов, мандатов и мероприятий в тех сферах, которых будет касаться ее деятельность, куда входят развитие, а также мир и безопасность¹⁵. Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности и Экономический и Социальный Совет выда-

¹⁴ Генеральная Ассамблея ежегодно принимает резолюцию, запрашивающую два доклада по этому вопросу: доклад Генерального секретаря по вопросу о Западной Сахаре и доклад Специального комитета по вопросу о ходе осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Этот мандат был впервые выдан на тридцать восьмой сессии и был возобновлен резолюцией 59/131. Совет Безопасности запрашивает доклад Генерального секретаря о положении в отношении Западной Сахары два раза в год (первый раз мандат был выдан в резолюции 690 (1991) и последний раз был продлен резолюцией 1634 (2005).

¹⁵ Комиссия по миростроительству была учреждена Всемирным саммитом 2005 года (резолюция 60/1, пункты 97–105), чтобы «объединить усилия всех заинтересованных сторон в целях мобилизации ресурсов, а также давать консультации и предложения относительно комплексных стратегий постконфликтного миростроительства и восстановления».

вали мандаты на осуществление деятельности по миростроительству, которая затрагивала самые различные вопросы — от поддержки демократических учреждений и выборов до более широкой деятельности по укреплению потенциала и оказанию технической помощи. Предполагается, что Комиссия по миростроительству повысит слаженность нынешних и будущих усилий в этих областях, и государствам-членам предлагается учесть это при принятии будущих мандатов по деятельности в области миростроительства в отдельных странах. Точную роль Комиссии, ее повестку дня, процедуры и методы взаимодействия с главными межправительственными органами и другими органами системы Организации Объединенных Наций еще лишь предстоит определить на практике, но государства-члены могут пожелать немедленно инициировать обзор оперативных мандатов, которые уже выданы главными органами для тех стран, которые станут объектом рассмотрения в Комиссии по миростроительству, для того чтобы рационализировать все мандаты, касающиеся каждой из этих стран, и выработать на их основе общую страновую стратегию.

57. Миротворческие мандаты обычно анализируются по крайней мере один раз в год, и это содействует сохранению их актуальности. Однако есть и некоторые более старые миссии, связанные с конфликтами, которые сохраняют свою политическую деликатность, и, следовательно, такие мандаты также остаются политически актуальными. Применительно к ним, возможно, целесообразно пересмотреть их размеры и потенциал, стараясь в то же время удвоить свои усилия по урегулированию конфликта, являющегося коренной причиной этой ситуации.

Мандаты и ресурсы

58. Нехватка ресурсов для осуществления миротворческих мандатов, а также других мандатов, касающихся мира и безопасности, — это вопрос, который я уже затрагивал неоднократно. Он сохраняет свою актуальность. Хотя может быть сделано важное политическое обращение и отмечено, что дело идет к прекращению конфликта, в тех случаях, когда принятие резолюции Совета Безопасности об учреждении миротворческой миссии не сопровождается выделением необходимых специальных войск и соответствующего имущества, результаты, безусловно, окажутся далекими от ожиданий. Тесная координация между санкционирующим органом и фактическими или потенциальными источниками контингентов также имеет большое значение. Мы до сих пор пытаемся выйти на санкционированную численность войск в нескольких нынешних миротворческих операциях, включая МООНДРК в Демократической Республике Конго¹⁶. Ситуации такого рода должны рассматриваться в самом срочном порядке. Число стран, участвующих в таких миссиях, следует расширить таким образом, чтобы в это число входили практически все государства-члены, благодаря чему была бы доказана на практике всеобщая приверженность делу поддержания мира Организацией Объединенных Наций и своим обязанностям в этой области.

¹⁶ См. резолюции 1565 (2004) и 1635 (2005) Совета Безопасности, в которых была санкционирована численность войск для МООНДРК.

59. Необходимы дальнейшие усилия по осуществлению соответствующих предложений, сделанных Группой по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира¹⁷, Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира и мировыми лидерами на Всемирном саммите 2005 года.

60. Не хватает также ресурсов для осуществления «тематических мандатов», которые не предусматривают принятие каких-либо конкретных мер в связи с той или иной миротворческой операцией, но, как предполагается, касаются их всех. Предоставление таких мандатов, как укрепление миротворческого потенциала африканских стран или развитие сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями или соглашениями типа Европейского союза или НАТО, должно сопровождаться выделением ресурсов для того, чтобы они оказали какое-либо реальное длительное воздействие. Специальные политические или другие миссии, которые учреждаются вне регулярного бюджета или бюджета миротворческих операций, часто обслуживаются за счет имеющихся ресурсов, в результате чего имеющиеся ограниченные ресурсы оказываются еще более перегруженными.

61. Поэтому я настоятельно призываю государства-члены рассмотреть пути ресурсообеспечения таких требований, чтобы все нынешние и будущие мандаты можно было осуществлять эффективно. Кроме того, необходимо встроить в эту систему дополнительную резервную базу, особенно для миротворческих и специальных политических миссий, если мы хотим, чтобы Секретариат продолжал выполнять — подчас получив уведомление лишь незадолго до этого — специальные поручения деликатного и неотложного характера.

В. Содействие поступательному росту и устойчивому развитию

62. Хотя внимание широкой общественности и средств массовой информации в основном сосредоточено на усилиях Организации Объединенных Наций в области мира и безопасности, вклад Организации в разработку идей, анализ политики и выработку стратегий в экономической, социальной и экологической областях относится к числу ее важнейших достижений. Обзор мандатов в этой широкой области деятельности должен способствовать выработке Организацией Объединенных Наций более согласованного и последовательного подхода к последующей деятельности по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, выработанных на конференциях и встречах на высшем уровне, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Хотя изучением возможных путей повышения эффективности деятельности Организации Объединенных Наций в области развития, особенно на местах, будет заниматься Группа высокого уровня по обеспечению согласованности действий в рамках всей системы, обзор мандатов может открыть перед государствами-членами возможность обсудить пути дальнейшей рационализации работы по рассмотрению вопросов в главных органах и улучшения распределения функций между ними в целях максимальной актуализации проводимой политики и обеспечения наибольшей отдачи.

¹⁷ Рекомендации о совершенствовании операций по поддержанию мира содержатся в докладе Группы («докладе Брахими») (A/55/305-S/2000/809 от 21 августа 2000 года); впоследствии Совет Безопасности принял резолюцию 1327 (2000) об осуществлении положений этого доклада.

Дублирование деятельности органов

63. Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет приняли большое число резолюций по экономическому и социальному развитию. В последние годы Совет Безопасности принимает — хотя и в меньшем количестве — резолюции, в которых рассматриваются некоторые из этих вопросов в контексте поддержания мира и миростроительства. Помимо главных органов установлением приоритетов и мандатов занимаются и вспомогательные органы, такие, как региональные и функциональные комиссии и советы управляющих фондов и программ. Свой вклад в увеличение числа инструкций, получаемых различными департаментами и органами, занимающимися этими вопросами, вносят и договорные органы. Мандаты, установленные этими органами, не имеют непосредственного отношения к вопросу обзора мандатов, который было предложено провести в Итоговом документе саммита. Однако они вносят существенный вклад в установление приоритетов и определение мероприятий в области развития.

64. Организация Объединенных Наций неоднократно выступала со смелыми революционными с точки зрения общепринятых взглядов идеями и предложениями в области политики. Это отражает междисциплинарную и межсекторальную структуру ее межправительственных органов, занимающихся экономическими и социальными вопросами. Глобальные конференции и договоры оказывают существенное влияние на действия на национальном и международном уровнях, устанавливая цели и базовые показатели, которые во многом определяют национальную политику многих стран. По мере того, как страны разрабатывают и осуществляют национальные стратегии развития для выполнения глобальных межправительственных соглашений, возникает необходимость в содействии мобилизации необходимой поддержки, поощрению более активного сотрудничества, в том числе сотрудничества по линии Юг-Юг, контролю за достигнутым прогрессом и оказанию консультативных услуг в области политики. Для эффективного решения этих задач, как представляется, все более необходимым становится более совершенное распределение функций между соответствующими межправительственными органами.

65. В этой связи следует рассмотреть вопрос о наиболее подходящем межправительственном форуме для обсуждения различных вопросов и выполнения различных функций в экономической и социальной областях с учетом ключевых сфер компетенции, сравнительных преимуществ и функций, как они определены в Уставе. На Всемирном саммите 2005 года была вновь подтверждена центральная роль Экономического и Социального Совета¹⁸, и я надеюсь, что в ходе идущего процесса реформ Совету удастся укрепить свою роль в координации вопросов экономического и социального развития, в том числе в рассмотрении деятельности своего вспомогательного механизма.

66. Обзор деятельности Экономического и Социального Совета по обзору, регулированию и контролированию в вопросах существования работы его функционального механизма, а также его оперативных фондов и программ свидетельствует о необходимости повышения роли Совета. Например, в резолюции 48/162 Генеральной Ассамблеи Экономическому и Социальному Совету было поручено, в частности, проводить обзор и оценку работы фондов и про-

¹⁸ См. резолюцию 60/1, пункт 155.

грамм развития; обзор актуальных с оперативной точки зрения рекомендаций вспомогательных органов; и наблюдение за распределением функций и сотрудничеством между органами системы Организации Объединенных Наций. В резолюциях 50/227 и 57/270 В Совет был наделен дополнительными мандатами в области координации. Однако Экономический и Социальный Совет не располагает сегодня эффективным механизмом обзора конкретных мандатов, утверждаемых исполнительными советами фондов и программ. Кроме того, Совет не имеет эффективных механизмов контроля за деятельностью Секретариата и других органов Организации Объединенных Наций, которая рассматривается только в комиссиях Совета, да и то разрозненно и по отдельным секторам. В отсутствие таких механизмов контроля нередко оказывается, что соответствующие функции и программы работы различных органов в определенной степени дублируются или не очень различаются.

Организационный механизм осуществления

67. Несмотря на наличие организационных механизмов, призванных обеспечивать единство действий различных органов и департаментов¹⁹, огромное число мандатов, утверждаемых различными межправительственными органами в этой области, привело к формированию весьма раздробленной структуры и частичному дублированию функций. Хотя возможность взглянуть на проблемы с разных точек зрения, например, обусловленных различными региональными реалиями, представляется желательной, дублирование следует искоренять для обеспечения максимальной эффективности использования ресурсов и наибольшей отдачи от них на местах.

68. Например, в области торговли несколько органов Организации Объединенных Наций выполняют множество функций. Хотя ведущую роль во многих из этих областей играет Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)²⁰, важный вклад вносят и региональные комиссии и другие органы, включая Центр по международной торговле. Имеются широкие возможности для совершенствования распределения функций по проведению анализа между Департаментом по экономическим и социальным вопросам, ЮНКТАД, региональными комиссиями, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другими фондами и программами, особенно в этой области.

69. В других областях макроэкономики и финансов также ощущается необходимость обеспечить синергизм в работе как органов Организации Объединенных Наций, так и бреттон-вудских учреждений. Хотя хорошее начало этому процессу было положено выпуском главной публикации в этой области, озаглавленной «Мировое экономическое положение и перспективы», в подготовке которой принимают участие Департамент по экономическим и социальным во-

¹⁹ К числу этих координационных механизмов относятся Комитет по вопросам политики Генерального секретаря, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Координационный совет руководителей, исполнительные комитеты по экономическим и социальным вопросам, гуманитарным вопросам и по вопросам мира и безопасности и Группа старших руководителей.

²⁰ См. резолюцию 1995 (XIX) от 30 декабря 1964 года об учреждении ЮНКТАД в качестве органа Генеральной Ассамблеи и резолюцию 59/221, в которой Ассамблея в последний раз подтвердила главную ответственность ЮНКТАД за рассмотрение вопросов торговли и развития в рамках системы Организации Объединенных Наций.

просам, ЮНКТАД и региональные комиссии, необходимо активизировать усилия по выработке единой позиции в вопросе перспектив мирового экономического развития и последствий для макроэкономической политики. Таким образом, необходимо упорядочить функции в области финансов; следует пересмотреть организационные механизмы и их использование в этой области, в частности между Департаментом по экономическим и социальным вопросам и ЮНКТАД, для обеспечения возможно более эффективной реализации итоговых документов Монтеррейской конференции.

70. К числу других областей, которым, возможно, следует уделить внимание в связи с возможным дублированием и избыточностью, относятся устойчивое развитие и населенные пункты. Различные мероприятия в области устойчивого развития осуществляются Департаментом по экономическим и социальным вопросам, Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), ООН-Хабитат, ПРООН, а также региональными комиссиями и секретариатами конвенций. В частности, в области охраны окружающей среды мировые лидеры на Саммите в сентябре 2005 года признали необходимость в более эффективной архитектуре для деятельности в экологической области и призвали к созданию «в качестве ответа на эту необходимость более целостных институциональных рамок»²¹. В этой связи в Генеральной Ассамблее начался процесс консультаций. В предстоящие месяцы Генеральная Ассамблея изучит организационный механизм осуществления мероприятий системы Организации Объединенных Наций в этой области. Группа высокого уровня по обеспечению согласованности действий в рамках всей системы продолжит изучение экологических мероприятий для вынесения дополнительных предложений в отношении взаимосвязанных областей развития, гуманитарной деятельности и охраны окружающей среды. Общий обзор в области устойчивого развития по необходимости должен представлять собой долгосрочный процесс, результаты которого должны учитывать итоги указанных обзоров и сами способствовать их обогащению.

71. Аналогичным образом, целому ряду подразделений Организации Объединенных Наций поручено заниматься деятельностью в области народонаселения. В Итоговом документе и других мандатах, вытекающих из решений Генеральной Ассамблеи, а также Экономического и Социального Совета и Комиссии по народонаселению и развитию, определены приоритетные области деятельности на предстоящие годы в вопросах миграции, ВИЧ/СПИДа, репродуктивного здоровья и старения населения. В тех случаях, когда функции, выполняемые Секретариатом, фондами и программами, частично дублируют друг друга, необходимо попытаться обеспечить более четкое распределение функций, консолидацию потенциала и пересмотр стратегических приоритетов в работе.

72. Каждая отдельная тематическая область связана с конкретным набором проблем и имеет собственную историю принятия директивных документов. Например, одним из вопросов, заслуживающих внимания, является уровень, на котором осуществляются разного рода мандаты. При пересмотре мандатов государствам-членам следует решить, сохраняет ли тот или иной мандат свою актуальность, и если да, то на чем следует сосредоточить основные усилия: на глобальном, региональном или субрегиональном уровне. В своем докладе об

²¹ См. резолюцию 60/1, пункт 169.

осуществлении решений Всемирного саммита 2005 года я просил все соответствующие органы Организации Объединенных Наций, включая региональные комиссии, для реагирования на весь комплекс важных рекомендаций, касающихся экономического и социального развития, пересмотреть свои приоритеты и программы в свете Итогового документа Саммита²². Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития осуществляют координацию этой деятельности, используя существующую в Исполнительном комитете по экономическим и социальным вопросам систему анализа, основанную на 11 тематических блоках²³. Государства-члены, возможно, признают определенные достоинства использования этой системы при рассмотрении различных мандатов, относящихся к разным тематическим областям.

73. В рамках Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам уже созданы сети соответствующих департаментов и органов для пересмотра программ и приоритетов. Я обращаюсь к руководителям соответствующих департаментов и органов с просьбой оказать также помощь в анализе мандатов и выработке возможных вариантов пересмотра программ работы в различных областях для представления, в надлежащих случаях, Группе по обеспечению согласованности действий в рамках всей системы. В долгосрочной перспективе государства-члены, возможно, пожелают предложить провести более широкий анализ мандатов на базе нынешнего мероприятия по обзору мандатов, включив в него мандаты, вытекающие из решений вспомогательных органов, поскольку это будет необходимо для анализа работы различных фондов и программ.

Требования по представлению документов

74. Необходимо усовершенствовать механизм общего представления документации о последующей деятельности по выполнению положений Декларации тысячелетия для повышения политической значимости Генеральной Ассамблеи, недопущения избыточной деятельности и существенного сокращения числа запрашиваемых ежегодно докладов и объема документации. Экономический и Социальный Совет должен более эффективно использовать материалы, содержащиеся в докладах его функциональных комиссий. Генеральная Ассамблея должна строить свою деятельность на основе работы Экономического и Социального Совета ввиду частичного совпадения вопросов, рассматриваемых Вторым и Третьим комитетами и, например, Комиссией по положению женщин и Комиссией по социальному развитию. Хотя требования в отношении представления документации по гендерной проблематике рассматриваются в разделе V настоящего доклада, здесь стоит отметить, что можно было бы предпринять предварительные шаги по упорядочению требований в отношении представления документов по вопросам социального развития. Эти шаги могли

²² Доклад Генерального секретаря об осуществлении решений, изложенных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года (A/60/430), пункты 3 и 9.

²³ К числу тематических блоков относятся вопросы макроэкономики и финансов, торговли, устойчивого развития и населенных пунктов, социального развития и социальной интеграции, улучшения положения женщин, стран, находящихся в особых ситуациях, управления и организационного строительства, науки и техники, прав человека, статистики и народонаселения.

бы предусматривать, в частности, немедленную консолидацию или передачу различных докладов.

75. Требования в отношении представления документов по трем пунктам повестки дня о социальном развитии, переданным на рассмотрение Третьему комитету²⁴, можно было бы выполнить путем представления сводного доклада о социальном развитии. В этом докладе могли бы рассматриваться соответствующие вопросы политики, обусловленные деятельностью Комиссии по социальному развитию и Экономического и Социального Совета, в том числе вопросы, касающиеся последующей деятельности по выполнению решений Встречи на высшем уровне в интересах социального развития. Для устранения необходимости в подготовке отдельных дополнительных докладов по социальным группам, таким, как молодежь и пожилые люди, Третьему комитету могли бы представляться отдельные доклады, готовящиеся для Комиссии. Этот предлагаемый комплексный доклад о социальном развитии мог бы представляться Ассамблее раз в два года и использоваться в качестве главного документа при рассмотрении Ассамблеей вопросов социального развития наряду с выходящей каждые два года главной публикацией «Доклад о мировом социальном положении». Для более конкретной географической привязки можно было бы использовать в качестве справочных материалов социальные оценки, которые в настоящее время готовят региональные комиссии для представления своим собственным межправительственным региональным органам. Этот новый вид представления докладов позволил бы Генеральной Ассамблее получать более комплексное представление о социальном развитии.

76. В качестве других примеров докладов, которые можно было бы консолидировать или передать для повышения качества представляемой документации и усиления отдачи от нее, относятся доклад о солнечной энергии²⁵, который можно было бы объединить с докладом о вариантах политики по вопросу «Энергетика и устойчивое развитие»²⁶. Задачу подготовки докладов о Союзе Организации Объединенных Наций между государственным и частным секторами в интересах развития сельских районов²⁷ можно было бы возложить непосредственно на страновую группу Организации Объединенных Наций в странах экспериментального осуществления проекта, а сами доклады — представлять Экономическому и Социальному Совету через соответствующие региональные комиссии. Доклад об односторонних экономических мерах как средстве политического и экономического принуждения развивающихся стран²⁸, который в настоящее время готовится Департаментом по экономическим и социальным вопросам, можно было бы объединить с готовящимся Департаментом по политическим вопросам докладом, озаглавленным «Отказ от

²⁴ Этими тремя пунктами являются: «Осуществление решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития и двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи»; «Социальное развитие, включая вопросы, касающиеся мирового социального положения и молодежи, пожилых людей, инвалидов и семьи» и «Последующая деятельность по итогам Международного года пожилых людей: вторая Всемирная ассамблея по проблемам старения».

²⁵ Мандат установлен в резолюции 56/200 и последний раз подтвержден в резолюции 60/199.

²⁶ Мандат установлен в резолюции 2003/61 Экономического и Социального Совета и последний раз подтвержден в резолюции 2005/229 Совета.

²⁷ Мандат установлен в резолюции 2004/49 Экономического и Социального Совета и последний раз подтвержден в резолюции 2005/42 Совета.

²⁸ Мандат установлен в резолюции 38/197 и последний раз подтвержден в резолюции 60/185.

применения односторонних экстерриториальных экономических мер принуждения как средства оказания политического и экономического давления»²⁹. Ответственность за публикацию Сводного списка товаров, потребление и/или продажа которых запрещена, которые изъяты, строго ограничены или не утверждены правительствами³⁰, и доклада о товарах, вредных для здоровья и окружающей среды³¹, в настоящее время возложенную на Департамент по экономическим и социальным вопросам, можно было бы переложить на ЮНЕП и Всемирную организацию здравоохранения, которые располагают специалистами, хорошо разбирающимися в вопросах химической и фармацевтической продукции.

77. Кроме того, можно было бы использовать информационно-коммуникационную технологию, такую, как интерактивные веб-сайты или интернет-форумы, для выполнения конкретных мандатов в области распространения знаний и информации среди широкой общественности, что позволило бы отказаться от выпуска определенных докладов и документов или проведения других мероприятий — таких, как совещания групп экспертов, — которые, соответственно, можно было бы прекратить.

Мандаты и ресурсы

78. За прошедшие десятилетия подходы к определению приоритетов в области развития несколько раз менялись самым кардинальным образом, отражая доминирование определенных взглядов на процессы выработки политики. Выбор подходов определялся господствующими на тот момент тенденциями. Подразделения строили свою работу, руководствуясь этими императивами, причем решения нередко принимались на основе обещания выделения финансовых ресурсов. При анализе мандатов в области развития в рамках всей системы Организации Объединенных Наций государствам-членам следует уделить серьезное внимание тому, что полное или частичное дублирование может возникнуть в силу характера финансирования и растущей роли специальных целевых субсидий и неосновного финансирования.

79. Для улучшения распределения ресурсов в рамках Организации Объединенных Наций и обеспечения более последовательного управления финансовыми средствами повышенное внимание можно было бы уделить, например, регулярной программе технического сотрудничества. Эта программа в рамках каждого двухгодичного бюджетного периода выделяет средства на деятельность в области технической помощи и дополняет помощь, оказываемую развивающимся странам по линии других источников финансирования. Генеральная Ассамблея санкционировала включение этих средств в 1946 году, и с тех пор средства на оказание этой помощи выделяются ряду департаментов и учреждений, включая Департамент по экономическим и социальным вопросам, Управление по координации гуманитарной деятельности, ЮНКТАД, ООН-Хабитат, Управление Верховного комиссара по правам человека, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и все ре-

²⁹ Мандат установлен в резолюции 51/22 и последний раз подтвержден в резолюции 57/5.

³⁰ Мандат установлен в резолюции 37/137 и последний раз подтвержден в резолюции 2004/55 Экономического и Социального Совета.

³¹ Мандат установлен в резолюции 39/229 и последний раз подтвержден в резолюции 2004/55 Экономического и Социального Совета.

гиональные комиссии. Программа также оказывает консультативные услуги, осуществляет программы на местах и организует профессиональную подготовку децентрализованным образом, например в интересах региональных комиссий, что обеспечивает личную заинтересованность государств-членов в реализации ее проектов и тесную связь между оказываемыми услугами в области технического сотрудничества, потребностями стран и обменом передовыми практическими методами. Государства-члены, возможно, пожелают рассмотреть целесообразность обеспечения подотчетности регулярной программы технического сотрудничества одному руководителю программы при сохранении децентрализованного характера ее деятельности. Это соответствовало бы характеру этой программы, который предполагает обеспечение четкого соответствия услуг в области технического сотрудничества, оказываемых департаментами и учреждениями, запросам и возникающим у государств-членов потребностям на региональном и национальном уровнях.

80. Тем временем для максимального использования имеющихся ресурсов можно было бы предусмотреть выделение средств, сэкономленных благодаря более эффективному управлению общим вспомогательным обслуживанием межправительственных процессов, связанных с экономическими и социальными вопросами, на осуществление первоочередных мероприятий в области развития. Например, Организация Объединенных Наций регулярно отмечает почти 100 международных дней или годов в ознаменование особых событий или для повышения уровня осведомленности в вопросах, имеющих международное значение. Достаточно большое число таких памятных дат посвящено социальным и экономическим вопросам³². Столь большое число памятных дат размывает их значение, заставляет Организацию выбирать, какие из этих дат следует отмечать, и делает позицию Организации Объединенных Наций уязвимой для критики в том, что она разбазаривает ресурсы на программы, не оказывающие реального влияния на жизнь людей³³. Поэтому я предлагаю Генеральной Ассамблее провести анализ этих памятных дат, принять решение о том, как должен решаться вопрос о выборе тех из них, которые следует отмечать ежегодно, и обеспечить более эффективное использование ресурсов, выделяемых на их празднование.

С. Развитие Африки

81. За прошедшие годы Организация Объединенных Наций выступила с рядом инициатив в связи с особыми нуждами Африки, в том числе в поддержку развития Африки и укрепления мира и безопасности. После принятия африканскими лидерами в 2002 году Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД) множество подходов международного сообщества консолидировалось вокруг подхода, четко определенного самими африканскими страна-

³² Другие памятные даты касаются в основном вопросов прав человека.

³³ В ответ на чрезмерное увеличение числа таких памятных дат Генеральная Ассамблея приняла 17 декабря 1973 года резолюцию 3170 (XXVIII), озаглавленную «Международные годы и годовщины», в которой она постановила дать указания своим вспомогательным органам вносить предложения о проведении международного года только в наиболее важных случаях и, по мере возможности, предлагать вместо этого празднование меньшей продолжительности. Однако большинство отмечаемых в настоящее время памятных дат было добавлено уже после принятия этой резолюции.

ми и реализуемого их усилиями. Резолюции и решения главных органов Организации Объединенных Наций отражают глубокую озабоченность международного сообщества ситуацией в Африке и содержат мандаты, которые осуществляются широким кругом подразделений Организации Объединенных Наций. Однако несмотря на большое число проводимых мероприятий по выполнению этих мандатов, налицо явное несоответствие между мандатами и фактической отдачей от их реализации на местах.

Дублирование деятельности органов

82. Наблюдается частичное и полное дублирование мандатов в проблемных областях, связанных с Африкой. Возможно, это отчасти объясняется особыми проблемами в областях мира, безопасности и развития, с которыми сталкивается этот континент, и законными опасениями международного сообщества. Практически все глобальные конференции Организации Объединенных Наций в 90-е годы в знак признания этих опасений принимали итоговые документы, в которых Африке были посвящены отдельные разделы, что приводило к возникновению мандатов и мероприятий, осуществляемых различными учреждениями, департаментами и подразделениями.

83. Я хотел бы предложить при анализе действующих мандатов, касающихся Африки, руководствоваться разумным принципом, заключающимся в необходимости сосредоточения усилий африканских стран и международного сообщества на осуществлении НЕПАД и на оказании устойчивой поддержки Африканскому союзу. Для эффективного решения комплексным и всеобъемлющим образом вопросов, непосредственно затрагивающих Африку, необходимо решить проблему полного и частичного дублирования деятельности главных органов путем улучшения механизмов сотрудничества между этими органами. Кроме того, в настоящее время, как представляется, было бы целесообразно провести обзор всех мандатов, принятых до создания НЕПАД, с тем чтобы вынести в адрес государств-членов надлежащие рекомендации по их упорядочению в контексте НЕПАД и приоритетов, определенных Африканским союзом.

84. Процесс обзора мандатов должен внести ясность в вопрос распределения функций между главными органами; охватывать мандаты вспомогательных органов Экономического и Социального Совета, ЮНКТАД и Совета по торговле и развитию; помочь сделать работу Организации Объединенных Наций более ориентированной на практические действия; и определить надлежащий уровень выполнения конкретных мандатов. Помощь в этом процессе должны оказывать органы Секретариата, непосредственно занимающиеся вопросами поддержки развития Африки. Чрезвычайно важно подчеркнуть, что применительно к вспомогательным органам, занимающимся оперативной деятельностью, главным приоритетом должен быть вопрос достижения в Африке целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, ввиду опасности невыполнения многими африканскими странами своих обязательств в этой области.

Механизм осуществления

85. Необходимо предпринять значительно более активные усилия по укреплению согласованности и координации деятельности широкого круга органов Организации Объединенных Наций, занимающихся оказанием содействия в

достижении целей в области развития в Африке. Видное место среди них занимают Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), ПРООН, Канцелярия Специального советника по Африке, ЮНКТАД, Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира, Департамент по экономическим и социальным вопросам и Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам, а также другие учреждения, фонды и программы.

86. Канцелярия Специального советника по Африке как координатор деятельности системы Организации Объединенных Наций по мобилизации международной поддержки НЕПАД призвана играть важную роль в содействии проведению Генеральной Ассамблеей обзора ее мандатов в отношении Африки. При проведении этого обзора мандатов чрезвычайно важно, чтобы государства-члены обеспечили упорядочение существующих мандатов всех органов, занимающихся удовлетворением особых потребностей Африки, и в частности мандатов ЭКА, и их полную ориентацию на поддержку приоритетов и удовлетворение нужд Африканского союза и НЕПАД.

Требования по представлению документов

87. В рамках процесса обзора мандатов в различных тематических областях, касающихся Африки, необходимо также провести обзор и упорядочение подгруппы мандатов по представлению аналитических докладов, вытекающих из различных резолюций. Это способствовало бы более последовательному и эффективному использованию аналитического потенциала системы и могло бы привести к высвобождению ресурсов для достижения более существенных результатов на местах. При проведении такого обзора было бы полезно разграничить доклады, периодически представляемые межправительственным органам в ходе выполнения ими своих функций обсуждения и контролирования вопросов поддержки, оказываемой Африке отдельными учреждениями или организациями, и аналитические доклады по вопросам политики, готовящиеся по инициативе различных подразделений или по просьбе самих межправительственных органов. В качестве примеров первого вида докладов можно привести годовой доклад Комитету по программе и координации о поддержке системы Организации Объединенных Наций, оказываемой НЕПАД³⁴, и два доклада, регулярно представляемые Генеральной Ассамблеей Канцелярией Специального советника по Африке, а именно доклад Генерального секретаря о Новом партнерстве в интересах развития Африки: прогресс в осуществлении и международная поддержка³⁵ и доклад Генерального секретаря об осуществлении рекомендаций, содержащихся в докладе Генерального секретаря о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке³⁶. Предлагаемый в настоящем документе обзор мандатов касается докладов второй категории, т.е. докладов, посвященных более общим тематическим вопросам, таким, как торговля, управление, развитие частного сектора и т.д.

³⁴ Мандат установлен в резолюции 57/282 и последний раз подтвержден в резолюции 59/275.

³⁵ Мандат установлен в резолюции 57/7 и последний раз подтвержден в резолюции 60/222.

³⁶ Мандат установлен в резолюции 53/92 и последний раз подтвержден в резолюции 60/223.

D. Поощрение прав человека

88. Механизм Организации Объединенных Наций в области прав человека, в частности Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и система договорных органов, помогает государствам-членам в выполнении их обязательств по соблюдению международных норм и стандартов. В целях совершенствования и укрепления этого механизма в Итоговом документе Всемирного саммита государства-члены приняли решение укрепить Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и создать взамен Комиссии по правам человека Совет по правам человека³⁷. Ожидается, что создание Совета по правам человека, который недавно получил путевку в жизнь, приведет к оптимизации различных мандатов, поскольку в резолюции о создании Совета Генеральная Ассамблея предусмотрела, что он «выполняет, пересматривает и, при необходимости, совершенствует и рационализирует все мандаты, процедуры, функции и обязанности Комиссии по правам человека для сохранения системы специальных процедур, экспертных консультаций и процедур обжалования [...] в течение года после проведения его первой сессии»³⁸.

89. В связи с тем, что этот процесс направлен на совершенствование структуры механизма в области прав человека, государствам-членам следует подробно проанализировать существующие мандаты, предусматривающие представление докладов и других документов. Доклады в области прав человека имеют особенно важное значение, поскольку они являются главным средством контроля за положением в области прав человека и отчетности государств-членов за выполнение их договорных обязательств. Тем не менее в настоящее время большой объем документации не только ложится тяжким бременем на Секретариат и государства-члены, но и не позволяет добиться ясности в рассматриваемых вопросах. Необходимо срочно принять меры, которые позволят обеспечить, чтобы эти доклады по-прежнему оставались полезным инструментом, позволяющим государствам-членам поощрять и защищать права человека, и чтобы новый механизм в области прав человека был свободен от указанных недостатков.

Требования по представлению документов

90. Хотя некоторые мандаты, предусматривающие представление докладов и других документов, принимались главными органами, большинство их было принято Комиссией по правам человека, ее вспомогательными органами или договорными органами. Поэтому в настоящем разделе необходимо проанализировать мандаты не только главных органов, но и вспомогательных и договорных органов.

91. Как и в других проблемных областях, в области прав человека налицо неоправданно большое число мандатов, предусматривающих представление докладов. Чтобы понять, насколько серьезный характер носит эта проблема, достаточно лишь взглянуть на объем связанной с выполнением мандатов документации в этой области. Например, в порядке выполнения обязательств по представлению документов согласно принятым мандатам Управление Верховного

³⁷ См. резолюцию 60/1, пункты 123, 124 и 157.

³⁸ См. резолюцию 60/251, пункт 6.

комиссара по правам человека (УВКПЧ) подготовило или представило в 2004 году свыше 44 000 страниц документации на языках оригинала. Поскольку УВКПЧ обеспечивает представление государствами-участниками 11 докладов по 6 международно-правовым документам в области прав человека и факультативным протоколам к ним, касающихся деятельности договорных органов и их процедур и механизмов обжалования, более половины этой документации приходится на доклады и сообщения, представляемые государствами-участниками договорным органам.

92. Необходимость обеспечения письменного перевода огромного объема документации ложится на Секретариат весьма тяжелым бременем. Например, в 2004 году необходимо было обеспечить письменный перевод на все официальные языки свыше 4000 страниц кратких отчетов для органов, созданных согласно Уставу, и договорных органов. Точно так же потребовался письменный перевод на один из трех рабочих языков Комиссии по правам человека свыше 1000 страниц вербальных нот (так называемых неофициальных сообщений) правительств или постоянных представительств в адрес УВКПЧ.

93. Для уменьшения непомерного объема документации и облегчения бремени, связанного с ее письменным переводом, может быть принят ряд конкретных и неотложных мер. Для начала может быть принято решение о том, что объем представляемых Генеральной Ассамблее или Экономическому и Социальному Совету докладов договорных органов не должен превышать 30 страниц. Что касается кратких отчетов, то принятие Генеральной Ассамблеей резолюции, ограничивающей число языков, на которых должны выпускаться краткие отчеты, может весьма существенно снизить лежащую на Секретариате нагрузку по их письменному переводу. Кроме того, правительства должны направлять свои вербальные ноты на одном из рабочих языков или прилагать к своим вербальным нотам перевод на английский язык материалов, направляемых ими для публикации.

94. В то же время помимо большого объема документации есть еще один важный вопрос, который связан с проблемой частичного дублирования докладов, в результате чего не только возникают дополнительные затраты времени и кадровых ресурсов, но и теряется суть рекомендаций, содержащихся в докладах. Так, например, существует вероятность частичного дублирования докладов, представляемых по тематическим и географическим областям. К тематическим или географическим областям, по которым представляется наибольшее число докладов по вопросам прав человека, относятся: состояние договоров (18 докладов), расизм (8 докладов) и вопросы коренных народов (5 докладов). Чтобы решить эту проблему, государствам-членам необходимо более подробно проанализировать соответствующие мандаты для уменьшения избытка требований таким образом, который бы обеспечивал сбалансированный учет различных приоритетов участников. Например, в тех случаях, где и Генеральный секретарь, и Верховный комиссар обязаны представлять доклад по одному и тому же вопросу различным органам (например, Генеральной Ассамблее, Комиссии по правам человека, Подкомиссии и т.д.), обязанности по представлению докладов можно было бы консолидировать. Точно так же в тех случаях, когда доклад по одному и тому же вопросу обязаны представлять как орган, уполномоченный согласно специальной процедуре, так и Секретариат (Генеральный секретарь или Верховный комиссар), можно было бы пересмотреть вопрос об обязанности Секретариата представлять доклад, если только к Сек-

ретариату не обращена просьба представить доклад по какому-либо конкретному аспекту.

Е. Эффективная координация деятельности по оказанию гуманитарной помощи

95. Одним из приоритетных направлений деятельности Организации Объединенных Наций остается решение проблем, связанных с гуманитарными последствиями бедствий и чрезвычайных ситуаций. Масштабы и интенсивность имевших в последнее время место чрезвычайных ситуаций и бедствий — в Дарфуре, в Индийском океане и в Южной Азии — со всей очевидностью свидетельствуют о необходимости своевременного и скоординированного принятия мер в гуманитарной области. Учитывая сложный характер гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций, мандаты по вопросам оказания гуманитарной помощи охватывают практически все виды деятельности и все функции Организации Объединенных Наций, в связи с чем виды мандатов, влияющих на деятельность Организации в этой области, весьма разнообразны. Хотя определенное дублирование мандатов исполнительных органов неизбежно, основная проблема в этой области заключается в том, что в решении вопроса об оказании гуманитарной помощи главные органы зачастую применяют фрагментарный подход, в результате чего в практической деятельности могут возникать пробелы.

Дублирование деятельности органов

96. Существует необходимость совершенствования практики работы межправительственного механизма Организации Объединенных Наций по решению гуманитарных вопросов. Хотя отдельные аспекты этой проблемы изучаются в контексте активизации работы Генеральной Ассамблеи, данный вопрос заслуживает конкретного упоминания в настоящем документе в силу того, что он имеет важные последствия для порядка выдачи мандатов. Рассмотрение пунктов повестки дня, посвященных гуманитарным вопросам, ведется как на пленарных заседаниях Генеральной Ассамблеи, так и во Втором и Третьем комитетах. На пленарных заседаниях рассматриваются вопросы координации, безопасности персонала и стихийных бедствий; Второй комитет рассматривает вопросы, касающиеся оказания гуманитарной помощи конкретным странам и регионам, бедствий, уязвимости и уменьшения рисков; а в сферу ведения Третьего комитета входят вопросы оказания помощи внутренне перемещенным лицам и беженцам, а также вопросы нового международного гуманитарного порядка.

97. Довольно часто такая фрагментация приводит к тому, что выдаваемые мандаты частично дублируют друг друга. Для решения этой проблемы государства-члены могли бы принять практические меры. В предстоящие месяцы в рамках деятельности по активизации работы Генеральной Ассамблеи государства-члены могут пожелать рассмотреть вопрос о консолидации обсуждения гуманитарных вопросов в Генеральной Ассамблее и объединения всех гуманитарных вопросов в один сводный пункт повестки дня, посвященный гуманитарным вопросам, который бы обсуждался на пленарных заседаниях, в качестве средства сделать такое обсуждение более целенаправленным и актуальным. В более долгосрочной перспективе государства-члены могут также пожелать

рассмотреть вопрос о дополнительных мерах по дальнейшему повышению эффективности системной координации и рассмотрения вопросов в этой области.

Требования по представлению документов

98. Государства-члены также могли бы принять срочные меры для того, чтобы придать процедурам представления докладов межправительственным органам более целенаправленный характер. Как и в других областях, уменьшение числа докладов и придание им более предметного характера могло бы благотворно сказаться на межправительственном обсуждении вопросов оказания гуманитарной помощи и координации.

99. Для начала было бы полезно принять за правило представлять доклады о положении в конкретных странах только в течение первого года после возникновения гуманитарного кризиса в соответствующих странах и впоследствии освещать положение в этих странах в более тематических докладах, при подготовке которых могла бы использоваться информация о межправительственных обсуждениях и решениях, ориентированных на рассмотрение вопроса о гуманитарной помощи в целом. В более долгосрочной перспективе представление докладов по гуманитарным вопросам могло бы стать более эффективным инструментом обеспечения процесса принятия решений государствами-членами и контроля со стороны системы Организации Объединенных Наций в том случае, если бы доклады носили более предметный характер и касались конкретных тематических подпунктов в рамках сводного пункта повестки дня, посвященного гуманитарным вопросам, о котором говорилось выше. Например, доклад и резолюцию по вопросу о «белых касках» можно было бы включить в подпункт, посвященный координации, с тем чтобы содействовать предметному обсуждению вопроса об укреплении резервного потенциала³⁹. Точно так же доклад и резолюцию по новому международному гуманитарному порядку можно было бы включить в подпункт, посвященный координации, в качестве составной части рассмотрения вопроса о реформе в гуманитарной области⁴⁰.

Организационный механизм осуществления

100. В отношении комплекса мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий существует своего рода разделение труда, вопрос о котором было бы целесообразно рассмотреть более подробно. Координатор чрезвычайной помощи и Управление по координации гуманитарной деятельности имеют четкий мандат на осуществление деятельности в связи с бедствиями (включая координацию и обеспечение готовности), тогда как ответственность за ликвидацию последствий стихийных бедствий, их предотвращение и обеспечение готовности к ним (за исключением обеспечения готовности к действиям) возложена на ПРООН⁴¹. В то же время бедствия последнего времени со всей очевидностью свидетельствуют об отсутствии договоренности между организациями о том, кто будет возглавлять деятельность на начальном этапе восстановления после бедствия. Для удовлетворения неотложных последствий в об-

³⁹ Мандат установлен в резолюции 49/139 В и в последний раз подтвержден в резолюции 58/118.

⁴⁰ Мандат установлен в резолюции 36/136 и в последний раз подтвержден в резолюции 59/171.

⁴¹ См. резолюцию 52/12 В, пункт 16.

ласти ликвидации последствий бедствий в соответствии с содержащимся в Итоговом документе Всемирного саммита призывом к поддержке усилий стран по укреплению потенциала осуществлять подготовку к стихийным бедствиям и быстро реагировать на стихийные бедствия⁴², государствам-членам необходимо проявить и укрепить руководящую роль Организации Объединенных Наций на всех этапах процесса ликвидации последствий бедствий на уровне штаб-квартир и на местах, в том числе путем рассмотрения вопроса о создании слаженной структуры оказания помощи в случае бедствий и учета предложений, которые будут выдвинуты Группой высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций. Кроме того, необходимо укрепить Межучрежденческий секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий⁴³ в качестве средства повышения значимости и важности уменьшения опасности бедствий и экономических и социальных последствий стихийных бедствий.

101. Наличие многочисленных мандатов, регулирующих вопросы помощи внутренне перемещенным лицам и их защиты, привело к возникновению сложной системы, которая, хотя и отражает озабоченность государств-членов в связи с этой проблемой, не обязательно обеспечивает удовлетворение потребностей таких лиц. Есть мандат, в соответствии с которым на Координатора чрезвычайной помощи возлагаются функции общесистемной координации помощи внутренне перемещенным лицам и их защиты. В этом Координатору чрезвычайной помощи помогает Межучрежденческий отдел по внутренне перемещенным лицам в составе Управления по координации гуманитарной деятельности⁴⁴. Комиссия по правам человека также возложила ответственность за вопросы прав человека внутренне перемещенных лиц на представителя Генерального секретаря⁴⁵. Есть также мандаты, в соответствии с которыми вопросами внутренне перемещенных лиц обязано заниматься Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ)⁴⁶.

102. В контексте осуществляемой в настоящее время деятельности по реформе в гуманитарной области УВКБ дало свое согласие, одобренное всеми гуманитарными учреждениями, входящими в Межучрежденческий постоянный комитет, на предложение стать учреждением системы Организации Объединенных Наций, на которое возложена главная ответственность за оперативную деятельность в интересах внутренне перемещенных лиц в сложных чрезвычайных ситуациях по группам вопросов, связанных с защитой, срочным обеспечением жильем и координацией деятельности по руководству работой лагерей. Хотя эта инициатива позволила повысить ясность механизмов координации в этих конкретных областях оперативной деятельности, устранить общую неразбериху и несогласованность, обусловленные наличием многочисленных мандатов, особенно в отношении помощи внутренне перемещенным лицам и их защиты

⁴² См. резолюцию 60/1, пункт 169.

⁴³ В пункте 4 резолюции 54/219 Генеральная Ассамблея учредила Межучрежденческий секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий для обеспечения координации деятельности в области уменьшения опасности бедствий.

⁴⁴ См. A/51/950, пункт 186, одновременно с резолюцией 46/182. См. также резолюцию 56/164, пункт 12.

⁴⁵ См. E/CN.4/1992/23.

⁴⁶ См., например, резолюцию 48/116, пункт 14.

на страновом уровне, все еще не удалось. Для повышения эффективности нынешней реформы и снижения риска частичного дублирования и фрагментации государствам-членам было бы целесообразно повторно проанализировать мандаты, касающиеся положения внутренне перемещенных лиц, с тем чтобы четко определить ответственность за оказание помощи таким лицам, включая укрепление роли Координатора чрезвычайной помощи в отношении координации деятельности по оказанию помощи и обеспечению защиты на страновом уровне.

103. Существует также пробел в деятельности по удовлетворению потребностей возвращающихся лиц и их репатриации и реинтеграции, прежде всего в постконфликтных ситуациях. Был принят ряд мандатов, в которых признается та роль, которую учреждения системы Организации Объединенных Наций могут сыграть в содействии оказанию помощи возвращающимся лицам и их репатриации, и в которых УВКБ и другим учреждениям предлагается продолжать усилия по содействию скорейшему поиску долговременных решений⁴⁷. Вместе с тем в планах развития, которые готовятся страновыми группами Организации Объединенных Наций, потребности возвращающихся беженцев с точки зрения обеспечения устойчивой добровольной репатриации зачастую не учитываются должным образом. Последние инициативы в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития направлены на решение этой проблемы, и поэтому их необходимо поддержать. Создание Комиссии по миростроительству может также содействовать сосредоточению внимания на потребностях постконфликтных стран на этапе перехода, причем это должно пойти на пользу возвращающимся беженцам. По мере развертывания деятельности Комиссии по миростроительству и принятия решений о выборе стран, положение в которых она будет рассматривать, государства-члены могут пожелать — для восполнения пробела в деятельности по удовлетворению потребностей возвращающихся лиц — пересмотреть соответствующие мандаты применительно к этим странам в целях обеспечения слаженности действий Комиссии по миростроительству, УВКБ и соответствующих органов.

Мандаты и ресурсы

104. В некоторых областях, несмотря на принятие мандатов, предусматривающих укрепление гуманитарной деятельности, отсутствовал контроль выполнения некоторых из принятых обязательств, а также их финансовая поддержка на адекватной и предсказуемой основе. Например, несмотря на то, что в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года указывается на необходимость повышения эффективности гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций⁴⁸, финансирование некоторых мероприятий Управления по координации гуманитарной деятельности все еще не поставлено на предсказуемую основу, а деятельность Межучрежденческого секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий практически полностью финансируется за счет добровольных взносов. Решение по недавно преобразованному Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации⁴⁹ является шагом в правильном направлении, поскольку оно должно обеспечить наличие ресурсов на первоначальных этапах гуманитарного кризиса сразу по-

⁴⁷ См., например, резолюцию 55/74, пункт 16.

⁴⁸ См. резолюцию 60/1, пункт 169.

⁴⁹ См. резолюцию 60/124, пункт 15.

сле его возникновения. Вместе с тем такие ресурсы не заменяют собой адекватную и предсказуемую поддержку, которая необходима во всех областях деятельности по ликвидации последствий бедствий. Поэтому для укрепления деятельности по уменьшению опасности важно, чтобы государства-члены рассмотрели вопрос о повышении предсказуемости финансирования.

Е. Содействие правосудию и международному праву

105. За время своего существования, несмотря на многочисленные проблемы и неудачи, Организация Объединенных Наций стремилась содействовать совершенствованию норм правосудия и права. В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года главы государств и правительств вновь подтвердили их приверженность международному порядку, основанному на верховенстве права⁵⁰, что является необходимым условием мирного сосуществования и сотрудничества государств. Организация должна сохранить свою способность эффективно содействовать достижению взаимосвязанных целей правосудия и международного правопорядка.

106. Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, на Генеральную Ассамблею возложена особая ответственность за развитие международного права⁵¹. Эта ответственность реализуется по нескольким направлениям, в том числе через Шестой комитет Ассамблеи, Комиссию международного права и международные конференции, проводимые в целях выработки договоров по конкретным вопросам. Ключевую роль в поддержке работы Организации в правовой области и предоставлении юридических консультаций органам, подразделениям и департаментам Секретариата Организации Объединенных Наций по широкому кругу вопросов международного публичного права, частного права и права Организации играет Управление по правовым вопросам. Масштабы и сложность вверенных ему мандатов значительно возросли либо в силу расширения сферы полномочий органов или структур Организации Объединенных Наций, которые обслуживает Управление, либо в силу увеличения диапазона рассматриваемых ими правовых вопросов. Это практически привело к исчерпанию возможностей Управления по эффективному и результативному удовлетворению потребностей государств-членов. Кроме того, к Управлению стали предъявляться дополнительные требования в связи с тем, что Организация Объединенных Наций стала уделять растущее внимание вопросам правосудия и законности на переходном этапе в странах, переживающих конфликт или находящихся на постконфликтном этапе.

107. В последние годы мероприятия, также связанные с проблематикой верховенства права, стали осуществлять и другие департаменты и управления, такие, как Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по политическим вопросам.

⁵⁰ См. резолюцию 60/1, пункт 134(а).

⁵¹ В статье 13 Устава конкретно говорится, что «Генеральная Ассамблея организует исследования и делает рекомендации в целях: [...] поощрения прогрессивного развития международного права и его кодификации».

Требования по представлению документов

108. Хотя необходимость упорядочения механизмов представления документов наиболее остро ощущается в других приоритетных областях деятельности Организации, таких, как мир и безопасность, она присутствует и в области содействия правосудию и международному праву. Налицо необходимость упорядочения, упрощения и консолидации обязательств по представлению документов или изменения периодичности представления докладов. Государства-члены продолжают требовать представления ежегодных всеобъемлющих докладов, посвященных изменениям в вопросах океанов и морскому праву, а также периодических специальных докладов по вопросам рыболовства и другим темам, представляющим интерес в настоящее время⁵². В 2006 году, например, этим вопросам будут посвящены четыре дополнительных специальных доклада. Государства-члены могут пожелать рассмотреть вопрос о числе, охвате и периодичности представления специальных докладов в дополнение к ежегодным всеобъемлющим докладам.

Организационный механизм осуществления

109. Для общего повышения эффективности работы Организации в этой важнейшей области также необходимо применить новаторский подход, чтобы перестроить существующую организационную структуру. Как отмечалось выше, начиная с тридцатой сессии Специальный комитет по Уставу Организации Объединенных Наций и укреплению роли Организации проводит свои сессии ежегодно⁵³. Он рассматривает пожелания и предложения, касающиеся Устава и укрепления роли Организации Объединенных Наций в отношении поддержания и укрепления международного мира и безопасности и поощрения норм международного права. Благодаря работе Комитета удалось согласовать ряд документов по мирному урегулированию международных споров. Вместе с тем в последние годы мандат Комитета дублирует работа других межправительственных органов, таких, как Специальный комитет по операциям по поддержанию мира, комитеты Совета Безопасности по санкциям и различные форумы и органы Организации Объединенных Наций по вопросам реформы. С учетом этого государства-члены могут пожелать рассмотреть вопрос о прекращении практики проведения ежегодных двухнедельных сессий этого комитета.

110. В рамках усилий по повышению эффективности деятельности органов Организации Объединенных Наций, прежде всего Генеральной Ассамблеи и ее основных комитетов, Управление по правовым вопросам будет участвовать в мероприятиях по консолидации и обновлению правил процедуры Ассамблеи с последующей их публикацией на всех официальных языках в типографском виде и электронной форме согласно положениям резолюции 59/313 от 12 сентября 2005 года. Кроме того, для обеспечения единообразного толкования правил и предотвращения неоправданных задержек в работе я предлагаю Управлению по правовым вопросам подготовить пакет материалов по применению и

⁵² См. резолюцию 52/26, пункты 11(a) и (b).

⁵³ Сначала Комитет был учрежден Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 3349 (XXIX) от 17 декабря 1974 года в качестве Специального комитета, а затем, согласно резолюции 3499 (XXX) от 15 декабря 1975 года, стал проводить свои сессии ежегодно в качестве Специального комитета по Уставу Организации Объединенных Наций и укреплению роли Организации.

толкованию правил для информирования председателей органов наряду с проведением для них перед вступлением в должность устных брифингов по этим же вопросам. Я также предлагаю обеспечить открытый доступ к подготовленной Секретариатом подборке информационных материалов о прецедентах и имеющейся практике в отношении правил и практики работы межправительственных органов Организации.

G. Разоружение

111. Многого достигнуто в сфере разоружения, особенно после окончания «холодной войны», причем не в последнюю очередь благодаря усилиям Генеральной Ассамблеи и ее Первого комитета, а также других соответствующих органов Организации Объединенных Наций. Однако в настоящее время преобладает атмосфера затишья и бездействия. Неспособность Конференции государств — участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора, состоявшейся в мае 2005 года, прийти к консенсусу и отсутствие раздела о нераспространении и разоружении в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, а также сохранение такого положения в рамках Конференции по разоружению, когда она не в состоянии согласовать свою программу работы, являются причинами для озабоченности. Такое положение дел особенно тревожно в связи с тем, что существует настоятельная необходимость создания механизмов, которые не допустили бы, чтобы оружие массового уничтожения попало в руки террористов или преступных элементов, деятельность которых в последние годы явно активизировалась во всем мире.

112. Государства-члены продолжают держать в центре своего внимания не только угрозу, создаваемую оружием массового уничтожения, но и вопросы, касающиеся обычных вооружений. Такие вопросы включают в себя незаконную торговлю стрелковым оружием и легкими вооружениями, а также осуществление Конвенции о запрещении применения, накопления, запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении.

113. Для того чтобы добиться прогресса по целому ряду важнейших нерешенных вопросов и в кратчайшие сроки получить позитивные результаты, необходимо проявить в первую очередь, конечно, политическую волю и решимость. Упорядочение мандатов в этой области будет недостаточной мерой, однако такая мера высвободила бы ресурсы и время для решения вопросов, имеющих наибольшее значение. Поэтому я делаю здесь некоторые ориентировочные предложения для их рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

Требования по представлению документов

114. Обзор многочисленных пунктов и подпунктов повестки дня Организации Объединенных Наций в области разоружения, принятых резолюций и их фактических последствий говорит о несоответствии между заявленными намерениями и практическими результатами. Ценность докладов по таким вопросам представляется весьма ограниченной. Для того чтобы сэкономить время и ресурсы, я предлагаю, чтобы некоторые пункты повестки дня Генеральной Ассамблеи, передаваемые Первому комитету, которые касаются общих вопросов безопасности и разоружения и которые не связаны ни с какой текущей ситуа-

цией, а носят больше тематический характер, рассматривались реже⁵⁴. Благодаря этому требования по представлению документов можно было бы перевести на двухгодичную или трехгодичную основу после обзора степени их срочности и эффекта.

115. Ежегодно включаемый в повестку дня пункт об уведомлении о ядерных испытаниях стал излишним после принятия Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и содержащихся в нем норм, запрещающих ядерные испытания. Поскольку на протяжении уже более десяти лет не достигнуто прогресса в решении вопросов существа, касающихся осуществления Декларации о превращении Индийского океана в зону мира, целесообразность сохранения этого пункта также следует рассмотреть.

116. Время показало, что различные группы правительственных экспертов для проведения исследований по вопросам разоружения приносят пользу, и здесь необходимо отметить, в частности, подготовку эпохальных докладов по таким вопросам, как ядерное оружие, концепции безопасности и стрелковое оружие. Однако этот механизм оказался менее успешным применительно к другим вопросам. За последние пять лет вопрос о ракетах во всех его аспектах рассматривался двумя группами правительственных экспертов, и только одна из них смогла принять консенсусом свой доклад. В связи с тем, что ожидается учреждение в 2007 году группы экспертов по ракетам, которая должна представить свой доклад в 2008 году, в настоящее время предпринимаются усилия по подготовке доклада консультантов, который содействовал бы ее работе. С учетом опыта работы в этой области складывается впечатление, что нет большого смысла продолжать работу с таким мандатом, который использует формулу, применявшуюся в последние годы, но не принесшую удовлетворительных результатов. В тех случаях, когда сохраняются разногласия по существу вопросов разоружения, следует рассмотреть иные способы проведения таких исследований: созыв более мелких групп с использованием самых различных форматов встреч, а также привлечение консультантов в личном качестве, чтобы они содействовали выходу из тупиковой ситуации.

117. Комиссия Организации Объединенных Наций по наблюдению, контролю и инспекциям (ЮНМОВИК) была учреждена в соответствии с резолюцией 1284 (1999) Совета Безопасности для того, чтобы удостовериться в ликвидации в Ираке биологического и химического оружия и ракет и других средств его доставки дальностью свыше 150 км и осуществлять наблюдение за тем, как Ирак соблюдает свои обязательства не применять, не разрабатывать, не произ-

⁵⁴ В число пунктов повестки дня, которые можно было бы рассматривать в этом контексте, входят: «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности», «Роль науки и техники в контексте международной безопасности и разоружения», «Национальное законодательство о передаче оружия, военной техники и товаров и технологий двойного назначения», «Соблюдение экологических норм при разработке и осуществлении соглашений о разоружении и контроле над вооружениями», «Меры укрепления доверия в региональном и субрегиональном контексте», «Контроль над обычными вооружениями на региональном и субрегиональном уровнях» и «Укрепление безопасности и сотрудничества в районе Средиземноморья». Точно так же четыре подпункта, касающиеся региональных центров Организации Объединенных Наций по вопросам мира и разоружения, можно было бы перевести на двухгодичную основу, а резолюции, которые их касаются, можно было бы объединить.

водить и не приобретать такое оружие. Широко распространено мнение о том, что ЮНМОВИК накопила значительный опыт, в том числе в области биологических вооружений и средств доставки, в результате она обладает такими знаниями, которых нет у других элементов многосторонней системы. По мере развития обстановки в Ираке может возникнуть необходимость обзора мандата ЮНМОВИК Советом Безопасности, в том числе необходимость изучения вопроса о том, следует ли и каким образом следует Организации Объединенных Наций использовать опыт этой Комиссии в некоторых областях, например, ее реестр обученных технических экспертов.

118. Деятельность Постоянного консультативного комитета по вопросам безопасности в Центральной Африке также можно было бы рассмотреть в аналогичном свете с учетом результатов, полученных благодаря обсуждениям, состоявшимся в Комитете в последние годы, финансовой эффективности того числа заседаний, которое было проведено, и выбора мест для проведения таких заседаний, а также других соответствующих факторов.

Н. Контроль над наркотиками, предупреждение преступности и борьба с международным терроризмом

119. За последние 10 лет масштабы деятельности Организации Объединенных Наций в области контроля над наркотиками, предупреждения транснациональной преступности и борьбы с международным терроризмом значительно расширилась. Это объясняется растущим осознанием влияния проблемы наркотиков, преступности и терроризма на безопасность и развитие. Деятельность Организации Объединенных Наций в этих областях носит многогранный характер, и мандаты предусматривают как создание новых органов, так и просьбы о представлении докладов, проведении исследований или конференций и оказании технической помощи правительствам. Мандаты в этой области основываются на решениях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и Экономического и Социального Совета, а также таких вспомогательных органов, как Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Дублирование деятельности органов

120. Деятельность системы Организации Объединенных Наций в области контроля над наркотиками, предупреждения преступности и борьбы с международным терроризмом носит весьма разрозненный характер, отчасти по причине того, как утверждаются мандаты в этих областях.

121. Что касается контроля над наркотиками и предупреждения преступности, то Комиссия по наркотическим средствам и Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию были созданы в качестве отдельных органов и поэтому утверждают мандаты самостоятельно⁵⁵. Однако с учетом сходного характера вопросов, которыми занимаются эти комиссии, государства-члены недавно приступили к изучению возможности их объединения в одну комиссию. Хотя создание единой комиссии может и не дать существенной эко-

⁵⁵ См. соответственно пункт 1 резолюции 9 (I) и пункт 2 резолюции 1992/1 Экономического и Социального Совета.

номии, поскольку договорные, нормотворческие и бюджетные обязанности этого нового органа потребуют столько же времени для обсуждения и столько же документации, что и в случае имеющихся комиссий, потенциальные выгоды могут быть получены благодаря тому, что стратегическое и политическое руководство будут осуществляться одним органом. Поэтому государствам-членам было бы целесообразно как можно скорее завершить обсуждение указанного предложения. Также рассматривается дополнительная мера, предусматривающая создание единого целевого фонда, объединяющего Фонд Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию и Фонд Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками. Более эффективная единая структура управления разделенными в настоящее время механизмами финансирования была бы финансовым партнером единой, более эффективной комиссии.

122. Что касается борьбы с терроризмом, то три контртеррористических вспомогательных органа Совета Безопасности (Контртеррористический комитет, Комитет, учрежденный резолюцией 1267 (1999), и Комитет, учрежденный резолюцией 1540 (2004)) создавались в разных исторических контекстах и с разными целями и поэтому каждый из них отдельно отчитывается перед Советом Безопасности. Однако их деятельность в определенной степени дублируется, поскольку эти три органа представляют доклады по сходным вопросам и дублирование может также иметь место в ходе их поездок по странам. Кроме того, каждый из этих органов подчас придерживается собственной процедуры действий в отношении государств, не соблюдающих требования. Для решения этих вопросов могут быть приняты практические меры как безотлагательного, так и перспективного характера. Во-первых, Совет Безопасности мог бы в предстоящие месяцы рассмотреть вопрос об объединении трех отдельных обязательных докладов этих трех органов в единый доклад. Могли бы быть также приняты немедленные меры по объединению миссий, выезжающих в страны, в единую миссию, включающую экспертов из всех трех органов. Хотя сейчас это в определенной степени практикуется на неофициальной основе, официальное закрепление этого порядка поможет улучшить координацию. Кроме того, Совету Безопасности можно было бы подумать о введении для этих органов универсальной процедуры или общей нормы действий в отношении государств, не соблюдающих требования. В перспективе следует подумать над возможностью создания единого вспомогательного органа, который охватывал бы области специализации трех существующих органов. Этот орган мог бы включать экспертов в различных областях и фактически мог бы решать другие упомянутые проблемы. Разумеется, для выполнения любой из этих рекомендаций потребуются специальная резолюция Совета Безопасности.

Мандаты и ресурсы

123. Участие Организации Объединенных Наций в деятельности в области контроля над наркотиками, предупреждения преступности и борьбы с международным терроризмом продолжает расширяться, и с учетом растущего спроса на деятельность Организации в этих областях важно выявить все случаи ненужного дублирования или параллелизма, с тем чтобы сэкономленные ресурсы можно было переключить на другие важные направления работы в этой области, которые в настоящее время не обеспечены достаточными ресурсами. Например, как и во многих других областях деятельность Организации Объеди-

ненных Наций по контролю над наркотиками, предупреждению преступности и борьбе с терроризмом регулируется все большим числом мандатов, предусматривающих представление докладов или документации. В то же самое время все более важное значение приобретает контроль за осуществлением конвенций в этих областях, а ресурсов для проведения конференций для указанной цели не хватает. Поэтому в предстоящие месяцы государствам-членам следует рассмотреть вопрос о росте числа требований о представлении докладов и документации в этих областях с целью их упорядочения или, где это возможно, объединения и переключения высвобождаемых ресурсов на более приоритетные направления, в том числе на цели контроля за проведением определенных конференций и осуществлением конвенций.

V. Равенство мужчин и женщин и расширение прав женщин

124. Равенство мужчин и женщин и расширение прав женщин являются теми вопросами, которые, как и вопросы окружающей среды, миростроительства и прав человека, за последние три десятилетия все в большей степени становятся сквозными для всей деятельности Организации.

125. Как указывалось в разделе IV выше, для решения ряда таких сквозных вопросов были предусмотрены конкретные межправительственные процессы. В рамках Генеральной Ассамблеи был начат процесс консультаций с целью изучения организационного механизма осуществления деятельности в области окружающей среды для обеспечения должного организационного ответа на сегодняшние экологические вызовы. Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рассмотрит вопросы о роли Организации Объединенных Наций в нормотворчестве на основе многосторонних экологических соглашений и об учете экологических факторов в деятельности Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Создание Комиссии по миростроительству и Совета по правам человека предоставит возможность и обеспечит необходимые форумы для рационализации мандатов в области миростроительства и прав человека в целях выработки более согласованного стратегического подхода, после того как Генеральная Ассамблея примет решение о роли и обязанностях этого нового механизма.

126. Гендерные проблемы заслуживают такого же внимания. В итоговом документе Саммита 2005 года подчеркивается, что «прогресс в интересах женщин — это прогресс в интересах всех», и в нем отражено обязательство государств-членов «и далее укреплять возможности системы Организации Объединенных Наций по решению гендерных проблем»⁵⁶. Существует большое число общих мандатов, которые утверждены широким кругом межправительственных органов и предусматривают действия по обеспечению равенства мужчин и женщин, и необходимо провести их тщательный анализ.

127. Одним из важных вопросов, требующих безотлагательного рассмотрения, является вопрос о большом числе ежегодных докладов о положении женщин в дополнение к тем, которые готовятся на двухгодичной или трехгодичной основе. Большинство мандатов, предусматривающих регулярное представление

⁵⁶ См. резолюцию 60/1, пункты 58 и 59.

докладов, основывается на решениях Комиссии по положению женщин, Третьего комитета Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека при несколько меньшем числе просьб о представлении докладов со стороны Экономического и Социального Совета. Вопрос о докладах согласно решениям Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин следует рассматривать отдельно, поскольку речь идет о договорном органе. Изучение предусмотренных мандатами докладов о положении женщин показывает, что некоторые доклады можно было бы объединить, в частности те, в которых один и тот же вопрос рассматривается под разными углами зрения и которые готовятся для разных межправительственных органов.

128. Например, в число документов, которые можно было бы объединить, входят доклады «Женщины в процессе развития»⁵⁷, в которые можно было бы включить доклады об улучшении положения женщин в сельских районах⁵⁸ (предлагаемый сводный доклад предпочтительнее рассматривать как во Втором, так и в Третьем комитетах). Доклады о конкретных аспектах насилия против женщин (таких, как торговля женщинами, традиционные виды практики, наносящие ущерб женщинам и девочкам, насилие в отношении женщин-мигрантов, преступления в защиту чести)⁵⁹ могли бы быть также объединены в единый ежегодный доклад. Результаты моего предстоящего углубленного исследования вопроса о насилии в отношении женщин⁶⁰, которые будут представлены Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят первой сессии, могут явиться хорошей основой для выработки более систематического подхода к данному вопросу.

129. В контексте оперативной деятельности мандаты в данной области призывают все соответствующие компоненты системы принимать конкретные меры по содействию равенству мужчин и женщин, однако в них редко уточняются те действия, которые требуются от конкретных органов⁶¹, что приводит как к дублированию, так и пробелам в усилиях по поддержке реализации глобальных целей в области равенства мужчин и женщин. Например, были выявлены пробелы в усилиях по укреплению потенциала государств-членов с точки зрения учета гендерной проблематики на национальном уровне. Я хотел бы призвать государства-члены провести обзор хода выполнения обязательств в области обеспечения равенства мужчин и женщин и расширения возможностей женщин, в том числе анализ состояния организационного механизма осуществления и оценку распределения ресурсов в этой области, а также имеющихся ме-

⁵⁷ Предусмотрены в пункте 4 резолюции 3342 (XXIX) и последний раз подтверждены в резолюции 60/210.

⁵⁸ Предусмотрены в пункте 5 резолюции 3523 (XXX) и последний раз подтверждены в резолюции 60/138.

⁵⁹ Представление этих докладов предусмотрено соответственно в пункте 11 резолюции 49/166, в пункте 4 резолюции 52/99, в пункте 6 резолюции 47/96 и пункте 7 резолюции 55/66.

⁶⁰ Предусмотрено резолюцией 58/185.

⁶¹ См., например, резолюцию 59/167, в которой Генеральная Ассамблея настоятельно призвала «соответствующие подразделения» системы Организации Объединенных Наций оказать помощь странам в их усилиях, направленных на предотвращение и ликвидацию насилия в отношении женщин, или резолюцию 60/138, в которой Ассамблея «предложила соответствующим организациям и органам системы Организации Объединенных Наций, в частности тем, которые занимаются вопросами развития», уделять внимание расширению возможностей сельских женщин.

ханизмов обеспечения согласованности и координации усилий в рамках всей системы.

130. Чтобы добиться реального прогресса в достижении указанных глобальных целей, необходимо провести всесторонний анализ организационных ресурсов для обеспечения равенства мужчин и женщин и оценку успехов и неудач с точки зрения учета гендерной проблематики в деятельности Организации Объединенных Наций. Необходимо укрепить имеющиеся внутренние организационные механизмы, такие, как наращивание потенциала и совершенствование методологии и инструментов; повысить отдачу от деятельности и ее результативность; обеспечить приверженность этим целям на политическом и управленческом уровнях; и увеличить объем выделяемых людских и финансовых ресурсов. Необходимо конкретно проанализировать имеющиеся пробелы в плане согласования действий, сотрудничества и координации работы Организации Объединенных Наций по гендерным вопросам, опираясь на работу Межучрежденческой сети по положению женщин и равенству мужчин и женщин, Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Хотя мандаты Канцелярии Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин, Отдела по улучшению положения женщин, Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин и Международного учебного и научно-исследовательского института по улучшению положения женщин (МУНИУЖ) детально изложены в резолюциях о создании этих органов и в последующих резолюциях, за прошедшее время намечались некоторые изменения в их толковании, которые требуют рассмотрения.

131. Пересмотр мандатов в этой области является одним из шагов, которые необходимо предпринять в целях уточнения институциональных обязанностей и принятия более согласованных мер по обеспечению равенства мужчин и женщин. Необходимо оценить достигнутый в рамках системы прогресс, сохраняющиеся пробелы и проблемы и возможные пути повышения отдачи от осуществляемой деятельности. Я попрошу Группу высокого уровня по вопросу о слаженности системы Организации Объединенных Наций включить в планы своей работы проведение оценки того, как более успешно и полно можно было бы решать проблемы обеспечения равенства мужчин и женщин в контексте работы Организации Объединенных Наций, в частности ее оперативной деятельности на местах.

VI. Научно-исследовательские и учебные институты Организации Объединенных Наций

132. Исследования и обучение являются важными аспектами работы любой современной организации. Для Организации Объединенных Наций, занимающейся решением многочисленных проблем самого разного толка, способность проводить углубленные, независимые и сбалансированные исследования, а также обеспечивать соответствующую подготовку как своих сотрудников, так и представителей государств-членов, является незаменимой. Различные учебные и научно-исследовательские институты Организации Объединенных Наций развивались каждый по-своему. Сформировавшиеся за последние 45 лет институты имеют свои собственные планы и клиентов и различные конкурирующие друг с другом программы. Имеющиеся институты в настоящее время в

принципе разобщены и не связаны друг с другом. Таким образом, отдача от них для системы разрознена и обособлена, т.е. целое гораздо меньше суммы слагаемых.

133. В настоящее время круг ведения научно-исследовательских и учебных институтов Организации Объединенных Наций охватывает вопросы социально-экономического развития, разоружения и безопасности, гендерную проблематику и вопросы предупреждения преступности и уголовного правосудия. Занимающиеся этой деятельностью институты представляют собой самостоятельные подразделения, которые были созданы на основе мандатов Генеральной Ассамблеи и подчиняются ей (Университет Организации Объединенных Наций (УООН)⁶², Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения (ЮНИДИР)⁶³, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР)⁶⁴, Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций⁶⁵), на основе решения Экономического и Социального Совета (Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ)⁶⁶ и Межрегиональный научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия⁶⁷) и на основе решения Генерального секретаря (Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (ЮНРИСД)⁶⁸).

134. Приоритетные цели и деятельность этих институтов определяются их соответствующими руководящими органами. Проведенный анализ их мандатов и деятельности выявил общие проблемы, связанные в основном с недостаточными усилиями по обеспечению координации и сотрудничества, отсутствием рационализации деятельности, размытостью системы обеспечения подотчетности и отсутствием эффективного механизма оценки отдачи от их деятельности, что необходимо для установления приоритетов в их планах работы. При проведении анализа их мандатов важно изучить то, насколько полно учтена уже проделанная работа и какой еще вклад они могут внести в удовлетворение потребностей всех государств-членов.

135. С тем чтобы избежать дублирования и обеспечить максимально эффективное использование ресурсов, необходимо улучшить координацию деятельности научно-исследовательских и учебных институтов и сотрудничество между ними и другими подразделениями Организации Объединенных Наций. Лучшая координация, а также активное сотрудничество с международными на-

⁶² Создан резолюцией 2951 (XXVII) Генеральной Ассамблеи; последний раз мандат подтвержден в резолюции 59/253. В соответствии с резолюцией о его создании УООН является самостоятельным органом Генеральной Ассамблеи.

⁶³ Создан резолюцией 34/83 М; последний раз мандат подтвержден в резолюции 60/89.

⁶⁴ Создан резолюцией 1934 (XVIII) по рекомендации Экономического и Социального Совета. Мандат ЮНИТАР был пересмотрен в резолюции 42/197 и последний раз подтвержден в резолюции 59/252. В резолюции 52/206 Ассамблеей предусмотрено разделение труда между УООН и Колледжем персонала.

⁶⁵ Создан Генеральным секретарем в 1996 году в качестве проекта. Генеральная Ассамблея резолюцией 55/207 учредила Колледж персонала в качестве отдельного органа; последний раз мандат подтвержден в резолюции 58/224.

⁶⁶ Создан резолюцией 1998 (LX) Экономического и Социального Совета; последний раз мандат подтвержден в резолюции 59/260 Генеральной Ассамблеи.

⁶⁷ Создан резолюцией 1989/56 Экономического и Социального Совета; последний раз мандат подтвержден резолюцией 46/152 Генеральной Ассамблеи.

⁶⁸ ST/SGB/126 от 1 августа 1963 года.

учными кругами значительно повысят актуальность и значимость работы этих институтов. Существующий механизм поддержания контактов следует укрепить, с тем чтобы создать надежную сеть обмена знаниями. С учетом географической разбросанности подразделений и научно-исследовательских и учебных институтов Организации Объединенных Наций улучшению координации способствовали бы эффективные системы связи на основе Интернета и электронные дискуссионные форумы.

136. Необходима система подотчетности, включая проведение на основе регулярных оценок и обследований периодических обзоров отдачи от работы институтов и ее актуальности с точки зрения потребностей государств-членов и Организации в целом. Это помогло бы обеспечить актуальность проводимых исследований и подготовки кадров для тех, кто принимает решения. Выработка общей политики в отношении научно-исследовательских и учебных институтов Организации Объединенных Наций помогла бы упорядочить процесс принятия решений и осуществления контроля, повысить эффективность, устранить несоответствия и обеспечить независимость этих институтов. Кроме того, с тем чтобы избежать параллелизма или дублирования работы, конкретные проекты должны увязываться с перечнем согласованных областей исследований, утвержденным как главными, так и руководящими органами. Представляя предлагаемые ими программы работы, институты должны доводить до сведения своих руководящих органов подробный перечень проектов, осуществляемых всеми институтами Организации Объединенных Наций, с тем чтобы можно было принять информированное решение и избежать дублирования усилий.

137. Для облегчения задачи налаживания регулярного контроля и оценки работы можно было бы также пересмотреть механизм представления и рассмотрения докладов. В настоящее время деятельность институтов обсуждается на индивидуальной основе в рамках различных органов. В качестве одного из способов повышения транспарентности и укрепления межправительственной координации можно было бы объединить в рамках одного пункта повестки дня Экономического и Социального Совета рассмотрение на двухгодичной основе докладов УООН, ЮНИТАР⁶⁹ и Колледжа персонала⁷⁰. Со своей стороны я проведу обзор мандата ЮНРИСД, в том числе актуальности и эффективности его деятельности⁷¹.

138. Пришло время рассмотреть вопрос об объединении этих институтов в рамках единой научно-исследовательской и учебной системы Организации

⁶⁹ В резолюции 60/213 Генеральная Ассамблея предложила Генеральному секретарю после консультаций с Советом попечителей Института на основании статьи XI Устава Института рассмотреть вопрос о желательности внесения поправки в пункт 2(j) статьи V Устава, с тем чтобы доклад Генерального секретаря можно было бы представлять не Генеральной Ассамблее, а Экономическому и Социальному Совету, и включить информацию о результатах такого рассмотрения в его доклад Ассамблее на ее шестьдесят второй сессии.

⁷⁰ В резолюции 60/214 Генеральная Ассамблея постановила внести изменение в пункт 5 статьи IV устава Колледжа персонала, с тем чтобы двухгодичные доклады о деятельности Колледжа представлялись не Генеральной Ассамблее, а Экономическому и Социальному Совету.

⁷¹ В соответствии с бюллетенем Генерального секретаря от 1963 года Институт был создан в рамках первого Десятилетия развития Организации Объединенных Наций на период от трех до пяти лет. Ни Генеральная Ассамблея, ни Экономический и Социальный Совет никаких резолюций впоследствии не приняли. В настоящее время ЮНРИСД не представляет докладов ни одному из главных органов.

Объединенных Наций, что облегчило бы задачу рационализации их структуры и деятельности и обеспечило бы их максимальный вклад в деятельность системы Организации Объединенных Наций. Научно-исследовательская и учебная система Организации Объединенных Наций позволит выработать единый подход и определить общее стратегическое направление деятельности различных институтов. Это также будет отвечать общему направлению реформы системы управления и даст отдачу с точки зрения оперативной деятельности и управления.

139. Коллективная система научно-исследовательских и ученых институтов должна стать интеллектуальным лидером директивной и оперативной деятельности Организации Объединенных Наций.

VII. Заключительные замечания

140. Обзор, к которому приступают государства-члены, дает им потенциально историческую возможность обеспечить, чтобы Организация Объединенных Наций могла эффективно реагировать на потребности сегодняшнего мира. Хотя государства-члены сами определяют темпы этого процесса, я полагаю, что настоящий доклад поможет им провести его в два этапа. На первом этапе они могли бы рассмотреть те области, в которых проблемы можно четко обозначить и решить в короткие сроки. В настоящем докладе указаны некоторые конкретные меры по исправлению положения, и решения по ним можно принять безотлагательно. Хотя некоторые из этих мер могут показаться очевидными, их принятие поможет обеспечить значительный вклад в улучшение работы Организации.

141. Вопросами, по которым решение может быть принято на втором этапе, могли бы быть те, на которые нет готового ответа и для решения которых может потребоваться более продолжительное время и более скрупулезный подход. Речь может идти о тех вопросах, которые требуют рассмотрения проблемы разделения труда между межправительственными органами, анализа нынешнего организационного механизма осуществления деятельности системы Организации Объединенных Наций и оценки распределения ресурсов. Хотя уже начаты межправительственные процессы, в ходе которых могут быть рассмотрены различные мандаты в некоторых проблемных областях, я со своей стороны буду продолжать поддерживать работу государств-членов по пересмотру мандатов во всех областях, заслуживающих рассмотрения. Кроме того, Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций выйдет с предложениями о том, как улучшить систему осуществления мандатов Организации. Принятые государствами-членами решения в долгосрочной перспективе могут привести к фундаментальным изменениям, которые необходимы для обеспечения согласованной деятельности Организации Объединенных Наций, способной эффективно учитывать их нынешние, а не прежние приоритеты.

142. Речь идет о процессе, который будет сложным, напряженным, а временами и чрезвычайно трудным. Я надеюсь, что государства-члены будут действовать так, чтобы обеспечить учет всех мнений и чтобы этот процесс помог решить поставленные перед ним задачи повышения эффективности и актуальности важной работы этой Организации.