

Комиссия ООН по миростроительству

Андрей Мелькин

После окончания военных действий мир не наступает сразу, предстоит долгая работа по преодолению разрушительных последствий конфликта. Этот процесс в рамках ООН носит название «постконфликтное миростроительство»*. Как показывает практика данный процесс очень сложный, он зависит от определенных ситуаций в конкретных странах. Поэтому очевидна необходимость уделить серьезное внимание долгосрочному процессу миростроительства во всех его разнообразных аспектах. Игнорирование этого факта повышает вероятность того, что в соответствующей стране вновь вспыхнет конфликт.

В качестве примера можно рассмотреть последние события, происходящие на севере Африки. Генеральный секретарь ООН в конце августа 2011 г., обсуждая с главами Лиги арабских государств, Африканского союза, Организации исламского сотрудничества и Европейского союза события в Ливии, отметил, что необходимо как можно раньше начать доставку срочной гуманитарной помощи нуждающимся в Ливии и приступить к решению проблем постконфликтного миростроительства. Генеральный секретарь ООН отметил, что переходные власти в Ливии будут нуждаться в поддержке усилий по организации выборов, укреплению правосудия переходного периода и службы полицейских, а также в долгосрочной помощи в сфере социально-экономического восстановления, строительстве институтов власти и

МЕЛЬКИН Андрей Сергеевич – аспирант кафедры международного права РУДН.
E-mail: rudn_mpr@mail.ru

Ключевые слова: международное право, Комиссия ООН по миростроительству, постконфликтное миростроительство.

* Вопрос постконфликтного миростроительства не раз поднимался в настоящем журнале, см. напр.: Павленко В. Мифы «устойчивого развития» // Обозреватель–Observer. 2005. № 1(180); Rogov С., Kobrinская И. Операции ООН по принуждению к миру (политические, организационные и военные аспекты) // Обозреватель–Observer. 1995. № 9; Гришашева Л. Кризис миротворчества ООН // Обозреватель–Observer. 2008. № 4(219).

обеспечении верховенства права¹. В этом контексте следует добавить, что еще до завершения военных действий в Ливии был учрежден пост Специального посланника Генерального секретаря ООН по постконфликтному планированию в Ливии. Спецпосланник отметил, что одним из первоначальных вопросов постконфликтного миростроительства в Ливии является процесс разоружения, а также сбор и регистрации оружия.

До последнего времени ни ООН, ни международное сообщество в целом плотно не занимались вопросами оказания помощи странам, пытающимся обеспечить мир, в период, предшествующий вспышке гражданской войны, и в период выхода из войны. Когда миротворцы покидают страну, она выпадает из поля зрения Совета Безопасности ООН. Хотя ЭКОСОС создал несколько специальных комитетов, которым поручено заниматься конкретными ситуациями, результаты оказались неоднозначными, и даже сторонники создания этих комитетов признают, что им не удалось мобилизовать жизненно важные ресурсы, необходимые для оказания помощи в рамках хрупкого переходного процесса.

Лишь в начале XXI в. сообществом государств была осознана необходимость в создании единого межправительственного органа, специально занимающегося вопросами миростроительства. Этот орган должен был бы осуществлять мониторинг и уделять пристальное внимание странам, входящим в группу риска, обеспечивать согласование действий доноров, программ и финансовых учреждений и заниматься мобилизацией финансовых ресурсов для обеспечения устойчивого мира. Начало этому процессу положило выступ-

ление на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2003 г. Генерального секретаря ООН, который объявил о намерении создать Группу высокого уровня в составе видных деятелей, которая представила бы общее, всеобъемлющее мнение относительно современных угроз международному миру и безопасности, проанализировала бы, как существующие стратегии и институты показали себя в деле оказания противодействия этим угрозам, и внесла бы рекомендации по укреплению ООН, с тем чтобы она могла обеспечить коллективную безопасность для всех в XXI в.

Вскоре Группа высокого уровня была создана, в ее состав вошли выдающиеся личности разных стран мира*. 1 декабря 2004 г. Председатель Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам представил на имя Генерального секретаря ООН доклад, озаглавленный «Более безопасный мир: наша общая ответственность»². Документ действительно стал основой для реформы ООН, в том числе и в сфере постконфликтного миростроительства. В этом докладе было отмечено, что на местном уровне различные многочисленные элементы системы ООН в той или иной форме занимаются миростроительством, однако они работают слиш-

* Председатель Анан Паньярачун (Таиланд), члены: Робер Бадэнтер (Франция), Жуан Баэна Суарис (Бразилия), Гру Харлем Брундтланд (Норвегия), Мэри Шинери-Хессе (Гана), Гарет Эванс (Австралия), Дэвид Ханней (Великобритания), Энрике Иглесиас (Уругвай), Амр Мусса (Египет), Сатиш Намбьяр (Индия), Садако Огата (Япония), Евгений Примаков (Российская Федерация), Цянь Цичэнь (Китай), Салим Салим (Танзания), Нафис Садик (Пакистан) и Brent Скоукрофт (США).

ком медленно и без должной координации, которая имеет жизненно важное значение. Национальные власти должны быть в центре этих координационных усилий и опираться на поддержку ООН и международных структур, обеспечивающих согласованное присутствие. Мощные механизмы координации действий доноров на местном уровне, охватывающие правительства, двусторонних доноров, международные финансовые учреждения и координатора ООН (специальный представитель Генерального секретаря, или координатор-резидент), представляющего фонды, программы и учреждения ООН, доказали свою ценность в обеспечении эффективного миростроительства. Специальные представители должны иметь полномочия и инструкции в отношении сотрудничества с соответствующими сторонами в целях создания таких механизмов, а также ресурсы, позволяющие эффективно выполнять координационные функции, включая обеспечение того, чтобы порядок проведения ООН оценок и мероприятий соответствовал приоритетам правительства.

В результате анализа ситуации постконфликтного миростроительства Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам выявила ключевой институциональный пробел: в системе ООН нет никакого органа, конкретно предназначенного для недопущения развала государства и сползания к войне или для оказания странам помощи в процессе их перехода от войны к миру. Учитывая данную потребность, Группа высокого уровня подчеркнула, что сегодня, в эпоху, когда десятки государств находятся в состоянии напряженности или оправляются от конфликта, существует явное международное обязательство оказывать государствам содействие в укреплении их способности эф-

фективно и ответственно выполнять их суверенные функции.

Решение о создании подобного органа в рамках ООН, соответствовало бы концептуальным и нормативным основам ООН, зафиксированным в ее Уставе. Более того, роль ООН в этой области вытекает из ее международной легитимности, беспристрастности ее персонала, ее способности использовать сотрудников с опытом работы в различных административных системах, в том числе в развивающемся мире, а также связанных с администрацией и управлением в переходный период.

Группа высокого уровня рекомендовала создать Комиссию по миростроительству (КМС). Были определены главные ее функции:

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

Генеральный секретарь ООН, рассмотрев представленный доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность», принял решение: предложить государствам создать Межправительственную комиссию по миростроительству, а также Управление по поддержке миростроительства в Секретариате ООН³. Главы 151 государства – члена ООН, участвовавшие на Всемирном саммите 2005 г., решили поддержать данное решение и высказались за

создание Комиссии по миростроительству в качестве межправительственного консультативного органа⁴.

20 декабря 2005 г. Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея на параллельных заседаниях одобрили резолюции о создании Комиссии ООН по миростроительству⁵.

Комиссия по миростроительству – это новый межправительственный консультативный орган ООН, который поддерживает усилия в пользу мира в странах, переживших конфликты, и является важным дополнением к тому механизму, который используется международным сообществом для решения более широких задач по обеспечению мира.

Комиссия по миростроительству играет уникальную роль, выполняя следующие функции: сводя вместе все соответствующие органы, включая международных доноров, международные финансовые учреждения, национальные правительства, страны, предоставляющие войска; мобилизуя ресурсы; рекомендуя комплексные стратегии постконфликтного миростроительства и восстановления и при необходимости привлекая внимание к любым проблемным областям, способным подорвать мир.

В целях мобилизации ресурсов, имеющих в распоряжении международного сообщества, и выдвижения пред-

ложений относительно комплексных стратегий постконфликтного миростроительства в странах, выходящих из конфликта, КМС имеет в своем составе три основные органа: организационный комитет; страновые структуры; рабочую группу по обобщению извлеченных уроков.

Организационный комитет отвечает за работу КМС. В состав Организационного комитета входит 31 страна-член ООН: 7 членов Совета Безопасности, включая 5 постоянных; 7 членов ЭКОСОС, причем в первую очередь привлекаются страны, имеющие опыт постконфликтного восстановления; 5 членов из числа десяти стран, вносящих наибольшие взносы в бюджеты ООН, в том числе добровольные взносы в бюджет учреждений и программ ООН и Фонд миростроительства; 5 членов из числа 10 стран, представляющих наибольшее количество военнослужащих и гражданских полицейских для миссии ООН и 7 членов, избранных Генеральной Ассамблеей, с таким расчетом, чтобы исправлять образующиеся гео-графические дисбалансы и включить в Комиссию страны, имеющие опыт постконфликтного миростроительства*. Члены Организационного комитета будут входить в состав Комитета в течение двухгодичного срока, который может быть возобновлен.

* В настоящее время членами Организационного комитета являются: 7 членов, выбранных Советом Безопасности (Габон, Китай, Колумбия, Российская Федерация, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция); 7 членов, выбранных Экономическим и Социальным советом (Гватемала, Египет, Замбия, Испания, Республика Корея, Руанда и Украина); 5 членов, которые делают самые большие начисленные взносы в бюджеты ООН и добровольные взносы в фонды, программы и учреждения ООН, включая постоянный фонд миростроительства (Германия, Канада, Норвегия, Швеция и Япония); 5 членов, которые предоставляют самые большие контингенты военнослужащих и гражданских полицейских для миссий ООН (Бангладеш, Индия, Непал, Нигерия и Пакистан); 7 членов, выбранных Генеральной Ассамблеей (Бенин, Бразилия, Индонезия, Перу, Тунис, Уругвай и Чешская Республика).

Страновые структуры. На заседаниях Комиссии по структурам конкретных стран обсуждаются проблемы, характерные для отдельных рассматриваемых стран. Стороны, находящиеся в Нью-Йорке, и их партнеры на местах проводят видеоконференции серий официальных и неофициальных заседаний, организуемых в центральных учреждениях и полевых миссиях. В страновых структурах участвуют: члены Организационного комитета; представители рассматриваемой страны; представители стран региона, участвующих в постконфликтном процессе; соответствующие региональные и субрегиональные организации, а также страны, предоставляющие значительные финансовые взносы и крупные воинские контингенты, и контингенты гражданских полицейских; старшее должностное лицо ООН в данной стране и другие представители ООН; соответствующие региональные и международные финансовые учреждения и организации гражданского общества. По данным на сентябрь 2011 г., 5 стран находятся под контролем КМС: Бурунди, Гвинея-Биссау, Сьерра-Леоне, ЦАР и Либерия⁶. Отметим, что Либерия лишь недавно (в сентябре 2010 г.) была включена в повестку дня Комиссии по просьбе Совета Безопасности ООН. Взаимодействие Комиссии с Либерией отличается рядом совершенно новых отличительных черт. В центре этих инноваций лежит новый документ о взаимодействии – Заявление о взаимных обязательствах. Этот документ сконцентрирован на трех приоритетных задачах, установленных правительством Либерии и одобренных Советом Безопасности, а именно: реформа сектора безопасности, верховенство права и национальное примирение.

Рбочая группа по обобщению извлеченных уроков. В декабре 2006 г. Организационный комитет КМС

создал Рабочую группу по обобщению извлеченных уроков (далее – Рабочая группа), которая призвана осуществлять сбор информации об оптимальных видах практики и уроках решения важнейших проблем миростроительства. Основная цель Рабочей группы заключается в наполнении новым содержанием работы КМС в отношении стран, вопросы о которых включены в ее повестку дня. Привлекая экспертов-практиков и специалистов по анализу политики для взаимодействия с КМС, Рабочая группа также извлекает пользу из экспертных знаний государств-членов, имеющих соответствующий постконфликтный опыт. При организации своих заседаний Рабочая группа использует знания международных и национальных субъектов, в том числе из системы ООН, организаций гражданского общества и научно-исследовательских центров.

Рабочая группа уязвляет свои аналитические выводы и политические рекомендации с работой структур по конкретным странам. Справочные документы и подготавливаемые председателем резюме заседаний Рабочей группы получают широкое распространение в ООН.

В течение первого года работы КМС (6.2006 – 6.2007 гг.) Рабочая группа провела три неофициальных заседания, на которых она сосредоточивала свое внимание на извлеченных уроках и оптимальных видах практики, связанных с уменьшением рисков и укреплением доверия в преддверии постконфликтных выборов; установлением постконфликтных рамок сотрудничества и использованием региональных подходов к миростроительству.

Во время второй сессии Комиссии (23.6.2007 – 22.6.2008 гг.) Рабочая группа провела восемь неофициальных встреч, концентрируя внимание на уроках и передовых методах, касающихся, в частности, разработки и мониторинга

га стратегических рамок миростроительства в нестабильных государствах; ограничений, налагаемых на бюджетно-налоговый потенциал в постконфликтных странах; проблем в области местного управления и децентрализации в послевоенных условиях; возможностей для расширения участия женщин в миростроительстве; поощрения правосудия в переходные периоды; опасностей, связанных с неспособностью эффективно заняться проблемой внутреннего перемещения в послевоенных условиях и взаимозависимости между окружающей средой, природными ресурсами, конфликтом и миростроительством.

Во время третьей сессии Комиссии (20.10.2008 – 28.05.2009 гг.) Рабочая группа провела пять заседаний, посвященных обобщению уроков и положительной практики в следующих аспектах: роль Организации Объединенных Наций в оказании помощи в области законности; региональные подходы к процессу разоружения, демобилизации и реинтеграции в районе Великих озер Африки; создание национального потенциала в постконфликтный период; координация Комиссии по миростроительству с региональными и субрегиональными организациями; прочная реинтеграция на общинном уровне в постконфликтных ситуациях.

Во время четвертой сессии (1.7.2009 – 31.12.2010 гг.) Рабочая группа по обобщению извлеченных уроков провела весьма интересную и важную для усиления деятельности КМС работу. Рабочая группа провела шесть заседаний, посвященных обобщению уроков и передовой практики по следующим темам: процесс разоружения, демобилизации и реинтеграции в Колумбии; национальный диалог в постконфликтных ситуациях; подведение итогов и взгляд вперед; роль Комиссии по миростроительству в упорядочении использования ресурсов в интересах стран, стоящих на ее повест-

ке дня; занятость среди молодежи в условиях миростроительства; оживление экономики в условиях миростроительства и развитие основанной на услугах инфраструктуры⁷.

Подводя итог четырехлетней деятельности Рабочей группы по обобщению извлеченных уроков, можно констатировать следующее. Путем дальнейшего развития своего тематического подхода и посредством приглашения практикующих специалистов и теоретиков из сообщества по вопросам миростроительства для обмена знаниями и опытом Рабочая группа служит и будет продолжать служить форумом для обмена опытом и распространения извлеченных уроков в приоритетных областях миростроительства в интересах стран, стоящих на повестке дня Комиссии.

Несмотря на достигнутые успехи, потенциал Рабочей группы по обобщению извлеченных уроков еще не раскрыт в полной мере. Рабочая группа должна развивать широкие связи с субъектами миростроительства: региональными учреждениями, научными кругами и научно-исследовательскими учреждениями, а также с гражданским обществом.

Управление по поддержке миростроительства было учреждено для оказания помощи и поддержки Комиссии по миростроительству, а также для управления Фондом миростроительства и оказания услуг Генеральному секретарю ООН путем координации миростроительных усилий учреждений ООН. В состав Управления входят секция поддержки Комиссии по миростроительству, секция планирования политики и секция финансирования в целях поддержки миростроительства.

Управление также помогает поддерживать мир в пострадавших от конфликтов странах путем мобилизации

международной поддержки усилий в области миростроительства, прилагаемых национальными сторонами, которые несут за них ответственность. Эта помощь включает в себя предоставление поддержки Комиссии по миростроительству в ее работе и мобилизацию усилий системы ООН от имени Генерального секретаря, а также разработку стратегий миростроительства, мобилизацию ресурсов и усиление международной координации.

Фонд миростроительства. В 2005 г. Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности⁸ обратились к Генеральному секретарю ООН с предложением создать многолетний постоянный Фонд миростроительства для целей постконфликтного миростроительства, который будет финансироваться за счет добровольных взносов и должным образом учитывать существующие механизмы, сформулированную в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 г.⁹

11 октября 2006 г. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке Генеральный секретарь ООН официально объявил о создании постоянного добровольного Фонда миростроительства с уставным капиталом в размере 250 млн долл. США. Фонд начал работу с января 2007 г. Он занимается сбором средств для финансирования деятельности по укреплению мира и восстановления стран, переживших войну.

Средства из Фонда выделяются не только для тех стран, ситуация в которых уже обсуждается в Комиссии, но и для тех, которые сталкиваются с аналогичными трудностями, но пока не попали в ее повестку дня.

Главная задача нового Фонда – оказание помощи населению, пережившему войну, восстановление государственных институтов и доверия к ним. Фонд действует в качестве «катализатора и прокладывает путь к устойчивым инве-

стициям в мир и восстановление». Его средства привлекаются для немедленной реализации программы по разоружению и демобилизации бывших комбатантов.

Одна из основных целей Фонда миростроительства – немедленное направление ресурсов, необходимых для начала деятельности по миростроительству. Фонд миростроительства предназначен для поддержки мероприятий, которые считаются чрезвычайно важными для процесса миростроительства. Фонд не ставит перед собой в данной ситуации цели удовлетворить все потребности в области миростроительства, а скорее стремится играть стимулирующую роль, с тем чтобы продолжить путь для оказания постоянной поддержки и постоянного участия других основных заинтересованных сторон.

Конкретная деятельность, финансируемая Фондом миростроительства, включает: деятельность в поддержку осуществления мирных соглашений, особенно в том, что касается национальных учреждений и процессов, созданных или инициированных в соответствии с этими соглашениями; деятельность в поддержку усилий страны по созданию и укреплению потенциала, необходимого для содействия сосуществованию и мирному разрешению конфликта и, следовательно, снижению вероятности возобновления конфликта; создание или воссоздание основных административных служб и соответствующего человеческого и технического потенциала, что может включать, в исключительных обстоятельствах и в течение ограниченного периода времени, выплату заработной платы гражданским служащим и покрытие других периодических расходов; важнейшие мероприятия, направленные на устранение непосредственных угроз процессу миростроительства (например, реинтеграция бывших комбатантов, разоруженных в

контексте программы разоружения, демобилизации и реинтеграции).

За последний отчетный период деятельности Фонда миростроительства (7.2009 – 6.2010 гг.)¹⁰ объем портфеля Фонда (включая вклады и процентные поступления) увеличился до 357,3 млн долл. США. По данным на сентябрь 2011 г. финансирование получают 9 стран: 4 страны, находящиеся под контролем КМС (Бурунди, Гвинея-Бисау, Сьерра-Леоне, ЦАР) и пять стран, не входящих в повестку дня КМС (Кот-д’Ивуар, Либерия, Непал, Гвинея и Коморские острова).

Таким образом, Фонд сохраняет свой статус глобального фонда с одной из наиболее широких донорских баз среди многосторонних донорских целевых фондов, находящихся под управлением ООН, и признан теперь одним из ключевых инструментов оказания поддержки миростроительству на раннем этапе. В течение 2010–2011 гг. из Фонда миростроительства было выделено в общей сложности 63,51 млн долл. на осуществ-

ление реформы сектора безопасности; разоружение, демобилизацию и реинтеграцию; обеспечение занятости молодежи; достижение национального примирения; обеспечение добросовестного управления; на обеспечение законности, что превышает объем средств, выделенных в 2008–2009 г., составляющий 43,94 млн долл.

В целом учреждение Фонда миростроительства способствует удовлетворению критических потребностей, которые особенно характерны для периода, следующего непосредственно после подписания мирных соглашений. Именно в этот период многие правительства нуждаются в быстрой инъекции ресурсов, которые позволили бы им осуществить важнейшие программы миростроительства для укрепления мирного процесса. Предоставление ресурсов из Фонда, наряду с усилиями, предпринимаемыми Комиссией по миростроительству, способствует уделению постоянного внимания постконфликтным странам и оказанию им постоянной поддержки со стороны международного сообщества.

Примечания

¹ Генеральный секретарь Пан Ги Мун обсудил с главами региональных организаций пути оказания помощи Ливии (26.8.2011 г.) // URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=16145>.

² Док. ООН А/59/565 от 02.12.2004 г.

³ Доклад Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». См. Док. ООН А/59/2005 от 21.03.2005 г. П. 114.

⁴ Док. ООН А/60/150, 15 сентября 2005 г., параграфы 98–105.

⁵ Резолюция ГА ООН 60/180 и Резолюция СБ ООН 1645 (2005) от 20 декабря 2005 г.

⁶ Док. ООН PBC/4/OC/L.1 от 26.1.2011 г. «Проект доклада Комиссии по миростроительству о работе ее четвертой сессии». П. 21–80.

⁷ Проект доклада Комиссии по миростроительству о работе ее четвертой сессии. Док. ООН PBC/4/OC/L.1 от 20.12.2010 г. П. 81.

⁸ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 60/180 от 20 декабря 2005 г. и резолюцию Совета Безопасности ООН 1645 (2005) от 20 декабря 2005 года.

⁹ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи. П. 103.

¹⁰ Док. ООН А/65/353 от 9.9.2010 г. Доклад Генерального секретаря ООН о Фонде миростроительства.