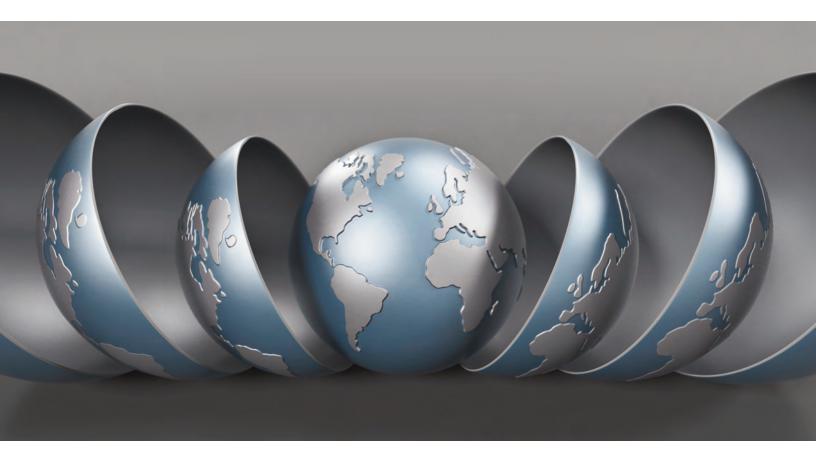
ООН 2030: Восстановление порядка в раздробленном мире

Отчет Председателя

Независимая комиссия по мультилатерализму (ICM)



Достопочтенный Кевин Радд 26-й Премьер-министр Австралии





Изображение на обложке: Димитри Отис / Getty Images.

Ограничение ответственности: Точки зрения, высказанные в данном документе, являются выражением позиции авторов и не обязательно совпадают с позицией Международного института мира (IPI). IPI приветствует высказывание разных точек зрения с целью информированного обсуждения критичных политик и вопросов международных дел..

© International Peace Institute, 2016 Все права зарезервированы

www.ipinst.org

Посвящается мужчинам и женщинам, которые служат под флагом Организации Объединенных Наций в разных странах мира.

Содержание

Предисловие	iii
Вступление	v
Введение	1
Сохраняет ли ООН свое значение?	5
ООН ПРОДОЛЖАЕТ ОСТАВАТЬСЯ КРАЕУГОЛЬНЫМ КАМНЕМ ПОСЛЕВОЕННОГО МИРОВОГО ПОРЯДКА	
ПРИНЦИП МУЛЬТИЛАТЕРАЛИЗМА ВАЖЕН САМ ПО СЕБЕ	
ООН НЕТ ЗАМЕНЫ	
Действительно ли ООН испытывает сложности?	14
достижения оон	
ТРУДНОСТИ, ПРОБЛЕМЫ И НЕУДАЧИ ООН	
Построение ООН двадцать первого века	26
ВНЕШНИЕ ВЫЗОВЫ МИРОВОМУ ПОРЯДКУ	
ВНУТРЕННИЕ ВЫЗОВЫ СИСТЕМЕ ООН	
Организационные принципы для более эффективной работы ООН	47
МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ	
УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ	
ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГУМАНИТАРНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА	
БЮДЖЕТ, ПЕРСОНАЛ, УПРАВЛЕНИЕ И КОММУНИКАЦИЯ	
Заключение	81
Приложение 1: Сферы деятельности ICM	85
Приложение 2: Состав старшей административной группы ООН	86
Приложение 3: Фонды, программы, специализированные учреждения, прочие субъекты ООН и родственные	
организации	88
Концевые сноски	90

Предисловие

Пять лет назад у меня возникла идея создания Независимой комиссии по мультилатерализму. Но время еще не пришло. Я знал, что такой амбициозный проект может быть успешным, только если у него будет амбициозный лидер.

У всякого времени свои герои. Когда я познакомился с Кевином Руддом, то понял, что нашел нужного человека на пост председателя Комиссии. Он обладает обширным опытом и знаниями в области таких глобальных мегапроектов, как G20 и борьба с изменениями



климата. Кроме того, он – реалист, отточивший свои навыки в жестких условиях австралийской политики. В общем, он – представитель редкой породы прагматичных мечтателей.

С момента начала работы в сентябре 2014 года, Независимая комиссия по мультилатерализму (ICM) провела обширные консультации по шестнадцати темам, касающимся международного мира и безопасности. Кевин был не номинальным руководителем, а капитаном корабля. Он активно провел почти все шестнадцать совещаний. Он ездил по миру, чтобы опрашивать людей, узнавать их точки зрения и собирать свежие идеи по поводу восстановления мирового порядка. И он придумал инклюзивный процесс, вовлекающий всех тех, кто заинтересован и готов улучшать международную систему.

Хотя Кевин свободно беседовал с экспертами по широкому кругу сложных тем, он также постарался дойти до людей, находящихся вне системы ООН и дипломатических кругов, таких как молодежь, гражданское общество и широкая общественность (особенно, с помощью интернета и социальных сетей).

В результате, полный отчет ICM, который будет выпущен 21 сентября, обобщает предложения по реформе ООН, вытекающие из проведенных Комиссией консультаций за последние два года. Он будет содержать свежие идеи, основанные на глубоком понимании возможностей и ограничений сегодняшней мультилатеральной системы. Полный отчет ICM, вместе с отчетами по политике в каждой из шестнадцати тематических сфер, которые также будут обнародованы в интернете, представит выводы этого уникального консультативного процесса. Мы надеемся, что это будет способствовать повышению эффективности мультилатерализма во время значительных глобальных трудностей. В частности, мы призываем следующего Генерального секретаря ООН воспользоваться рекомендациями ICM.

Данный отчет представляет собой отчет Председателя. Для процесса ICM, он является бонусом. Посредством обширных консультаций и поездок в качестве Председателя ICM, Кевин приобрел ценное понимание, которое строится на его обширном внешне- и внутриполитическом опыте. В данном документе Кевин представляет свои личные взгляды на ситуацию в мире и то, как можно изменить ООН, чтобы она соответствовала ускорению темпа перемен. Это – крик души человека, который верит в ООН. Тем, кто хочет сделать мир и ООН лучше, стоит прислушаться к его предупреждениям и советам.

Терье Род-Ларсен, Президент Международного института мира Осло, 15 августа 2016 г.

Вступление

Я пишу этот отчет потому, что верю в Организацию Объединенных Наций. Я верю в ее идеалы. Я горжусь ее историей, несмотря на ее неудачи. И я с энтузиазмом смотрю на ее будущее. ООН взывает к лучшим чертам человеческого естества, стараясь при этом защитить человечество от самого худшего. Если мы свежим взглядом перечитаем ее учредительную Хартию, через семьдесят лет после массовой резни последней мировой войны, то увидим, что ее язык по-прежнему резонирует с нашим поколением и с трудностями нашей эпохи. В



некоторой степени, эта Хартия неподвластна времени. Она – не просто политическая конструкция своего времени, она взывает к универсальным ценностям, имеющим непреходящее значение для любой эпохи, без привязки к конкретному времени, месту или цивилизации.

Если бы можно было сжать эти ценности и базирующуюся на них миссию в одно предложение, оно могло бы звучать так: Организация Объединенных Наций призывает нас защищать достоинство, присущее всем людям, путем предотвращения войны, налаживания устойчивого мира, предоставления всем фундаментальной социальной и экономической справедливости, сохранения нашей общей планеты и, в случае природных или гуманитарных катастроф, совместных действий для спасения других членов человеческой семьи, находящихся в нужде.

Это — хорошие ценности. Они живут в Хартии 1945 года. Они также живут во Всеобщей декларации 1948 года. Они дают начало общей, прогрессивной миссии и беззастенчиво направлены на улучшение человечества. Однако трещина в институте ООН может появиться в любое время. Поэтому ООН, несмотря на все ее ошибки, является институтом, который стоит защищать.

Организации Объединенных Наций — семьдесят лет. Мир семидесятилетней давности значительно отличался от нынешнего. Поэтому неизбежно возникает вопрос: по-прежнему ли эта послевоенная организация под названием ООН «соответствует цели» удовлетворения потребностей международного сообщества в наступившем веке? Если нет, то что можно сделать на практике, чтобы привести ее миссию, структуру и ресурсы в соответствие с гигантскими трудностями, которые ожидают впереди?

Это и было предметом беседы между Генеральным секретарем ООН Пан Ги Муном и президентом Международного института мира Терье Род-Ларсеном летом 2014 года, когда ООН готовилась к празднованию своего семидесятилетия. Было решено, что IPI проведет независимый обзор мультилатеральной системы ООН, цель которого – дать рекомендации о будущем системы, которые новый Генеральный секретарь мог бы рассмотреть в начале своего срока в январе 2017 года. Меня попросили возглавить эту работу.

Так родилась Независимая комиссия по мультилатерализму (ICM), которая начала работу в сентябре 2014 года, во время Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке. Перед ICM были поставлены четкие вопросы:

- С какими основными трудностями сталкивается глобальный порядок двадцать первого века?
- Соответствует ли мультилатеральная система ООН задаче противостояния этим трудностям?
- Если нет, то какие изменения необходимо внести в функции, структуру и ресурсы ООН, чтобы восполнить возникающий недостаток эффективного мирового регулирования?

Выполняя свою работу, ІСМ старалась быть максимально открытой, прозрачной и консульта-

тивной. Она разделила свою деятельность на шестнадцать функциональных сфер работы ООН (подробно – в Приложении 1) и собирала экспертов из Секретариата, постоянных представительств, гражданского общества и академий, а также людей, имеющих практический опыт, для проведения серии совещаний по отдельным политикам в каждой из этих тематических сфер в течение восемнадцати месяцев. IСМ взяла на вооружение такой подход, потому что считала, что лучше исходить из того, для выполнения каких функций была создана ООН, чем из того, какие учреждения ООН сформировала впоследствии. Мы сочли необходимым вернуться к основам того, что именно должна была делать ООН, а не принимать доминирующие институциональные механизмы как данность. Форма всегда должна следовать за содержанием. Не наоборот.

Данный документ представляет собой Отчет Председателя ICM. Он в значительной степени отражает мои личные размышления о будущем ООН на основании информации, полученной в ходе сотен бесед, которые я имел честь провести по всему миру с людьми, работающими в системе ООН или сотрудничающими с ней как в столицах, так и на местах. Отчет Председателя написан не в традиционном для ООН стиле, и в нем, по возможности, не употребляется «диалект ООН». Его цель – быть провокационным, стимулировать обсуждение и, следовательно, я надеюсь, внести небольшой вклад в коллективную мудрость нашей широкой семьи ООН, когда мы вместе пытаемся наметить схему организации будущего.

Полный отчет ICM будет выпущен в конце сентября 2016 года. В полном отчете будут обобщены предложения, поступившие в ICM в процессе формальных консультаций за последние два года. Он будет сопровождаться публикацией в интернете подробных документов по каждой из шестнадцати политик к концу 2016 г. Эти отчеты предназначены не только для нового Генерального секретаря ООН. Они предназначены для стран-участниц, их столиц и постоянных представительств. Они также предназначены для широкой общественности, ищущей ответ на вопрос, как нам в будущем поддерживать наш хрупкий мировой порядок с учетом великих и бурных перемен, которые он сейчас претерпевает.

Ни Отчет Председателя, ни последующий полный отчет ICM не имеют какого-либо официального статуса. Любой статус, который эти отчеты могут получить в будущем, станут, смею надеяться, результатом четкости анализа и полезности изложенных идей.

Я являюсь давним приверженцем: с тех пор, когда я был студентом, дипломатом, министром иностранных дел, премьер-министром и теперь – как обычный человек мира. ООН не всегда была популярна в моей стране – Австралии. Но я издавна с гордостью причисляю себя к ее главным защитникам в суматохе нашей национальной политики. Поэтому я счастлив, что имею возможность сделать этот скромный вклад в наши совместные раздумья о будущем этой организации. Я глубоко верю в то, что все мужчины и женщины доброй воли должны посвятить свои сердца, умы и энергию работе над тем, как нам наилучшим образом поддерживать сильную, значимую и жизненно необходимую Организацию Объединенных Наций. ООН является глобальным «общественным благом» для всех нас – для нашего общего будущего на этой хрупкой планете, где мы вместе живем.

Сама ICM (Независимая комиссия по мультилатерализму) явилась плодом огромных командных усилий. Ею руководили Генеральный секретарь ICM — Его превосходительство Хардип Пури и его заместитель, а позже — преемник, Барбара Гибсон. В команду также входили: Элс Дебаф, Ариун Энхсаихан, Уоррен Хоуг, Вальтер Кемп, Джимена Лейва Реш, Адам Лупел, Юсуф Махмуд, Максимилиан Медуна, Надя Мугал, Тонг Нгуйен, Омар Эль-Окда, Андреа О-Суллеабхаин, Вероника Пепин-Хал, Астея Перкая, Анетт Рингнес, Родриго Саад, Хилари Савьело, Джил Стоддард, Альберт Тритхарт и Маргарет Уильямс. В свое свободное время мне также очень помогала Дэрил Морини, старший координатор программ Института политики азиатского общества (ASPI), президентом которого я имею честь быть. Президент

ASPI — моя основная работа в Нью-Йорке. Моя деятельность в ICM — исключительно для души. Я глубоко ценю совместные усилия всех этих людей, их огромный профессионализм, безграничный энтузиазм и, что важно, их способность с пониманием относиться к австралийскому чувству юмора. Ибо это — само по себе успех культурной дипломатии.

Я также хотел бы высказать официальную благодарность правительствам трех странспонсоров – Канады, Норвегии и Объединенных Арабских Эмиратов за их финансовую поддержку деятельности ICM. Без их поддержки ICM просто не состоялась бы.

Безусловно, за любые фактические или аналитические ошибки, содержащиеся в данном отчете, я несу персональную ответственность. Учитывая, что я, на самом деле, никогда не работал в системе ООН, я уверен, что они будут. Я прошу читателей проявить снисходительность и умение прощать, когда они их заметят.

Представляю этот Отчет Председателя на рассмотрение международного сообщества.

Кевин Радд, Председатель Независимой комиссии по мультилатерализму Нью-Йорк, 15 августа 2016 г.

Введение

«Организация Объединенных Наций была создана не для того, чтобы привести нас в рай, а для того, чтобы спасти от ада».

Даг Хаммаршёльд Генеральный секретарь ООН (1953— 1961)

Главная идея этого отчета проста. Вопервых, ООН важна. Фактически, она так много значит именно потому, что является неотъемлемой частью послевоенного порядка, Настолько много, что, если бы она потерпела неудачу, споткнулась или просто постепенно исчезла, этот мир и дальше продолжал бы разъедать стабильность и без того хрупкого глобального порядка.

Текуший порядок сталкивается с новыми. возрастающими И накапливающимися трудностями. В глобальной геополитике существуют новые крупные очаги напряженности, которых мы не наблюдали четверть назад. быстро vxvдшающиеся отношения США – Россия и США – Китай сопровождаются новым стратегическим сближением позиций России и Китая. В глобальной геоэкономике произошли даже более глубокие преобразования, и теперь Китай является второй по величине экономикой мира, а вскоре станет первой, оттеснив Соединенные Штаты после более чем 160 лет доминирования в глобальной экономике.

Помимо этих классических рассуждений о «балансе СИЛ» между крупными державами, МЫ также наблюдаем новых появление негосударственных субъектов – в основном (но не только) в виде неистового джихадизма, который совершенно не приемлет систему, построенную на государствах, и орудует полностью вне рамок уже пошатнувшегося каркаса международного права.

Мы также являемся свидетелями еще одной волны вызовов нынешнему мировому порядку в виде ускоряющейся

динамики глобализации. Это, в свою очередь, порождает новый спрос на более эффективное мировое регулирование, способное справиться с «глобализацией всего». В то же время, глобализация высвобождает новые опасные политические, экономические и социальные силы противодействия — мощный коктейль из национализма, протекционизма и ксенофобии, — которые начинают угрожать структуре нынешнего порядка новым образом и на нескольких уровнях.

Поэтому похоже, что мы приближаемся к HOBOMV глобальному переломному моменту, который отступает от удобных допущений прошлых десятилетий о том, что динамику все более глобальной интеграции не остановить. Поэтому, когда мы наблюдаем появление новых сил, которые угрожают разорвать мир, важность самих организаций, которые международное сообщество учредило, чтобы объединить мир за счет кооперативных форм мирового регулирования, должна быть высокой, как никогда. Но неудобная правда состоит в том, что эти самые организации сегодня слабы, как никогда.

Во-вторых, после семидесяти лет, ООН стала настолько интегрированной международный порядок, что мы почти не осознаем ту стабилизирующую роль, которую она непрерывно играет в установлении широких границ поведения в международных отношениях. Мы воспринимаем ООН как должное. Мы рассматриваем ее как удобную часть международной обстановки. Постоянно присутствующий, неотъемлемый элемент. Но как напоминает нам история, ничто не вечно, а меньше всего – прочность глобальных институтов, чья история коротка, а прецеденты чреваты. Кроме того. история обязательно линейна; мы не обречены наслаждаться все более «прогрессивными» формами мирового регулирования. Как сказано выше, историческая «регрессия» равновероятна. И если сама ООН однажды исчезнет – или, что более вероятно, просто придет в запущенное состояние – только тогда мы в полной мере 2 Введение

осознаем ту зияющую дыру, которая после нее останется в том, что сохранится от послевоенного порядка. Без ООН мы бы остались со все более хрупкими международными отношениями, с ограниченными возможностями посредничества, переговоров или разрешения межгосударственных кризисов, когда они возникают. К тому времени, было бы просто слишком поздно горестно оплакивать кончину ООН.

В-третьих, хотя на сегодняшний день ООН не разрушена, она испытывает сложности. Многие боятся, что она начинает становиться бесполезной по мере того, как государства все больше «обходят» ООН по самым важным вопросам, стоящим перед международным сообществом, ища реальных решений где-то в другом месте и все чаще рассматривая ООН как приятное дипломатическое дополнение. Многих беспокоит, что ООН, как и многие старые организации, переполняется крупными системными изменениями и осложнениями, которые сейчас накапливаются в международном сообществе в целом. Данный отчет показывает, что ООН имеет организационную структуру и культуру двадцатого века, которым сложно адаптироваться к новым реалиям двадцать первого. И если ООН не сможет приспособиться, то постепенно скатится в царство теней.

В-четвертых, в данном отчете делается вывод о том, что так не должно быть. В отчете утверждается, что ООН способна к самообновлению. Все организации двадцать первого века должны это сделать, чтобы выдержать темп и сложность изменений, которые происходят вокруг них. Бесполезно мечтать, что ООН можно заново построить с нуля. Но мы можем разумно пересмотреть функции, структуру и распределение ресурсов ООН, чтобы сделать ее более подготовленной к вызовам будущего. Для этого:

1. Нам нужна ООН, чья неотъемлемая легитимность и универсальность подтверждены официальным политическим возвратом странучастниц к фундаментальным принципам мультилатерализма, с

глубоким осознанием критических преимуществ, которые мультилатеральная система дает отдельным государствам, а не с поддержкой зарождающегося мнения о том, что мультилатеральная система является просто бременем, которое приходится нести.

- 2. Нам нужна ООН, которая структурно объединяет свои программы в области мира и безопасности, устойчивого развития и прав человека в виде стратегического континуума, а не оставляет их замкнутыми и институционально разрозненными, как в прошлом. Это онжом сделать так. чтобы максимально улучшить перспективы создания четкого операционного пространства для гуманитарной работы в случае кризисов, одновременно признавая, что такое операционное пространство нельзя обеспечить, не занимаясь реалиями безопасности и развития, которые существуют вокруг него.
- Нам нужна ООН, которая помогает наводить мосты между великими державами, особенно, во времена зарождающейся напряженности между ними.
- 4. Нам нужна ООН с полноценными возможностями планирования политик, которая смотрит на несколько лет в будущее, а не только на сегодняшние кризисы.
- 5. Нам нужна OOH. имеющая всеобъемлющую доктрину предотвращения, не просто а реагирующую; это должно найти прямое отражение В структуре лидерства, культуре и ресурсах организации.
- 6. Нам нужна Командная ООН «на местах», которая, наконец, сможет решить проблему своей закостенелой институциональной разрозненности за счет все большего движения в сторону объединенных

многодисциплинарных групп, работающих над конкретными вызовами на месте.

- 7. Нам нужна ООН, руководствующаяся измерением результатов, а не просто изящностью своих процессов.
- 8. Нам нужна ООН, где женщины центре всей находятся в повестки дня, а не только отдельных частей, чтобы весь их человеческий потенциал мог быть реализован на принципах социальной справедливости, ведь неспособность сделать это еще больше подорвет мир, безопасность, развитие и права человека. Нам также нужна ООН, где голоса молодежи всего мира будут услышаны на советах ООН, а не только в качестве патерналистского приложения, чтобы молодежь могла помогать формировать тот облик будущего, на который сегодня свыше 3 миллиардов надеются людей в возрасте до двадцати пяти лет.
- 9. Нам нужна ООН, имеющая реальное влияние на новые, зарождающиеся важные критически вопросы глобальной политики будущего, а только прошлого, включая противодействие эффективное терроризму и неистовому экстремизму, усиление кибер-безопасности, ограничение автономных систем летального вооружения, работу в неадекватного усиления международного гуманитарного права для войн будущего и выработку всеобъемлющего подхода планетарным границам за пределами изменения климата, особенно, для наших океанов.
- 10. Нам нужна ООН, которая может эффективно, рационально и гибко действовать в условиях реальности, которую диктуют текущие бюджетные ограничения, а не просто надеяться, что фискальные небеса однажды волшебным образом разверзнутся;

потому что этого не произойдет.

И наконец, в отчете утверждается, что не существует такой вещи, как «одиночная» реформа. Чтобы ООН имела прочное будущее в плане обеспечения резульимеющих непосредственное татов, отношение к вызовам международного сообщества, должны МЫ активно вовлекаться в процесс непрерывной этой организации. перестройки Существует мнение, что организациям, связанным с международными отношениями, присуща тенденция к энтропии, то есть, когда они формируются, сразу же активируются процессы долгосрочного распада. Если этот аргумент верен (а я боюсь, что так оно и есть), то единственным противоядием является осознанной, непрерывной программы активной перестройки, имеющей целью напомнить организации о ее ключевых и длительных ценностях и обновить ее институциональную культуру, а где необходимо - перепрограммировать некоторые ее функции. Все это – для того, чтобы ООН могла эффективно реагировать на вызовы реальной политики нашего времени, а не механически воспроизводить реакции из прошлого. Именно так, удастся сохранить ее значимость в будущем.

Отчет **HOO**» 2030. озаглавлен Восстановление порядка в раздробленном мире». Некоторые могут возразить, что само понятие «порядок» является умозрительной иллюзией. Я не соглашусь, хотя бы потому, что те из нас, кто интересуется историей международных отношений, имеют некоторое представление о том, как выглядит настоящий хаос. Поэтому идея построения нового порядка не является полетом фантазии. Силы беспорядка очевидны для всех. Этот вызов требует ясности, концептуальной институциональной дееспособности и политической воли.

Время – 2030 год – было выбрано намеренно. ООН только что достигла новых, революционных соглашений, в которых 2030 год указан как срок реализации: во-первых, «Программа

4 Введение

(Повестка) 2030» и реализация семнадцати целей устойчивого развития (ЦУР, англ.: SDG); во-вторых, Парижское соглашение о климатических изменениях и пост-киотский срок действия обязательств, который в нем предусмотрен, - они тоже рассчитаны на период до 2030 года. Данный отчет показывает, что эти две новые крупные задачи сопровождаться должны третьей «Программой (Повесткой) достижения устойчивого мира и безопасности», основой которой должна стать новая реальная доктрина предотвращения, которую можно разработать течение нескольких следующих лет, также привязавшись к отметке 2030.

С последней или без нее, эти новые амбициозные программы положительных глобальных изменений неизбежно подведут нас к вопросу о том, достаточно ли ООН, как институт, «соответствует цели» реально воплощать эти программы в течение ближайших пятнадцати лет. И если нет, то что нужно изменить в функциях, структуре и ресурсах ООН, чтобы претворить эти глубоко преобразовательные программы в реальность? Более того, 2030 год не настолько далек, чтобы быть лишенным смысла. Он почти реален, но в время, оставляет достаточно

времени для планирования, операционализации и оценки.

Я написал данный отчет как человек, в течение всей жизни преданный исторической миссии Организации Объединенных Наций, сформулированной в высоких идеалах ее хартии. В этом отчете учтены как успехи ООН, так и ее поражения за последние семьдесят лет. В нём проявляется глубокое уважение реформам, проведенным предыдущими Генеральными секретарями, а также, Генеральным нынешним секретарем, которые будут подробно разобраны в финальном отчете. Данный отчет открыто базируется на работе других, а не стремится заново изобрести колесо. Все мы осознаем, что ООН – это зверь, который трудно поддается изменениям. Но все друзья ООН глубоко озабочены будущим - настолько глубоко, что многие из нас теперь подвергают сомнению, сможет ли этот «парламент человека», как был основателями, назван его сохраниться в форме эффективного, функционирующего института, отпраздновать свое столетие в 2045 году.

Когда народы мира видят растущее несогласие между великими державами, возрождение старых очагов напряженности



Церемония закрытия Конференции ООН по изменениям климата, Париж, 12 декабря 2015 г. Фото ООН.

и конфликтов между государствами, террористов на своих улицах, хаос на внутренних рынках и уменьшение количества рабочих мест без какой-либо альтернативы, они все больше вопрошают: «Ктонибудь что-нибудь еще контролирует?» Это – не праздный вопрос. Другими словами, являемся ли мы свидетелями начала более глубокого кризиса основ всего послевоенного порядка ООН?

Поэтому данный отчет пронизан одним ключевым вопросом: что можно сделать? Как можно вдохнуть новую жизнь в старую организацию, чтобы ООН могла выполнять свою центральную роль по сохранению мирного и просто глобального порядка? И можем ли мы начать придумывать ООН двадцать первого века, которая бы соответвозрастающему ствовала спросу на эффективное мировое регулирование в эпоху постоянно снижающегося предложения, когда кажется, что «дефицит» регулирования, на самом деле, Эти вопросы помогают расширяется? понять рекомендации, представленные в отчете.

Я остаюсь глубоким оптимистом отношении будущего ООН. Хотя эти вызовы реальны, мы не должны уступать модному пессимизму или чему-то вроде «приобребеспомощности» тенной CO стороны мультилатерального (многокультурного) сообщества. Просто это изменение сути слишком трудное. Правда заключается в том, что ответы действительно лежат в пределах нашей досягаемости, если мы задействовать коллективную политическую волю, чтобы эти изменения состоялись.

Сохраняет ли ООН свое значение?

«Одно общее дело и универсальный инструмент огромного большинства человеческой расы — Организация Объединенных Наций. Терпеливое, конструктивное и долгосрочное использование ее потенциальных возможностей

может принести миру реальный и прочный мир».

Трюгве Ли Генеральный секретарь ООН (1946– 1952)

Ответ на вопрос «Сохраняет ли ООН свое значение?» — однозначное «да». Дело в том, что вопрос о будущем Организации Объединенных Наций является, в значительной степени, вопросом о будущем мирового порядка. ООН нельзя полностью приравнивать к мировому порядку. Но последний лежит в ее основе.

ООН продолжает оставаться краеугольным камнем послевоенного мирового порядка

ООН важна, потому что является основой мирового порядка. Нынешний геополитический мировой порядок, в общих чертах, складывается из трех частей:

- Первое, геополитические отношения между самими великими державами, а также дипломатические, военные и союзные отношения, которые сложились между великими державами и другими государствами;
- Второе, горизонтальные отношения между всеми государствами, независимо от того, согласуются ли они с великими державами или нет, включая те, которые последовательно придерживаются принципа нейтралитета и неприсоединения; и
- Третье, всемирные и региональные институты, использующие мультилатеральные средства для управления различиями и максимального повышения мирного взаимодействия между государствами, основываясь на принципе суверенного равенства всех государств.

Последний принцип особенно важен для малых и средних держав в международной системе, которые исторически часто становились жертвой неправильной политики великих держав. Именно здесь ООН играет центральную роль.

Четкая, системная взаимосвязь между этими разными частями мирового порядка отсутствует. Вариации концепции «баланса сил» часто стимулируют первый и, в меньшей степени, второй элемент этого списка. Функция третьего элемента, памятуя о показательной неспособности баланса сил гарантировать стратегическую стабильность в прошлом — быть арбитром или, по крайней мере, смягчать столкновения, которые периодически возникают при реализации великими державами своей политики.

различные элементы текущего порядка также являются продуктом разных, можно сказать, конфликтующих, концепций естественного поведения государств. На одном конце находится глубокий «реализм» государства против «национального национального государства», основанный на непримиримых национальных интересах, отсутствии доверия и всегда присутствующих «дилеммах безопасности». В отличие от этого почти клаузевицевского взгляда на отношения между государствами, имеется то, что часто описывают и иногда высмеивают. высокий идеализм как неолиберального институционализма, основанный на концепциях общей безопасности, совместных интересов и международного сотрудничества. Наш нынешний мировой порядок является небрежным сочетанием того и другого.

И все-таки, в условиях все более «постмодернистской» политики двадцать первого века часто забывают о том, что «порядок» в международных отношениях остается фундаментальным. Мы, кажется, забыли, как на самом деле выглядит «беспорядок», хотя во всей красе наблюдали это менее чем одно поколение тому назад. В 1945 году великие державы, памятуя о неудачах после 1919 урегулирования года, намеренно поместили мультилатеральную OOH Бреттон-Вудские систему И учреждения в центр нового мирового порядка. К лучшему или к худшему, но мультилатеральная система является коллективным механизмом, о котором государства-участники договорились в СанФранциско, которым ПОД все последующие государства-участники подписались с тех пор. Важно также заметить, что роль ООН в текущем порядке относится не только к мировому геополитическому порядку. ООН также играет роль в том, что можно назвать мировым геоэкономическим порядком, мировым гуманитарным порядком и зарождающимся мировым климатическим порядком. И каждый из этих «порядков» продолжает оставаться хрупким и подвергается атакам со стороны конкурирующих национализмов и меркантилизмов сего времени.

Поэтому, если основанной на ООН мультилатеральной системе как краеугольному камню послевоенного порядка просто позволить сойти на нет, это будет иметь многочисленные. большей частью последствия. Новые непредвиденные, реальности внезапно создаются, когда старые реальности начинают сходить на нет или быстро угасать. Мы видели это недавно на примере полемики вокруг будущего Евросоюза. Во многих отношениях международное сообщество 21 века, по-видимому, больше не осознает международных правовых и институциональных основ того, что мы сейчас почти беззаботно называем «послевоенным порядком». Похоже, что этот порядок просто стал «неотъемлемым». Но если мы позволим этому краеугольному камню постепенно разрушиться, это неизменно дестабилизирует всю структуру, на которой зиждется. Реальное, если формальное, прекращение деятельности ООН создаст, как минимум, вакуум в системе международных отношений. А история учит нас, что политический и институциональный вакуум не может долго сохраняться и вскоре заполняется чем-то Международному сообществу другим. нужно осторожно склоняться к основам нынешнего порядка, особенно с учетом тяжелых обстоятельств, в которых они были созданы после обвала предыдущего порядка в 1939 году.

Кроме того, важно помнить, что порядок в международных отношениях не возникает

сам собой. Тем более он не продолжается сам по себе. За последние полтысячелетия в Европе было четыре крупных попытки порядок после построить периодов длительных побоищ – в 1648, 1815, 1919 и 1945 годах. Первые три «порядка» имели, в лучшем случае, локальный успех. Исход четвертого еще не решен. История учит скоординированные усилия участвующих в создании государств, согласованного порядка, должны продолжаться и стать инвестицией в будущее. Это особенно касается такого института, как Организация Объединенных Наций, чья хартия не предполагает усилий какого-то одного гегемона по поддержанию порядка с течением времени. Это контрастирует с большинством предыдущих порядков в истории, которые основывались на одной великой державе (например, Риме) или на балансе сил нескольких великих держав (например, европейское согласие).

Кроме того, история учит нас, что порядок в международных отношениях является исключением, а не правилом. После возникновения современного национального государства, как до, так и после Вестфальского мира 1648 года, беспорядок был доминирующей характеристикой межгосударственных отношений. Любое предположение о том, что в 21 веке мы

наблюдаем «конец истории», просто ошибочно. Не только является заблуждением предполагать неизбежное продолжение марша либерально-демократического капитализма внутри государств, так же неправильно предполагать, что неолиберальная глобализация по определению откроет новый постоянный период мирных отношений между государствами, и, в конечном итоге, мы увидим, как исчезнут границы между странами в ответ на некоторую глубинную, унифицирующую, почти мифическую реальность рынка. Это – торжество надежды над разумом.

И наконец, существует соответствующая концепция в международных отношениях, которая гласит, что любая система межгосударственных отношений естественную тенденцию к энтропии.1 C учетом этого, любой международный порядок, сформировавшись, сразу же подвергается естественным процессам упадка и разложения и, в конечном итоге, возвращается к беспорядку. Если этот анализ остается верным, он усиливает ключевой аргумент теоретиков и практиков о том, что нынешняя система мультилатерализма ООН со временем будет требовать все больших и больших сознательных усилий. Расслабиться – не вариант. Позиция мягкого игнорирования - тем



Первая встреча на высшем уровне Совета безопасности ООН. Нью-Йорк, 31 января 1992 года. Фото ООН / Джон Исаак

более.

Мультилатеральная OOH система остается краеугольным камнем многомерного мирового порядка 21 века. Для нас всех критически важно, чтобы были предсказуемые, общие и, по возможности, реализуемые нормы, правила и ожидания для всех государств, больших и малых, в регулировании их отношений друг с другом. Это не означает, что нормы, правила и ожидания заморожены во времени. Они могут, конечно, развиваться. Но ключом к длительной стабильности порядка является то, что, когда происходят изменения, они поддерживаются общими, в идеале - универсальными, усилиями через институты мультилатерализма.

Безусловно, одним ИЗ главных недостатков такого мультилатерального порядка является отсутствие универсальмеханизма принуждения отношению к тем, кто нарушает эти принципы. В отсутствие мультилатерального посредничества, великие державы были склонны «управлять» поведением других великих держав и их дипломатических и военных союзников с помощью активной угрозы ответного действия или устрашения. По определению, мультилатеральная система имеет совершенно другую природу. Например, часто бывает трудно достичь согласия в отношении того, нарушило ЛИ какое-то государство порядка (в случае ООН, принципы положения хартии). И даже когда такой консенсус достигается, часто отсутствует согласие в отношении форм принуждения, предусмотренных хартией.

Есть также более широкий аргумент в поддержку соответствия государства мультилатеральным нормам, вытекающий из понятия «морального убеждения» самого международного права. Но хотя это имеет неоспоримый эффект в смысле законной обеспокоенности большинства государств своей международной репутацией, моральное убеждение само по себе ни коим образом не является механизмом принуждения, способным поддерживать общую целостность порядка. Поэтому оно

является важным дополнением к нынешнему порядку, но никоим образом не его локомотивом.

Несмотря на недостаток возможности принуждения, мультилатеральная система ООН составляет ту часть нынешнего мирового порядка, которая является наилучшим потенциальным тормозом для эскалации напряженности, которая возникает между великими державами, между великими державами и другими государствами и между небольшими государствами. Она будет продолжать возникать ввиду неизбежных разногласий вопросу территориальных границ, морских споров, «торговых войн» или других конфликтующих национальных интересов. Важно, что поддержание этого «цивилизационного» эффекта мультилатеральной системы ООН на реалистичных, националистических или меркантилистских элементах, которые по-прежнему будут находить свое выражение в рамках текущего порядка, потребует активных, продолжительных и более значительных государств-участников укреплению авторитета мультилатеральных институтов.

Поэтому будущее OOH потребует концентрированного непрерывного инвестирования в целостность и энергию как системы самостоятельного глобального «общественного блага». Этого случайным достичь выражением пассивной поддержки. Если мы хотим, чтобы ООН выжила как эффективный, а не символический, элемент мирового порядка, страны-участники, ee как равные акционеры в рамках всей системы, должны активно работать, чтобы это произошло.

Принцип мультилатерализма важен сам по себе

Как сказано выше, принцип мультилатерализма важен, потому что он противодействует унилатерализму, хищническому билатерализму или дарвинистскому взгляду на международные отношения, основанному на принципе естественного отбора. Мы ранее слишком часто видели

эти принципы в действии в истории международных отношений.

Если наша общая цель – мирный и просто глобальный порядок, то в рамках самой концепции мультилатерализма существуют уникальные принципы, которые стоит поддерживать в будущем. Вот они:

- 1. Легитимность. Неопровержимая легитимность возникает из общего решения всех государств, основанного, свою очередь, на принципе равенства всех суверенных государств. Есть нечто естественно мощное, когда международное сообщество говорит в один голос. Это нельзя повторить другими многосторонними мероприятиями. где вопросы глобальной будут неизбежно легитимности подниматься.
- 2. Универсальность. Это другая сторона монеты «легитимности». Тогда как многосторонние или региональные институты могут полномочно выступать в рамках своей политики или географических областей, они не могут выступать универсально от имени всего сообщества государств. В нынешнем мировом порядке только мультилатеральная система ООН может делать это без затруднений.
- 3. Полномочия устанавливать нормы. При уникальных претензиях мультилатеральной системы ООН на легитимность и универсальность, она также имеет уникальные полномочия по формулированию глобальных норм. «Нормы» – это термин, который свободно используется в беседах о международных отношениях. главное, что правильно сформулированные нормы являются конструктом международного договорного права, резолюций OOH, многосторонних соглашений и долгосрочных практик и протоколов, связанных с этими процессами. Поэтому должна быть возможность проследить нормы в обратном направлении, до одного или другого из этих первичных мультилатеральных

инструментов.

- 4. Способность К мобилизации ресурсов. Какие бы недостатки мы ни OOH, она обладает В уникальной легитимностью в своей способности собирать государствучастников в рамках формальных или неформальных механизмов работы конкретным вызовом международному сообществу. Эта способность к мобилизации ресурсов, которая вытекает из ее уникальных претензий на легитимность, универсальность и базовые нормы системы, является, возможно, одним из самых сильных качеств ООН. Ни один другой глобальный институт не имеет неоспоримых полномочий созывать, особенно в сфере сохранения международного мира и безопасности.
- 5. Способность инициировать. Мультилатеральная система ООН не только имеет возможность созывать государств-участников в ответ конкретный вызов, но Хартия ООН явном также В виде наделяет Генерального секретаря ООН полномочиями выносить инициативы на Совет безопасности ООН в рамках Статьи 99. действие, Мультилатеральное безусловно, в большинстве случаев будет инициировано самими государствами-участниками через форумы ООН, наиболее доступные для них. Но право Генерального секретаря брать на себя инициативу также четко прописано в хартии.
- 6. Способность предпринимать коллективные действия для обеспечения безопасности. Опятьтаки, основываясь на неотъемлемой легитимности, универсальности способности устанавливать международные нормы, мультилатеральная система ООН, согласно Главам 6, 7 и 8 Хартии, имеет возможность предпринимать действия в отношении странучастников посредством целого ряда разрешенных механизмов. К ним относятся: посредничество, санкции,

коллективные военные действия, поддержание мира и привлечение соответствующих региональных организаций для работы над конкретным вопросом.

7. Способность реализовывать экономические и социальные программы. Глава 9 Хартии ООН также дает полномочия ООН, через Экономический и социальный совет (ECOSOC) заказывать отчеты. высказывать рекомендации создавать комиссии для реализации важных для международного сообщества экономических и социальных программ для улучшения человеческой семьи. Важно, что, согласно исходным положениям хартии, ООН также имеет право работать с неправительственными организациями (НПО) в рамках реализации таких программ. Эти пророческие положения позволили ООН создать широкий спектр организаций, фондов и программ для улучшения благосостояния народов мира. Семьюдесятью годами позже, эти полномочия претворились всеобъемлющую программу устойчивого развития (Программа 2030), которая отражает усилия системы ООН по развитию гибкости ради соответствия вызовам времени.

Уникальная способность системы созывать государств-участников, брать на себя инициативу, принимать решения и реализовывать программы проистекает из легитимности, присущей мультилатеральной природе этой организации. Для защиты будущего ООН критически важно, чтобы международное сообщество снова осознало, что эта легитимность не может быть воспроизведена другими институтами, тем более - посредством односторонних действий любого отдельного государстваучастника. Эта сильная черта мультилатеральной системы ООН должна быть сохранена любой ценой.

В данном отчете повсеместно используется термин «мультилатеральная система ООН». Безусловно, ООН является

основным институтом в рамках этой системы. Но это - не единственный институт. Международный валютный фонд (189 государств-участников), Всемирный (189)банк государств-участников), Всемирная организация торговли (164 государства-участника, плюс наблюдатели) и Международная организация труда (187 государств-участников) являются в полном смысле мультилатеральными институтами. Все они вносят свой вклад в общий каркас глобального мультилатерализма. Все они, однако, подобно ООН, находятся под давлением, причины которого не отличаются от тех, с которыми сталкивается сама ООН. Например, учреждение G20 в 2008 году во многих отношениях идет вразрез с многосторонним мандатом, предоставленным Международному валютному фонду в 1944 году, хотя саммиты G20 предусматривают представительство руководства всех четырех мультилатеральных институтов, Организации экономического сотрудничества и развития.

Несмотря накапливающиеся на проблемы координации политики с институтами за пределами мультилатеральной семьи, фундаментальным вызовом для четырех институтов всех является максимальное повышение сотрудничества в области политики между собой. Учитывая критическую важность глобальных экономических, финансовых и торговых программ для будущего глобального мира и безопасности, потребность в таком сотрудничестве стала еще более острой. Это еще больше подчеркивает недавно принятые Цели устойчивого развития (SDG), где потребуется тесное сотрудничество между ООН и, в частности, Всемирным банком, чтобы была реальная надежда на их реализацию.

Мультилатерализм также должен состязаться с препятствиями и возможностями, представленными распространением региональных институтов. В настоящее время к ним относятся: Европейский союз (ЕС), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

(ОБСЕ), Африканский союз (AU), Организация американских государств (OAS), Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (ASEAN), Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (SAARC), Совет по сотрудничеству государств Персидского залива (GCC), Лига арабских стран, Карибское сообщество (CARICOM) и Тихоокеанских островов (PIF). Форум Важно отметить. что единственным континентом, не имеющим пан-регионального института, охватывающего вопросы безопасности, экономические социальные вопросы, является Повторю, критическим вызовом для мультилатеральной является системы обеспечение наличия работающих протоколов институциональных И отношений между ООН и этими различными региональными институтами. Эти институты должны находиться симбиозных, а не конфликтных отношениях друг с другом, «приумножая силу» друг друга, а не конкурируя в игре «кто кого».

В довершение этой сложной картины с множеством участников, в которой сейчас приходится работать ООН, мы должны также снова рассмотреть влияние международного гражданского общества, профсоюзов и частного сектора. В 1945 году было мало международных неправи-

тельственных организаций. Сегодня их 10 миллионов по всему миру.² 4507 из них имеют консультативный статус ECOSOC.3 Хотя они могут работать не во всех образом никоим государствах И представляют интересы самих государствучастников, сейчас они стали важными игроками по всему спектру обсуждения многосторонней политики и при реализации экономических, социальных и гуманитарных программ на местах. В некоторых случаях они также получили статус наблюдателя мультилатеральных В институтах.

Ключевой приоритет для ООН в будущем выработать эффективные протоколы для полного контакта с этими многочисленными неправительственными организациями, сотрудничая с ними для решения проблем, особенно когда они, а не организации ООН, ведущими реализации являются В программ на местах. В то же время, государства-участники должны оставаться центральным столпом формального мультилатерального порядка. В противном случае, можно получить международный неправительственные xaoc. когда институты будут претендовать на новые легитимности, превосходящие формы легитимность самих государств. При всех ее недостатках, действующая межгосу-



Президент Генеральной Ассамблеи Могенс Ликкетофт закрывает общие дебаты семидесятой сессии. Нью-Йорк, 3 октября 2015 года. Фото ООН / Ча Пак.

дарственная система остается значительно более предпочтительной, чем рыхлая система «с изменяемой геометрией», вообще оторванная от государственной системы.

Поэтому, хотя мультилатеральная система ООН обладает уникальными сильными качествами, она сейчас делит пространство мультилатеральной политики с рядом других институтов. Важно, чтобы государства-участники ООН имели четкое представление об этой реальности. Если взглянуть на нынешнюю систему с высоты птичьего полета, она включает следующее:

- Индивидуальные действия национальных государств в своих границах и за рубежом;
- Тридцать три фонда, программы, специализированных учреждения и связанных с ними субъектов, которые составляют систему ООН;
- Многосторонние институты, такие как G7 и G20;
- Широкий спектр региональных и субрегиональных правительственных институтов; и
- Международное гражданское общество, профсоюзы и частный сектор.

Это – область реальной политики, в которой должна действовать ООН. Чтобы говорить и действовать единогласно, ООН должна как можно лучше координировать собственные операции между своими тридцатью двумя разными фондами, программами и специализированными учреждениями, чтобы все они двигались в одном стратегическом направлении. ООН также надо иметь полностью выработанные протоколы взаимодействия с другими основными глобальными и региональными межправительственными институтами, а также международными неправительственными организациями. Это - ключевой вызов, с которым мы сталкиваемся: развитие «нового мультилатерализма», основывающегося на легитимности ООН, но также полностью сотрудничающего с многими другими игроками - правительственными и неправительственными - в

условиях изменяющегося окружения с многими участниками.

Осознание этой сложности также является важным по следующей причине: не рационально ожидать, что ООН будет делать все. Есть опасность в разговорах международных отношений, вокруг связанная с тем, что ООН, в силу своего названия. способна решить любую межнациональную проблему. Это просто не так. Здесь не учитывается фундаментальное требование каждого государстваучастника уважать его собственные обязательства согласно Хартии ООН как во внутренних, так и в международных делах. Также игнорируется TOT факт. глобальное политическое пространство переполнено разнообразными правительственными и неправительственными действующими лицами. Существуют доказуемые ограничения финансовых и физических ресурсов ООН.

Это повышает важность определения приоритетов того, что на самом деле делает мультилатеральная система ООН. В рамках мультилатеральной системы, ее роль в установлении норм является уникальной. Так же, как и ее возможность мобилизовать ресурсы, возможность брать инициативу и возможность принимать коллективные решения от имени международного сообщества. Но реализация спектра экономических, широкого социальных и климатических программ в рамках международного сообщества сегодня, на самом деле, является общей ответственностью многих игроков. Как уже говорилось выше, одним из ключевых вызовов будущего для ООН является согласие ПО вопросу гибких схем реализации, которые охватывают институты ООН, региональные институты, международные неправительственные организации и частный сектор, сохранении целостности основанной на государствах мультилатеральной системы. Это - важно, если ООН намерена предоставлять наилучшие возможные результаты людям, которым она служит.

ООН нет замены

Еще одна причина, почему ООН важна, заключается в том, что, несмотря на многочисленных страстных критиков, заменить ООН непросто. Вспоминается высказывание Уинстона Черчилля об ограниченности демократии: «Говорят, что демократия — худшая форма правления, исключая все другие формы, которые периодически пробовались». Аналогичное наблюдение можно сделать и в отношении Организации Объединенных Наций: это — худшая система международного регулирования, исключая все другие.

Ранее предпринималась всего одна серьезная попытка построить институт глобального регулирования, пусть даже при этом исключалось участие большинства наций, которые в то время оставались колонизированными Западом, прожившая долго Лига Наций. Лига с самого начала оказалась неполноценной из-за отказа Соединенных Штатов присоединиться. Она достигла определенных успехов в 1920-х. Но перед лицом повторяющихся актов межгосударственной агрессии в течение 1930-х, Лига не выдержала критических испытаний того времени. По одной из величайших ироний истории мировых институтов, Лига, с ее уменьшенным членством и пошатнувшейся репутацией, продолжала собираться в Женеве во время Второй мировой войны. Фактически, Дворец Наций, где физически располагалась Лига, был официально открыт на пике мюнхенского кризиса 1938 продолжала года. Лига формально работать, как пустая ракушка, пока Европа и весь мир разрывались на части поучительный рассказ об опасностях институциональной бесполезности будущее.

Однако провальная история Лиги напоминает нам о том, что новые институциональные мероприятия неизбежно возникают в результате международного кризиса. Так было в 1919 году, затем — в 1945. Судороги глобальной войны в обоих случаях быстро создали условия, которые

предоставили мировым лидерам временное политическое пространство для формирования далеко идущих соглашений на будущее; тем не менее, в обоих случаях это были соглашения между победителями, побежденным уделялось мало внимания. В наших нынешних глобальных обстоятельствах, когда мы сталкиваемся с международными кризисами на нескольких уровнях и на разных театрах действий, мы, к счастью, не достигли такой точки перегиба, какие были достигнуты в 1919 и 1945 годах. Даже с учетом событий 1991 года и окончания холодной войны не предпринималось серьезных vсилий переформатировать или реформировать институты мирового регулирования, действовавшие после 1945 года. Поэтому правда заключается в том, что геополитическая возможность радикально перестроить мировой порядок, при условии, что могла бы быть выработана (я уж не говорю согласована) концепция этого нового порядка, отсутствует. Мы должны быть благодарны, что появление таких экстремальных обстоятельств, с которыми мы дважды столкнулись в первой половине прошлого века, сейчас нам не грозит.

До сих пор наши кризисы мирового регулирования не были достаточно серьезными, чтобы заставить международное сообщество фундаментально перестроить институты, которыми мы сейчас совместно пользуемся, включая ООН. В отсутствие другого глобального пожара или аналогичного всепоглощающего кризиса, нам нужно мобилизовать международную политическую волю, необходимую, чтобы вдохнуть жизнь в имеющиеся международные институты. Проще говоря, идея построения глобального политического института взамен ООН – абсурдна по нескольким причинам:

- В сегодняшних геополитических обстоятельствах было бы невозможно пересмотреть Хартию ООН.
- Государства-участники вряд ли предоставили бы необходимые ресурсы для построения нового института с нуля.

- Распад Организации Объединенных Наций имел бы хаотическое влияние на продолжение работы тридцати трех существующих фондов, программ, специализированных учреждений ООН и связанных субъектов. Большинство из них не смогли бы вынести такое фундаментальное институциональное разрушение. Это, в свою очередь, подорвало бы непрерывное предоставление критически важных услуг нуждающимся людям по всему миру.
- Было бы также трудно сохранить существующее тело международного договорного права на длительное будущее, если бы ООН больше не было, учитывая, что ООН остается создателем и хранителем всей массы законов, правил и норм, которыми мы сегодня совместно пользуемся, а также предоставляет площадку многочисленным институциональным форумам, которые следят за их соблюдением. В целом, существует серьезный риск того, что многие из них просто утратят силу. И было бы невозможно, например, снова достичь консенсуса, необходимого для пересмотра трех базовых конвенций по правам человека, частности, В Универсальной декларации от 1948 года.
- Было бы даже невозможно достичь новых соглашений о том, где должна располагаться штаб-квартира нового глобального института, пришедшего на смену ООН.

Поэтому в данном отчете делается вывод о том, что единственный разумный подход к будущему мирового регулирования наилучшим образом использовать институты, которые мы уже имеем. Думать иначе означало бы строить воздушные замки в погоне за идеальным порядком, который не может существовать. Мы не должны поддаваться интеллектуальному искушению позволить лучшему встать на пути хорошего. Наша задача – сделать существующую международную инфраструктуру максимально функционально эффективной, с учетом широкого

круга новых сложностей, с которыми мы столкнемся в будущем. Эта задача, сама по себе, порождает гигантский объем работы.

Действительно ли ООН испытывает сложности?

«Они [институты ООН] являются нашими инструментами. Мы их создали. Мы их используем. Исправить любые изъяны, которые могут в них быть, – наша ответственность».

Даг Хаммаршёльд Генеральный секретарь ООН (1953— 1961)

Некоторые в международном сообществе будут оспаривать допущение, положенное в основу этого отчета, - о том, что ООН испытывает реальные сложности. Нужно принимать эти замечания всерьез. Если нет обстоятельств, на которые надо реагировать, а мы имеем ООН, которая сможет коекак протянуть еще несколько десятилетий, то нет особого смысла читать дальше. Так как же мы можем делать информирозаслуживающие доверия ванные голословные заключения, а не утверждения, о том, что ООН стоит перед крупными трудностями, которые угрожают ее долгосрочной жизнеспособности?

Достижения ООН

ООН имеет солидный список достижений, в том числе:

- 1. Недопущение еще одной мировой войны. ООН помогла предотвратить еще одну мировую войну, несмотря на распространенные в 1945 году предсказания о том, что такой пожар неизбежен. Было бы неправильно утверждать, что ООН явилась единственным причинным фактором. Но этот институт, его совещательные механизмы и нормативные положения Хартии ООН, безусловно, помогли.
- 2. Накопление массы международных правовых норм. ООН накопила значительную, если не совершенно



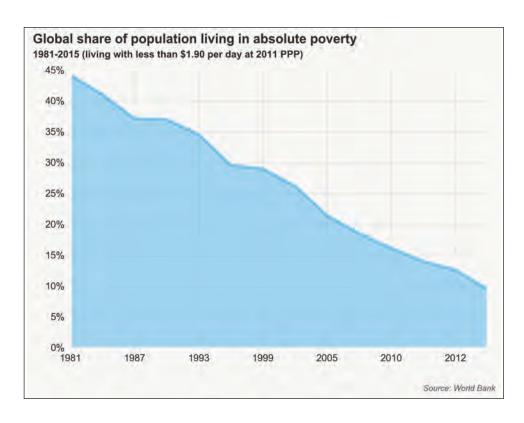
Президент Генеральной Ассамблеи Виджая Лакшми Пандит рядом с Генеральным секретарем ООН Дагом Хаммаршёльдом. Нью-Йорк, 16 сентября 1953 г. Фото ООН / АF.

всеобъемлющую, массу международных законов, правил и норм, государства-участники которые приняли за последние 70 лет. Более международных договоров вступили в силу после 1945 года. Они охватывают вопросы от телекоммуникаций до терроризма.⁵ Это резко контрастирует с послужным списком Лиги Наций, которая к 1939 году заключила 33.6 Неизбежная критика, как сказано ранее в этом отчете, состоит в том, что многим международным законам недостает эффективмеханизма принудительной НОГО реализации, кроме сил принуждения, имеющихся в распоряжении Совета безопасности. Но тем не менее, нормативное влияние договоров и других международных юридических инструментов – значительно. Если бы этой накапливающейся массы международного законодательства и построенных на ней норм существовало, мир сегодня был бы безмерно более проблематичным и варварским местом, чем он есть сегодня. И это – несмотря на регулярно повторяющиеся нарушения

международного права.

3. Внедрение системы механизмов разрешения международных споров. Основанная на ООН мультилатеральная система пережила эволюцию ряда важных судебных и арбитражных механизмов разрешения международных юридических споров. С 1946 года Международный суд (ICJ) рассмотрел 164 дела.⁷ 72 государства в настоящее время признают его обязательную юрисдикцию. Конвенция ООН от 1982 года о морском праве (UNCLOS) имеет 168 подписантов, а ее трибунал рассмотрел 25 дел.⁸ Через свои механизмы разрешения споров WTO, которая, хотя технически и является органом ООН, рассмотрела в арбитражном порядке 509 международных торговых споров.9 Длительная и болезненная история территориальных и торговых споров показывает, что они являются надежным предсказателем международных конфликтов, поэтому тот факт, что эти институты теперь играют важную роль в сокращении числа и серьезности таких кризисов, является важным

- показателем мультилатеральной системы, которая, хоть и находится под давлением, но еще не разрушена.
- 4. Развитие сети международных регулирующих институтов. Помимо международных юридических споров, мультилатеральной системе базируется огромное число международных институтов, таких как специализированные учреждения OOH. которые тоже играют важную роль в регулировании более приземленных элементов глобального взаимодействия. Например, Международная организация гражданской авиации Международная (ICAO), морская организация (IMO), Всемирный почтовый союз (UPU), Международный союз электросвязи (ITU), Всемирная метеорологическая организация (WMO), Международное агентство по атомной энергии (IAEA), Всемирная организация здравоохранения (WHO), Управление ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (UNODC) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (WIPO) делают ежедневный,
- жизненно важный и практический вклад в физические артерии глобализации. Это не мало, но международное сообщество часто принимает эти глобальные общественные блага просто как данность. Но они не были такими на этапе переговоров.
- 5. Регулирование распространения пижудо массового поражения (ОМП). В сфере мира и безопасности, Пакт о нераспространении ядерного оружия (NPT) и Международное агентство по атомной энергии (IAEA) играют критически важную роль в предотвращении всеобщего распространения ядерного оружия. Мы часто забываем, как близко мир подошел к этому в 1960-е. Сейчас к NPT присоединилось 191 государство. ІАЕА также контролирует договора о ядерных гарантиях в 182 странах. 10 Конвенция о химическом оружии, Конвенция о биологическом оружии и Всеобъемлющий пакт о запрете ядерных испытаний (СТВТ) также довольно успешно поддерживают глобальные усилия по нераспространению ОМП. Например, СТВТ, поддер-



жанный гигантским аппаратом Организации СТВТ, внедрил впечатсейсмического ляющую систему контроля, способную определить и, за Северной исключением Кореи, воспрепятствовать дальнейшим ядерным испытаниям, несмотря на тот факт, что этот пакт еще не вступил в силу. Более того. конвенции ООН по обычных разным категориям вооружений также направлены на сокращение использования других типов оружия эпоху, произошло экспоненциальное изменение технологий вооружения. Продолжительные программы ООН, проводимые Службой разминирования OOH (UNMAS), также сократили долгосрочное влияние на гражданское население неразорвавшихся боеприпасов в конфликтных и постконфликтных зонах.

- 6. Наложение санкций. ООН воспользовалась своим правом наложения санкций в 26 случаях, 13 из которых продолжают действовать. 11 Опятьтаки, можно спорить о степени влияния режима санкций изменение поведения государства. Тем не менее, наложение ООН на поставки оружия в эмбарго отношении белого меньшинства ЮАР, например, способствовало падению режима апартеида. Ни одна из этих мер не была универсально успешной, но было бы неправильно утверждать, что они не оказали никакого влияния.
- 7. Разворачивание миротворческих операций и политических миссий. За свою историю ООН выполнила 54 миротворческие 16 миссии, которых продолжаются и сегодня.12 OOH также направила специальных политических миссий, предназначенных для предотвращения, улучшения или завершения международных или внутренних конфликтов. 13 Многие из них никогда не попадают на страницы газет. Хотя идет открытое обсуждение того,

- сколько из этих миссий завершились «успешно», а не сколько из них предотвратили конфликты, в целом, вклад миротворческих операций и политических миссий в сохранение мира и безопасности был значительным и несоизмеримо большим, чем если бы таких миссий не было вообще.
- 8. Сокращение глобальной бедности. ООН также внесла значительный искоренение бедности, вклад в экономическое развитие и защиту окружающей среды. Крайняя бедность была сокращена по всему миру на 50% с 1990 года. 4 Можно, конечно, обсуждать, до какой степени это достижение можно отнести на счет нормативных и операционных усилий ООН и Бреттон-Вудских учреждений. Это действительно так, в частности, учитывая огромную роль, которую сыграло экономическое развитие Китая с 1979 года в сокращении уровня глобальной бедности. результате изменения внутренней политики Китая, 600 миллионов людей были освобождены от нищеты. 15 ООН имеет к этому мало отношения. Тем не менее, влияние Целей развития тысячелетия (2000-2015) в плане концентрации программ сокращению бедности вокруг определенных ключевых целей принесло значительные результаты. Аналогично, кумулятивное положительное влияние вспомогательных программ мультилатерального билатерального развития в течение МНОГИХ десятилетий является значительным, что подтверждается различными исследованиями. 16 Это – не маленькие достижения.
 - Ликвидирована оспа.¹⁷
 - Повсюду, кроме отдельных мест, ликвидирован полиомиелит.¹⁸
 - Мир идет к развороту тенденции распространения туберкулеза. 19
 - По оценкам, распространение

- малярии снизилось по всему миру на 37% с 2000 года, а уровень смертности упал на 60% за тот же период.²⁰
- Во всем мире выросла доступность лечения для людей, живущих с ВИЧ. К июню 2014 года 13.6 миллионов человек получали антиретровирусную терапию против ВИЧ/СПИД, что значительно больше, чем 800 000 в 2003 году.²¹
- С 1990 по 2015 год 2.6 миллиарда человек получили доступ к лучшим источникам питьевой воды.²²
- В 1990 году 1.1 миллиард сельских жителей не имели доступа к чистой воде, а в 2010 году их число упало до 653 миллионов.²³
- Детская смертность (до пяти лет) во всем мире упала с более чем 12 миллионов человек в год в 1990 году до 7.6 миллионов в 2010 году.²⁴
- С 1999 по 2010 год доля обучающихся в начальной школе выросла с 58% до 76% в субсахарской Африке. В мировом масштабе, уровень грамотности среди молодежи также вырос и достиг 89% в конце 2010 года.²⁵
- 9. Согласование новой программы устойчивого развития. Что касается глобальной зарождающейся программы устойчивого развития, успешные переговоры SDG в рамках «Программы 2030» завершились нормативной впервые новой конструкцией, которая, наконец, примирила два противоречивых требования экономического развития и охраны окружающей среды. Эта работа строилась на инновационном отчете за 1987 год Комиссии Брундтланд по защите окружающей среды и устойчивому развитию, саммите «Планета Земля» 1992 года, отчете высокого уровня ООН по глобальной экологической безопасности («Стойкие люди, жизнеспособная планета») от 2012

- года и резолюциях конференции «Рио+20», где рекомендовалось развитие SDG.
- 10. Оказание гуманитарной поддержки. Что касается международных гуманитарных обязательств, совместные усилия таких институтов ООН, как Всемирная продовольственная программа (WFP), Детский фонд ООН (UNICEF), Агентство ООН по делам беженцев (UNHCR) и Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (UNOCHA) улучшили по сравнению с прошлым общую способность международного сообщества реагировать природные на техногенные катастрофы. Например, WFP сегодня предоставляет питание 90 миллионам человек в 80 разных странах.²⁶ UNHCR с момента создания оказал прямую поддержку более чем 50 миллионам беженцев.²⁷ Сегодня он отвечает, в общей сложности, за 16.1 миллионов беженцев и занимается защитой 65.3 миллионов перемелиц.²⁸ UNOCHA щенных сыграл большую роль в координации гуманиорганизаций тарных С целью улучшения слаженности междунадействий В родных ответ экстренные ситуации по всему миру. В предыдущие периоды истории эти наиболее уязвимые люди мира просто оставлялись умирать. Теперь, по крайней мере, есть действующая международная инфраструктура для работы с гуманитарными кризисами, в которой институты ООН, работая совместно или параллельно с другими крупными гуманитарными игроками, такими как Международный комитет красного креста (ICRC), Международный комитет спасения (IRC) и «Врачи без границ» (MSF), имеют возможность действовать. Несмотря на бросающиеся в глаза недостатки каждой гуманитарной миссии, существование институтов и их коллективная способность быстро разворачиваться на местах гораздо лучше, чем тот вакуум,

который существовал раньше.

- 11. Содействие правам человека. В области гуманитарных прав, Универсальная декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах от 1966 года и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 1966 года являются основными достижениями OOH. формирующими **OCHOBY** международной нормативной системы. Универсальные периодические обзоры Совета по правам человека предоставляют важный институциональный механизм обзора для всех государств, включая критичеотчеты ПО традиционным Запада. Во время демократиям универсальных первого цикла периодических обзоров (2008–2011) были проведены обзоры 192 странходе 12 сессий.²⁹ vчастниц В Международный уголовный суд (ІСС), основываясь на Римском уставе, также является новым институциональным фактором сдерживания для преступников, совершающих геноцид, военные преступления и преступчеловечества. ления против настоящее время ІСС проводит 10 расследований, И еще находятся на стадии предварительного изучения.³⁰ Невозможно оценить, какое коллективное влияние эти меры оказывают сегодня на уровень нарушений прав человека в мире. Есть много скептиков, поскольку крупномасштабные нарушения продолжают документироваться. Но опять-таки, мы должны спросить себя: бы, гипотетически, нарушения более повсеместными, если бы не существовало далеко не идеального механизма защиты прав человека, который развился к настоящему времени?
- 12. **Распространение концепции прав человека на всех.** Та же логика применима к нормативным системам

- ООН в отношении людей с физическими недостатками (Конвенция о правах инвалидов от 2007 г.), прав ребенка (Конвенция о правах ребенка от 1989 г.) и прав коренных народов (Декларация о правах коренных народов от 2007 г.). Во всех этих случаях ООН инициировала действия от имени этих групп людей перед лицом безразличия, неэффектив-И, в некоторых случаях, открытой враждебности. Устойчивое нормативное давление со стороны системы ООН помогло добиться изменения национальных политик.
- 13. Борьба за гендерное равенство. Существует также множество зарождающихся сфер прав человека, где ООН взрастила, генерировала и во многих случаях отстояла новые сферы деятельности международной общественной политики. особенно относится к правам женщин и девочек, а также к более широкой повестке дня в отношении гендерного равенства. Первая Международная женская конференция 1975 г. и последующие конференции в 1980, 1985 и 1995 годах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) в 1979 г., принятие в 2000 г. Советом безопасности ООН резолюции 1325 по вопросам женщин, мира и безопасности, а также создание «ООН-Женщины» в 2010 году – все это подчеркивает, что женщины и девочки теперь занимают центральное место в повестке дня по международной безопасности и развитию.
- 14. Действия по изменениям климата. С момента принятия Рамочной конвенции ООН по изменениям климата (UNFCCC) в 1992 г., а позже Киотского протокола в 1997 г. (вступил в силу в 2005 г.), ООН находится в центре глобальных усилий, направленных на борьбу с антропогенными изменениями климата. Это поддержано Межправительственной

комиссией по изменению климата (ІРСС), учрежденной Программой OOH ПО окружающей среде Всемирной метеорологической организацией в 1988 г., которая проводит основательный научный анализ прогресса регресса Парижское изменений климата. соглашение UNFCCC от 2015 года зафиксировало успешно расширенные обязательства государств-участников в отношении сокращения выбросов сверх киотских уровней и до 2030 года. Хотя это сокращение представляет всего треть от уровней, которые необходимы для удержания роста среднемировой температуры В пределах градусов по Цельсию, оно представляет собой осязаемый прогресс по сравнению с тем, где мы были раньше. Кроме того, IPCC сообщает, что глобальная температура продолжает расти.³¹ Поэтому, хотя структура глобальной политики теперь понятна, действие политики в рамках этой структуры до сих пор остается недостаточным, чтобы обеспечить необходимый глобальный результат.

- 15. Борьба с разрушением озонового слоя. ООН также играла важную роль обсуждении Монреальского протокола веществам, ПО разрушающим озоновый слой, от 1987 г. В результате разумного уровня соответствия государств-подписантов, разрушение озонового слоя уменьшилось. Национальное управление атмосферных океанических И исследований США однозначно резкое снижение уровня относит В атмосфере (который разрушает озоновый слой) после 1992 Монреальского года на счет протокола.32
- 16. Защита биоразнообразия. Конвенция о биологическом разнообразии от 1992 г. предоставила юридическую основу для сохранения видов на всей планете. На другом

уровне, Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES) от 1973 г. и инструменты Управления ООН по наркотикам и преступности (UNODC), ответственного за контроль перемещения, также помогали сохранить находящиеся под угрозой виды. Но опять-таки, хотя имеется приемлемая нормативная основа, значительная часть которой была внедрена во внутреннее законодательство государств-участников, с 1970 по 2010 год было потеряно 52% мирового биоразнообразия.³³

Хотя список достижений ООН, при объективной оценке, довольно приличный, ООН оказалась поразительно не успешной эффективном представлении достижений международному сообществу. Безусловно, ООН сталкивается с универсальной проблемой коммуникации, которая заключается в том, что, если какая-то глобальная проблема решается эффективно, она не попадает в новости международных СМИ: хорошая новость уже не «новость», «новостью» является только плохая новость. Поэтому обязательно нужно, а не просто желательно, чтобы ООН более эффективно сообщала о том, что делает в мире, как для того, чтобы обеспечить себе будущую базу финансирования со стороны государствучастников и народов мира, которые они представляют, так и для того, чтобы упрочить долгосрочное репутационное положение ООН как эффективного игрока в глобальных вопросах. В целом, ООН есть о чем рассказать, но она не сумела это хорошо сделать.

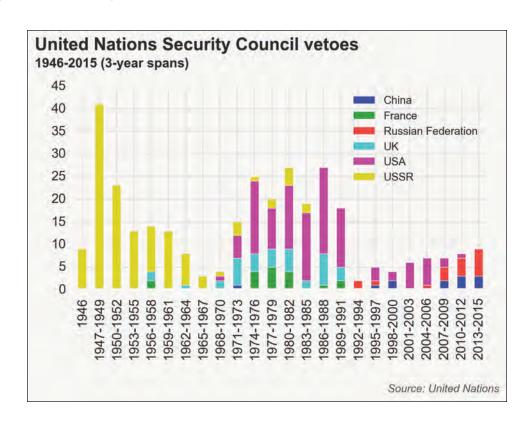
Трудности, проблемы и неудачи ООН

Признавая достижения ООН, было бы глупо не осознать с такой же ясностью трудности, проблемы и неудачи системы ООН, а также влияние, которое они оказали на международную репутацию этого института. Сами по себе, они не представляют угрозы существованию системы. Их

реальная опасность более постепенна. Когда растущее количество неудач начинает достигать «критической массы» и ставит под сомнение доверие к системе в целом, в этот момент и возникает реальная угроза того, что ООН может утратить свой уникальный статус и со временем стать «просто еще одной НПО». Мы еще не достигли этой стадии. Но для тех, кому небезразлично будущее организации, есть ряд сигналов, пусть даже некоторые из них несколько преувеличены:

1. Тупик, в котором оказался Совет безопасности. Вето и угроза вето в Совете безопасности ООН внесли свой вклад в растущее международное разочарование по отношению к общей способности ООН действовать неотложно, чтобы эффективно справляться С международными кризисами. Предоставление права вето постоянным членам Совета безопасности (Китай, Франция, Россия, Великобритания и США) было изначально sine qua non основания гарантировало vчастие наиболее мощных государств в новом Это мировом сообществе.

привилегия, сохранившаяся в Хартии ООН. С 1946 года вето было использовано 276 раз в 230 резолюциях Совета безопасности или отдельных параграфах резолюций.³⁴ Следует также заметить, что за тот же период было принято 2296 резолюций Совета безопасности.³⁵ С момента окончания холодной войны в 1991 г., вето было применено только 35 раз (13 -Россией, 14 – США и 8 – Китаем) по 29 проектам резолюций, в то время как за тот же период Совет безопасности прошли более 1500 резолюций. Хотя существует общее представление о том, что мнения в Совете безопасности расходятся практически по всем вопросам, вышесказанное свидетельствует об обратном. Мнения в Совете безопасности расходились по ограниченному числу кризисов безопасности (хотя каждый из них и является важным), особенно по Ираку, Сирии и Украине. Фактически, по большинству решений Совет работает консен-CYCOM. Президентские заявления должны основываться на консенсусе. Заявления для прессы также должны



получить согласие всех одиннадцати членов. К тому же, консенсус является главенствующим принципом для всех комитетов по санкциям и, за очень редким исключением, всех рабочих групп. Что касается резолюций совета в целом, подавляющее большинство, как отмечено выше, также были приняты консенсусом: 93.5% из них приняты с 2000 по 15 декабря 2013, что больше, чем 88.9% в течение 1990-х, когда Совет безопасности был сравнительно более сплоченным, чем нынешний, учитывая более кооперативную международную динамику, которая доминировала сразу же после холодной войны. 36 Поэтому, хотя влияние права вето на эффективность Совета безопасности ПО ряду основных кризисов является значительным, оно не есть всепроникающим. До этого ещё далеко.

- 2. Неспособность предотвратить злодеяния (военные массовые преступления, геноцид, преступпротив человечества). Несмотря на принятие в 1948 году Конвенции о геноциде, совершались многочисленные массовые злодеяния в таких местах, как Камбоджа, бывшая Югославия, Руанда, Дарфур, Южный Судан, Центрально-Африканская Республика и Сирия. В большинстве случаев ООН реагировала медленно или вообще не могла реагировать. Продолжает появляться подробная информация **МНОГИХ** инцидентах, и стало известно, что получала предварительные предупреждения о надвигающейся угрозе геноцида в Руанде. 37 Такое же беспокойство вызывает рост течение нескольких лет количества смертей среди гражданского населения различных называемых «зонах безопасности» ООН - от Сребреницы до Шри-Ланки.³⁸
- 3. Ограниченная реакция на глобальный терроризм.

- Неспособность государств-участников прийти к согласию по всеобъемлющей антитеррористической конвенции, включая определение терроризма, не позволило ООН в полной мере выполнить свою законную роль в сохранении мира и безопасности. Через пятнадцать лет, бесконечные споры о сложных препятствиях, созданных негосударственными игроками, значительно ослабли перед возрастающего терроризма. Международное сообщество с нетерпением ждет действий. В частности, ООН потерпела неудачу в решении вопроса о террористической финансируемой деятельности, государством, в работе с политическими, экономическими и социалькоренными причинами терроризма и в согласовании и обнародовании глобальной концепции противодействия насильственному экстремизму.
- 4. Отзвуки вторжения Ирак. В Вторжение в Ирак нанесло фундаментальный удар по идее того, что только Совет безопасности может санкционировать применение силы. Вместо этого, различные государства одностороннем действовали Последствия порядке. вооруженного вторжения продолжают сотрясать этот регион. Более того, современный прецедент, который был создан, подготовил почву осуществления других интервенций без поддержки Совета безопасности.
- Отсутствие на переговорах по иранскому ядерному соглашению. Отсутствие ООН за столом переговоров во время обсуждения в 2015 году иранской ядерной программы еще больше подорвало центральное положение ООН в глобальной повестке дня по миру и безопасности. Это несмотря на тот факт, что один из институтов ООН (IAEA) играл решающую роль в имплементации соглашения. Однако никто не подумал

о том, чтобы обеспечить присутствие высших должностных лиц ООН за столом. Возможно, не намеренно. Но это, тем не менее, красноречиво говорит международному сообществу о нынешней репутации ООН.

- 6. Отсутствие эффективных действий по сирийскому кризису. Бездействие ООН в течение последних пяти лет гражданской войны в Сирии видело огромные человеческие страдания. С начала конфликта было предпринято три попытки посредничества, две из которых оказались безуспешными, а третья еще продолжается. Гражданская война в Сирии длится уже дольше, чем Первая мировая война и Гражданская война Испании, и почти столько же, сколько длилась Вторая мировая война. Тем временем, 400 000 сирийцев погибли, а половина 22-миллионного довоенного населения Сирии была насиженные вынуждена ПОКИНУТЬ места.³⁹ Это делает Сирию величайшей глобальной гуманитарной катастрофой со времен Второй мировой войны. Несмотря на все усилия ООН, Сирия является для международного сообщества символом неэффективности ООН.
- 7. Отсутствие вовлеченности украинский кризис. ООН не инициировала никакие превентивные дипломатические инициативы высокого уровня в преддверии украинского кризиса 2013-2014 годов. Не было также никаких реальных предложений по разрешению конфликта в рамках ООН с тех пор, как этот кризис перерос в открытый вооруженный конфликт. Минский протокол 2014 г. не предполагает участия ООН. ООН может возразить, что вопросы, касающиеся Украины, автоматически передавались ОБСЕ (OSCE), которая является институтом с мандатом на предотвращение и посредничество в конфликтах. региональных настоящее время в Украине развернут

- персонал OSCE из примерно 700 человек. Но остается вопрос: помимо неизбежного тупика, в котором оказался Совет безопасности, почему ООН бездействует в отношении одного из самых важных вызовов миру и безопасности в широких границах Европы со времен Второй мировой войны?
- 8. Отсутствие вовлеченности противодействие ядерной угрозе со стороны Северной Кореи. Программа ядерного вооружения Северной Кореи представляет собой крупную зарождающуюся **УГРОЗУ** международному миру и безопасности. Это нашло отражение четырех отдельных резолюциях Совета безопасности OOH. прекращения никаких признаков ядерной программы Северной Кореи. Фактически, она ускоряется. Несмотря на это, мы до сих пор не видели значительных инициатив ООН по вовлечению правительства Северной. Кореи в переговоры. ООН может возразить, что исторически, это ответственность шестисторонних переговоров. Но реальность заключается в том, что эти переговоры приостановлены вот уже семь лет. Вряд ли можно предполагать, что любая инициатива OOH имеет хорошие шансы на успех. Нο проблема в настоящее время состоит отсутствии дипломатической инициативы любого рода, направленной на противодействие вызову, который может перерасти в широкомасштабный кризис. Также отсутствует какой-либо региональный институт, подобный OSCE, имеющий мандат действовать.
- 9. Неспособность справиться с кризисом 2015—2016, связанным с людьми, ищущими политическое убежище, беженцами и мигрантами. Масштаб и сложность нынешнего кризиса, связанного с людьми, ищущими политическое убежище,

беженцами и мигрантами испытывает пределы возможностей всех мультилатеральных структур. Мы стоим перед лицом одного из крупнейших кризисов беженцев В истории Организации Объединенных Наций. отсутствует глобальная стратегия или эффективный институциональный потенциал для развязывания кризиса такого масштаба. Решения гуманитарных учреждений ООН в начале 2015 года урезать ежедневное содержание проживающих в Иордане и Ливане ищущих политического убежища, способствовали началу массового исхода в Европу.⁴ Тысячи людей погибли в море. Опять-таки, ООН может ответить, что это была «проблема Европы». Но вряд ли это так, поскольку такие институты, как UNHCR, WFP и WHO были созданы, прежде всего, для решения таких кризисов. Открытым остается вопрос о том, как система ООН сможет справиться с очередной крупной несанкционированного волной перемещения людей в Европу из Северной Африки Ближнего Востока.

- 10. Непоследовательные реакции на случаи нарушения прав человека. В течение многих лет ООН страдала изза своей непоследовательности в работе со случаями нарушения разными государствами-участниками международных законов по правам человека. Это оказало кумулятивный эффект в виде разъедания морального авторитета ООН.
- 11. Хроническое недофинансирование гуманитарных программ. Несмотря на щедрость определенных доноров, разрыв между гуманитарными потребфинансированием ностями И продолжал расти. Этот разрыв между доступным финансированием расширяющимися потребностями OOH гуманитарных учреждений очевиден. Это порождает жестокий

финансовый кризис для ряда гуманитарных учреждений ООН и партнеров по реализации. В 2015 году ООН координировало обращения за гуманитарным финансированием на общую сумму 19.9 миллиардов долл. США. На 30 декабря было собрано всего 52% от этих денег.⁴¹ Цель межучрежденческого обращения под координацией ООН на 2016 год – 21.9 миллиардов долларов. По состоянию на август, профинансирована только одна треть.⁴2 Некоторые наиболее серьезные гуманитарные кризисы, например, затрагивающие Сирию, Центрально-Африканскую Республику и Южный Судан, критически недофинансируются, что приводит к крупным операционным разрывам при охвате нуждающихся людей. Кроме того, разрыв между тем, что нужно, и тем, что дают на гуманитарное облегчение, расширяется. С течением времени это подрывает способность учреждений ООН и гуманитарных сотрудников просто делать свою работу.

12. Половые преступления миротворческих операциях в ЦАР, ДРК и других миссиях. Хотя голубые каски миротворцев ООН должны местному населению приносить безопасность, эта репутация была запятнана донесениями о половых преступлениях, в том числе, отношении детей, пусть даже совершенных относительно небольшим числом миротворцев. То, что началось в 1990-х как серия донесений о росте детской проституции, сопровождавшей миротворче-Боснии, Косово, ские миссии В Камбодже и Мозамбике, достигло кульминации ходе недавних изнасилованиями и скандалов с сексуальными домогательствами в Демократической Республике Конго (2005) и Центрально-Африканской Республике (2014-2016).происшествия имеют более широкое влияние на моральную легитимность

и операционную эффективность миротворческих операций ООН.

- 13. Ответственность за вспышку холеры в Гаити. Недавнюю, самую серьезную в мире, вспышку холеры, прокатившуюся ПО Гаити землетрясения 2010 года, относят на миротворческих сил отправленных в этот регион. Хотя более 700 000 человек было заражено и свыше 9000 умерли, ООН сослалась на иммунитет от иска, который мог последовать. Это также создало прочный и дискредитирующий имидж широкомасштабной операции ООН высокого профиля.
- 14. Недостаточное предупреждение и реагирование на эпидемию вируса Эбола. Кризис Эбола в трех африканских государствах в период с 2014 по 2015 годы, для которого WHO не предоставить смогла раннего эффективного предупреждения, который она впоследствии не смогла сдержать, подорвал репутацию этого критически важного учреждения ООН. По меньшей мере 11 325 человек умерли с начала вспышки пандемии в 2014 ГОДУ. ⁴³ Последующие официальные запросы выявили дисфункциональные отношения между региональной ассамблеей WHO в Африке и штаб-квартирой WHO в Женеве, а также недостатки в способности последней реагировать на кризис. Это, в свою очередь, порождает более общий кризис доверия к способности системы ООН справиться с очередной крупной пандемией.
- 15. Государства-участники «обходят ООН», перенаправляя финансирование в частные программы и партнерства. Широкомасштабные частные программы, партнерства и фонды, включая, например, Фонд Гейтса, Глобальный альянс по проблемам вакцин и иммунизации (GAVI), Всемирный фонд борьбы со СПИДом, туберкулёзом и малярией, а

- также Всемирный образовательный фонд сейчас играют более значительную роль в реализации критических программ на местах. Годовые бюджеты многих из них больше, чем бюджеты соответствующих учреждений OOH. Некоторые государства-участники также все больше отмечают, что те менее бюрократичны, более отзывчивы по отношению к клиентам и более эффективны, чем учреждения OOH. обличенные мандатами и ответственностью в этих сферах. Международное сообщество начало отходить ОТ OOH как СВОИМИ деньгами, так и ногами в этой сфере, где традиционно работала ООН. Это также порождает проблему для ООН как организации, так как глобальные «неприбыльные организации» формируют повестки дня и управляют программами учреждений самой ООН в силу исключительно весомости своего финансирования и тяжелых условий, сопровождающих отношения индивидуального партнерства.
- 16. Репутационное влияние коррупскандалов прошлого, ционных включая Программу «Нефть обмен продовольствие». Возможно. самый тяжелый финансовый скандал в истории ООН -Программа «Нефть в обмен на продовольствие» - вскрыл широкое распространение коррупции в рамках системы. Согласно отчету Комитета ООН по независимому расследо-ОТ 2005 ванию года, плохое управление и неэтичное поведение со стороны служащих ООН нанесли вред этой программе. В отчетах говорится, что этот скандал привел к тому, что 1.8 миллиардов долларов перетекли режиму Саддама Хусейна в Ираке.⁴ Это - в дополнение к суммам, незаконно присвоенным должностными лицами ООН, частными лицами корпорациями процессе транзакций. Хотя нынешний Генеральный секретарь провел за

последние годы большую положительную работу, чтобы устранить последствия этого скандала, память о нем еще жива в международном сообществе.

По-разному можно относиться к перечисленным выше случаям. Это понятно. Тем не менее, мы не можем легко отойти от их кумулятивного влияния С течением времени. Они особым образом указывают на растущую тенденцию среди государств и гражданского общества игнорировать официальный механизм мультилатерализма, когда надо решать реальные проблемы. Частично, это – из-за того, что достижение мультилатерального консенсуса ради неотложных и необходимых действий представляется очень трудным. И даже когда такой консенсус может быть достигнут, международная уверенность в эффективности действенности OOH, институтов дающих реальные результаты на местах, находится под угрозой. В результате, по ключевым проблемам безопасности, ООН часто рассматривается как «дополнение» последняя инстанция «легитимности» после того, как реальные дискуссии,

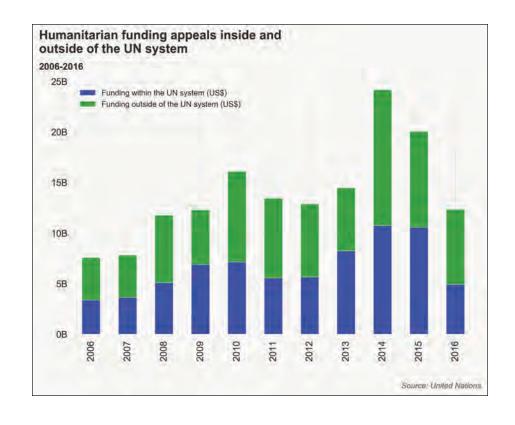
решения и подготовительные действия произошли где-то в другом месте. По сложностям, связанным с развитием и гуманитарными вопросами, есть опасность, что ООН будет рассматриваться лишь как один из крупных игроков. Эти тенденции со временем могут разъесть долгосрочный институциональный авторитет ООН.

Построение ООН двадцать первого века

«Только глупый не меняет мнение».

Бутрос Бутрос-Гали Генеральный секретарь ООН (1992— 1996)

Памятуя об этом послужном списке с множеством успехов и рядом неудач за несколько десятилетий, мы возвращаемся к двум базовым вопросам о том, продолжает ли ООН соответствовать целям и запросам грядущего столетия. Во-первых, существуют ли принимающие решения органы ООН, способные действовать достаточно решительно, чтобы реагировать на спрос на более эффективное глобальное регулирование в будущем,



учитывая продолжающиеся проблемы с поиском консенсуса между 193 государствами-участниками и учитывая византийские структуры более широкой системы ООН? Во-вторых, если да, то готовы ли Секретариат ООН и 33 различных фонда, программы, специализированных учреждения и связанных с ними субъекта, которые составляют аппарат имплементации ООН, работать, эффективно внедряя принятые политические решения?

Мы порой слишком усложняем свой анализ ООН. В конечном счете, он сводится к двум базовым вопросам: могут ли основные совещательные органы ООН принимать решения, которые позволят решить основные глобальные проблемы? И могут ли эти решения быть эффективно имплементированы аппаратом ООН?

На первый из них, в основном, хотя не только, должны ответить сами государстваучастники, поскольку они являются властелинами судьбы данной организации. Но на практике все не так ясно и однозначно. Есть также очевидная И важная роль Секретариата В формировании этих политических решений, учитывая экспертные знания и понимание политики, которыми обладает только он. Кроме того, важные политические решения могут на практике передаваться в Секретариат принимающими решения органами ООН. Поэтому может быть очень удобно прятаться за традиционными мантрами о что «это – дело государствучастников» или «это просто нельзя сделать ввиду бескомпромиссной позиции государств-участников», или «у связаны руки». Имеющие опыт общественного управления хорошо понимают, что принятие ключевых политических решений гораздо сложнее этого, а роль советников гражданских служб является критической для изучения всего спектра вариантов по конкретному вопросу. Более того, рекомендовать политические инициативы совещательным органам государств-участников полностью в компетенции Секретариата и других вспомогательных институтов ООН. Как бы там ни было, именно поэтому авторы Хартии ООН включили в нее Статью 99, которая дает возможность Генеральному секретарю самостоятельно выносить политические инициативы. В конечном итоге, однако, принятие, отклонение или изменение такой инициативы остается полной прерогативой Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и ее комитетов, или ECOSOC.

Что касается второго вопроса, по поводу способности системы ООН эффективно имплементировать принятые политические решения, здесь можно написать гораздо больше. Эта структура в системе ООН была создана в средине двадцатого века. Та же структура, с относительно немногочисленными фундаментальными изменениями, произошедшими с тех пор, сейчас пытается работать с трудностями первой половины двадцать первого века. Сама Хартия ООН доказала, что является невероятно жизнеспособным документом. Когда мы читаем ее сегодня, она попрежнему отдается четким эхом сквозь десятилетия. Однако этого нельзя сказать об институциональной структуре ООН. Чтобы выжить, эта структура должна адаптироваться к новым вызовам нового века. А это легче сказать, чем сделать.

Чтο 00Hспособности касается принимать политические решения, нам Секретариат OOH, имеющий возможности улучшенного планирования политик, разработки политик и консультирования по политикам, чтобы справиться с быстро изменяющимся окружающим нас миром. Это нужно, - чтобы предоставить наилучший совет ПО политике государствам-участникам, составляющим основные консультативные органы ООН. Дальнейшее этой развитие мысли приведено в последующих разделах. Некоторые государства-участники могут выйти с предложением о необходимости расширения возможностей для политического предпринимательства в различных институтах, составляющих аппарат ООН, особенно В Секретариате. государства-участники, скорее всего, с готовностью воспримут более инновационные и определенно менее затратные политические рекомендации для работы с неподатливыми международными проблемами. Они также, вероятно, будут приветствовать политические советы в отношении трудностей и возможностей, лежащих за линией горизонта, вместо того, чтобы просто реагировать на те, которые были вчера. В конечном итоге, однако, нужно подчеркнуть, что именно консультативные органы государств-участников должны определять, является ли политический совет, выработанный институциональным аппаратом ООН, достаточно хорошим для формирования основных политических решений дня.

Что касается имплементации, то чрезмерно иерархическая структура ООН является наследием прошлой эпохи. Сейчас ООН нуждается в более плоской, гибкой, эффективной и междисциплинарной структуре. Ей нужна четкость мандатов. Она должна охватывать весь «горизонтальный» комплекс ситуаций на местах, где четкого разделения между традиционными столпами мира и безопасности, развития и прав человека больше не существует. Нам нужна ООН, которая четко

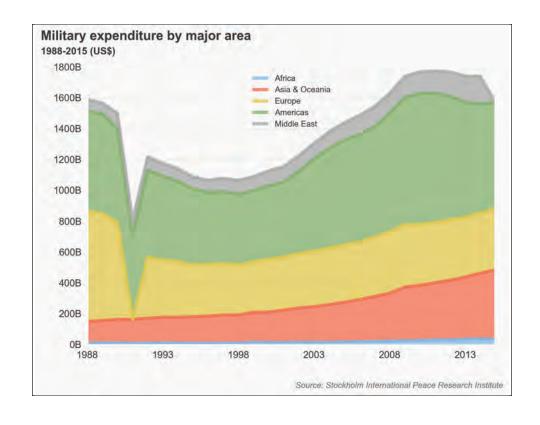
измерения, понимает СВОИ критерии наиболее полностью осознает, эффективно использовать скудные ресурсы, может творчески, латерально и гибко работать с государственными и негосударственными учреждениями странах ради достижения реальных результатов на местах. Безусловно, все это значительно сложнее, чем особенно, учитывая спектр зарождающихся вызовов самому всеобщему порядку, а институциональные сложности внутри ООН.

Внешние вызовы мировому порядку

«Друзья мои, наша задача сегодня не спасти западную цивилизацию или восточную, если уж на то пошло. На карту поставлена вся цивилизация, и мы можем спасти ее, только если все народы объединятся ради этой задачи» 45

Кофи Аннан Генеральный секретарь ООН (1997— 2006)

ООН должна противостоять десяти крупным системным изменениям, которые,



являются **КТОХ** и экзогенными ПΩ отношению к системе, тем не менее, заполняют всю организационную структуру ООН. ООН должна также противостоять вопросам, другим которые являются эндогенными ПО отношению собственным институциональным вызовам и особой бюрократической культуре. Они рассматриваются ниже. ООН должна адаптироваться к этим изменениям. Иначе со временем - вероятно, скорее, чем мы думаем – она начнет скатываться к бесполезности.

Глобальные геополитические и геоэкономические изменения

Мы сейчас переживаем период глубоких геополитических И геоэкономических изменений. Когда была создана ООН, Китай находился в состоянии изнуряющей гражданской войны после вековой иностранной оккупации. По разным оценкам, сегодня Китай является второй по величине или даже самой крупной экономикой мира. Китай, после Соединенных Штатов, также имеет второй в мире размер военного бюджета. Экстраполирование показывает, что ежегодные военные расходы Китая В количественном выражении ΜΟΓΥΤ средине века значительно превысить расходы США. За последние пять лет отношения США – Китай также стали менее стабильными, чем в любой другой период после 1972 года – из-за волны политических кризисов в Южно-Китайском море, Восточно-Китайском море и киберпространстве.

Последнее десятилетие также отмечено быстрым ухудшением отношений США — Россия, которое началось с вторжения и оккупации Соединенными Штатами Ирака в 2003 году, серии кризисов, связанных с предложениями расширения членства Северо-Атлантического союза (NATO) за счет приема ряда Восточно-Европейских государств, граничащих с Российской Федерацией, и недавних действий России в Украине. В настоящее время мало признаков улучшения. Заявление россий-

ского премьер-министра Дмитрия Медведева на Мюнхенской конференции по безопасности 2016 о том, что Россия и NATO сейчас находятся на грани «новой холодной войны», напоминает нам об опасности повторения сорокалетней неэффективности Совета безопасности во время первой холодной войны. 46

Кроме того, за последние несколько лет новое стратегическое возникло партнерство между Россией и Китаем, охватывающее многие сферы сотрудничества, от политики безопасности до внешней политики и поставок энергоносителей. Глобальные отношения между великими державами сейчас протекают значительно лучше, чем после 1991 года. Траектория на будущее также неопределённа. Стабильность отношений между великими является критическим державами фактором, поддерживающим стабильность более широкого глобального порядка. Она сокращает риски поляризации споров, которую региональных МЫ наблюдали в прошлые десятилетия.

Помимо этого, мы начинаем видеть, как стратегическая ядерная стабильность возрождается в виде напряженности между великими этими тремя державами. Отчасти, этот процесс был запущен критическими вопросами, которые породила ядерная программа Северной Кореи, разворачиванием оборонительных систем баллистических ракет США и союзников, а также возможностью ответной эскалации со стороны ядерных сил как Китая, так и России в качестве реакции на разворачивание союзниками комплекса зональной противоракетной высотной обороны на театре военных действий (THAAD).

Это означает, что ООН сейчас работает в стратегической обстановке, которая радикально отличается от той, с которой сталкивались Генеральные секретари Хавьер Перес де Куэльяр, Бутрос Бутрос-Гали и Кофи Аннан, а также Пан Ги Мун в течение большей части своего первого срока. Сейчас ООН переживает все более трудные и опасные времена, учитывая весь

спектр новой стратегической напряженности между США, Китаем и Россией. Стратегическая стабильность в отношениях между великими державами является ключом к способности мультилатерального аппарата ООН действовать эффективно.

Глобализация всего

Система Организации Объединенных Наций одновременно сталкивается с новой динамикой, возникшей вследствие «глобализации всего». Влияние продолжающейся технологической революции ощущается во всех сферах политики, как показывает, например, закон Мура, который правильно предсказал на десятилетия вперед, что вычислительная мощность компьютеров будет удваиваться каждые два года.47 Революция информационных технологий, в частности, быстро ускорила возможности передачи денег, информации и идей во все четыре четверти Земли с беспрецедентной ДЛЯ человеческой истории скоростью и плотностью. По сути, глобализация представляет собой радикальное сжатие времени и пространства для транзакций между людьми, корпорациями, учреждениями и правительствами, дополненное беспрецедентными технологическими новшествами во всех сферах. Поэтому ее ключевая динамика бросает вызов способности традиционной политики традиционных форм дипломатии справляться с ситуацией.

Последствием такой глобализации для практики международных отношений стало столкновение того, что теоретики исторически называют «великим разделением» между национальным интернациовнешним внутренним, нальным, иностранным отечественным. последних десятилетий, это были относительно разрозненные области политики. Теперь ситуация изменилась. Вместо этого мы наблюдаем глобализацию безопасности, экономики, окружающей среды, трудовых ресурсов, несанкционированного перемещения людей и инфекционных заболеваний.

Глобализация также оказала глубокое

влияние на эффективные возможности отдельных национальных государств, а также на международные институты, которые они создали в до-глобализа-Глобализация ционную эпоху. всего что отдельные означает, государства больше способны эффективно справляться со многими политическими трудностями, которые перед ними стоят, где рычаги управления больше не находятся исключительно, или даже преимущевласти национальных ственно, во В же правительств. TO время, национальные правительства, как правило, отказывались уступить наднациональным, межправительственным или мультилатеральным институтам полномочия, необходимые для реальной работы с этими политическими вызовами в действительно масштабе. Как следствие, мировом регулирование, эффективное интернациональное, национальное И похоже, «сидит на двух стульях». Это, в свою очередь, оказывает беспрецедентное давление на авторитет национальных и интернациональных политических институтов в глазах их народа, который ищет реальные решения для реальных проблем, с которыми сталкивается в повседневной жизни.

Кризис национального государства

В соответствии с вышесказанным, силы глобализации начинают медленно разъедать долгосрочную легитимность самого национального государства, потому что национальные политические лидеры, по сути, больше не способны предоставлять завершенные национальные решения по проблемам, перед которыми стоит их народ, поскольку доступные политические рычаги все больше ускользают из их рук. Это, в свою очередь, способствует соответствующему кризису легитимности международных институтов, созданных национальгосударствами. Эта ными динамика усиливается не снижающейся скоростью и интенсивностью изменений, вызванных описанными выше процессами глобализации, что оставляет национальным

правительствам мало времени, чтобы хотя бы перевести дух. Сегодня большинство национальных лидеров просто стараются остаться на плаву в политике, учитывая обескураживающие изменения, происходящие вокруг них, и все более раздробленную природу политических систем, через которые они должны работать.

Во многих государствах местные сообщества требуют защиты от непрошенных изменений на местах. которые порождаются этой динамикой глобализации, независимо от того, обусловлены ли они технологиями, торговлей, инвестициями, миграционными потоками или растущим страхом перед терроризмом. Такие местные сообщества, как правило, находятся в более бедных, не столичных регионах, где блага, которые приносит процесс глобализации, менее очевидны, или вообще отсутствуют по сравнению с крупными городами. Чтобы национальные правительства ни говорили о своей способности «остановить» давление, воздействующее на их местные общины, в глобализирующемся мире двадцать первого века эти слова все больше и больше звучат как пустые обещания. Лучшее, что эти правительства могут сделать, это замедлить процесс изменений или смягчить его влияние.

В результате, национальное население все больше оказывается разделенным между «глобалистами» и «локалистами». Первые стремятся и дальше ослаблять национальные границы, а вторые требуют выйти из существующих наднациональных договоров в надежде, что их стиль жизни, сообщество и традиционные отрасли экономики СМОГУТ каким-то образом сохраниться или, что еще лучше, вернуться в более раннюю и менее угрожающую эпоху. Эта динамика не просто существует на Западе. В различных формах и в разной степени она живет во всех обществах. Это, в свою очередь, начинает создавать плодородное политическое пространство для более экстремальных политических движений, как крайне левых, так и крайне правых, которые подпитываются популистскими протестами против широкого глобализирующего консенсуса основного политического центра, который, в общем и целом, доминировал в течение нескольких последних десятилетий.

Поэтому испытывают подъем протекционистские симпатии, так же, как и ксенофобский подход к миграции и, в более широком смысле, политический импульс «быстро воздвигнуть стены» против сил продолжающейся глобализации. Это, в свою очередь, взращивает новые националистические и меркантилистские движения, которые поносят не только собственные правительства, но и региональные и глобальные институты, участниками которых являются их правительства и которым, по их мнению, уже передано слишком много суверенитета.

Чистым результатом является дробление и провал национальной политики. Мы наблюдаем ослабление национальной поддержки региональных институтов, таких Евросоюз. Такие глобальные институты, как ООН, видятся еще более далекими от местных проблем. Поэтому любые международные усилия по поддержанию легитимности традиционной мультилатеральной системы ООН должны учитывать эти политические и экономические силы, которые были выпущены на Глобализация, свободу. некогда естественный друг мультилатерального процесса, подвергается опасности стать смертельным врагом из-за новых опасных политических сил, которые она выпускает, и отсутствия эффективных политических реакций с целью облегчения переходного процесса для тех, кто меньше других способен адаптироваться.

Кризис глобальной экономики

Будущее мультилатерализма ООН, и мультилатерализм в более общем смысле, также подвергаются ударам со стороны хронически низкого экономического роста после начала глобального финансового кризиса почти десятилетие тому назад. Неудобная правда заключается в том, что многие национальные экономики застряли

на траекториях более медленного роста по сравнению с докризисным уровнем. По данным ООН, в четырех из каждых пяти стран в 2011-2014 годах наблюдался более медленный средний рост, чем в 2004-2007.48 Объем ряда экономик все еще меньше, чем в 2008 году, или лишь чуть больше. Стандарты жизни мало улучшились. А глобальная безработица упрямо остается высокой в разных регионах. Традиционные движущие силы долгосрочного роста не срабатывают. Рост мировой торговли больше не опережает скорость роста совокупной экономики, а отстает. Продолжает наблюдаться глобальная засуха частного инвестирования, поскольку инвесторы уходят в безопасные места.

Как следствие, способность глобального экономического роста продолжать являться политическим и социальным буфером против разрушительной динамики процесса глобализации в промышленности и сфере занятости больше не действует. Плохо работающая глобальная экономика также оказывает давление на способность глобальной мультилатеральной системы продолжать функционировать эффективно. Глобальные институты лишены тех уровней роста финансирования, которые им необходимы для поддержки своих глобальных операций, поскольку правительства убирают свои финансовые паруса, чтобы справиться ограниченным ростом доходов. Этот продолжительный спад мировой экономики также фундаментально ослабляет способность мировой мультилатеральной системы (ООН и Всемирный банк) достичь уровня роста, необходимого, чтобы получить реальные результаты для реализации Целей устойчивого развития. Это, в свою очередь, начнет порождать дальнейший кризис доверия к мультилатеральной системе, учитывая амбициозное содержание целей, провозглашенных в 2015 году для реализации к 2030 году.

Хроническая безработица

Около десяти лет замедленного роста оказали также сильное влияние на уровень занятости как в развитых, так и в развиваю-

щихся странах. Кроме того, глубоко разрушительные технологии структурно влияют на способность экономик создавать больше рабочих мест лучшего качества взамен потерянных в результате спада традиционных отраслей. Это - новое явление в экономической истории. Оно стало предметом ряда недавних академических работ, которые показывают, что эффект замещения при введении новых технологий в старые отрасли приводит к росту процента общих трудовых ресурсов. которые становятся эффективно нетрудоспособными.⁴9 Массовое введение передовых роботов в развитых и развивающихся экономиках только начинается. Если добавить к этим тенденциям влияние крупных демографических изменений и продолжительный быстрый рост мирового населения, особенно на Ближнем Востоке и в Африке, то мы увидим составляющие для длительного периода глубокой социальной и экономической нестабильности. Это, в свою очередь, будет иметь глубокие политические последствия. Борьба с воинствующим экстремизмом будущего начинается здесь, где национальные правительства и наши мультилатеральные институты пока практически оказались бессильны.

Нарастающий воинствующий экстремизм

Как отмечено выше, структурные экономические уровня изменения рост глобальной безработицы создают благоприятную почву для воинствующего экстремизма. Проще говоря, если молодые люди больше не имеют экономической надежды и не могут реализовать свои самые базовые человеческие стремления завести семью и обеспечить ее крышей над головой и уровнем жизни лучше, чем они унаследовали от родителей, то будущее действительно выглядит безрадостным. Это, в свою очередь, дает благоприятную среду для экстремистских идеологических и теологических движений, которые могут предложить мессианские альтернативы тем, кто страдает от

различных форм социальной и экономичеотчужденности ской В сегодняшнем реальном мире. Скажем прямо, если «система» не может предложить надежду на будущее, молодые люди, скорее всего, будут искать альтернативное будущее за ее пределами. Более того, такая благоприятная почва для воинствующего экстремизма, снабженная соответствующими новыми технологиями вербовки террористов, подготовки и проведения атак, коктейль мощный вызовов создает международному сообществу. Технологические новшества в области связи, финансовых переводов, террористической франшизы и будущий доступ к оружию массового поражения создают новый обширный набор угроз существующему политическому порядку.

Изменяющаяся природа вооруженного конфликта

Еще один вызов, влияющий на будущие операции Организации Объединенных Наций, – это изменяющаяся природа самого вооруженного конфликта. Предотвращение войны лежит в основе Хартии ООН. И если мы посмотрим на длительный период истории, то войны раздирают мир меньше, чем в предыдущие столетия. Эта тенденция была особенно очевидной сразу после холодной войны. С 1992 по 2005 год количество вооруженных конфликтов по всему миру упало на 40%.50 Но даже несмотря на это историческое снижение числа вооруженных конфликтов, разворот наблюдаем тенденции снижения смертности за последнее десятилетие. Хотя число вооруженных конфликтов, продолжает возможно, смертей снижаться. количество конфликтах резко выросло - с 56 000 погибших в 63 активных конфликтах в 2008 году до 180 000 погибших в 42 активных конфликтах в 2014.51

Более того, с 2007 года количество высоко интенсивных и длительных конфликтов фактически выросло. 52 Сюда относятся конфликты в Афганистане, Центрально-Африканской Республике,

Демократической Республике Конго, Ираке, Нигерии, Пакистане, Сомали, Южном Судане, Сирии и Украине. Эти конфликты высокой интенсивности привели к росту числа убитых и значительному увеличению количества перемещенных в результате конфликта лиц. Сейчас в мире больше беженцев и внутренне перемещенных лиц, чем в любой момент времени после Второй мировой войны.

Однако риск межгосударственного конфликта никоим образом не исчез. Количество и сложность спорных морских и наземных границ по всему миру дают благоприятную почву для кризисов и даже конфликтов в будущем. Кроме того, возможная траектория межгосударственных конфликтов также изменяется, учитывая распространение новых военных технологий. милитаризацию космоса, опасность кибер-войн, «роботизацию» войн. включая опасный потенциал искусственного интеллекта, разворачиваемый для военных целей. Например:53

- Возможность военного «ослепления» государств посредством ряда антиспутниковых мероприятий носит дестабилизирующий характер в нынешнюю эпоху стратегического ядерного устрашения.
- Кибер-война может использоваться одним государством для выведения из строя жизненно важных элементов экономической инфраструктуры другого.
- В 2015 году более 3000 выдающихся ученых и исследователей в области робототехники призвали мировое сообщество не допустить «гонки вооружений искусственного интеллекта» путем подписания соглашения о запрете автономного летального вооружения, находящегося контроля человека.54 произошло после того, как Конвенцией ООН о конкретных видах обычного оружия было решено созвать собрание экспертов по системам автономного летального вооружения.

Технологическая революция в военных вопросах так быстро и радикально переписывает ландшафт современного сражения, что трудно концептуализировать, какое именно влияние она будет иметь на традиционные институты дипломатии, прежде всего — ООН, на которых лежит задача предотвращения вооруженных конфликтов.

Не менее важным развитием эволюционирующей природы вооруженного конфликта является то, что большинство войн теперь ведутся не между государствами, а внутри государств. Количество колониальных и межгосударственные конфликты, которые составляли половину всех вооруженных конфликтов в период с 1946 по 1958 год, значительно уменьшилось. Доминирующая форма конфликта в сегодняшнем мире - внутри государства. Все большая часть этих зарождающихся форм вооруженного конфликта ведется, главным образом, В ограниченной городской обстановке, а не в ходе операций в открытом поле, которые традиционно были удалены от крупных скоплений гражданского населения. Число гражданских конфликтов достигло пика в 1991 году – 52 вооруженных конфликта. Это количество упало до 32 к 2003 году, и с тех пор оно колеблется в пределах от 30 до 42.55

Учитывая государство-центричную мультилатеральной системы, природу вооруженные негосударственные игроки представляют новую концептуальную, операционную и международно-правовую дилемму для государств и межгосударственных институтов, которые на нее реагируют. Сейчас также есть множество литературы об увеличивающейся роли организованной преступности, наркопреступности и торговли людьми в дестабилизации нормальной работы государства и межгосударственных отношений. Такие негосударственные игроки играют все большую роль В финансировании глобальных террористических организаций. Требования этих различных негосударственных игроков во внутригосударственных конфликтах существенно усложняют

миротворческие усилия и раздвигают границы существующей архитектуры миротворчества и миростроительства ООН сверх традиционных рамок. ООН должна продолжать переосмысливать гибкость и эффективность своих институциональных реакций на эти вызовы.

Между классическими межгосударственным и внутригосударственным конфликтами лежит область гибридной войны, которая становится все более сложной. В таких конфликтах все чаще участвуют как межгосударственные, так и внутригосударственные игроки. Вовлекаются также вооруженные силы государств-участников, действующих в формальной или неформальной коалиции с негосударственными игроками, включая террористические организации.

Помимо всего вышесказанного, терроризм начинает атаковать структуру национальных государств. Он больше не ограничен определенными регионами мира. Террористические атаки, спланированные и реализованные террористическими сетями или совершённые отдельными террористами, не связанными с какой-либо организационной сетью, но тем не менее вдохновленными общей идеологией, становятся все более привычным явлением в ряде регионов мира. Будущее терроризма и то, как реагировать на него эффективным наиболее образом, крупным международным становится политическим вызовом нашего времени. Люди теперь живут в страхе в разных странах мира. Если ООН не займется непосредственно глобальным ответом на глобальный терроризм, она рискует становиться все более изолированной от самых фундаментальных приоритетов политики безопасности многих государствучастников и их народов.

Изменяющиеся формы вооруженного конфликта, описанные в предыдущих параграфах, создают существенные препятствия как для уважения международного гуманитарного права, так и для выработки и реализации значимых гуманитарных действий в ответ на гуманитарные

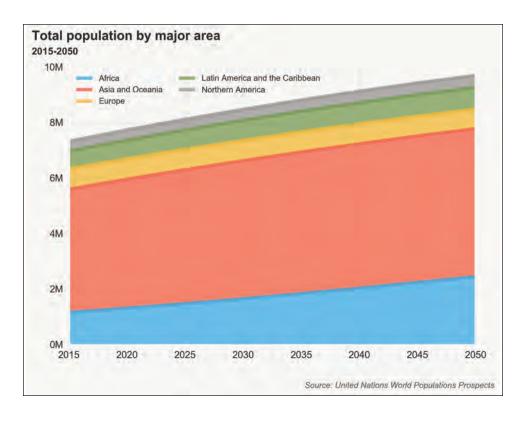
потребности. Развитие новых технологий и ведение войн в новых формах, включая кибер-войны, хотя и не происходят в правовом вакууме, но создают важные политические, правовые и этические сложности и дилеммы. Другая категория трудностей возникает ИЗ возросшей вовлечённости вовлечения террористичеотбрасывающих групп, любые правовые или моральные рамки при ведении своих операций. Системе ООН придется быстро, креативно и конструктивно думать об этих новых сложных сферах политики и этики, где новшества военных технологий рискуют стать в высшей степени аморальным движущим фактором изменения политики в руках государственных или негосударственных игроков.

Глубокие демографические изменения и быстро растущее глобальное перемещение людей

Две сотни лет назад на земле жил всего 1 миллиард людей. Сегодня — более 7 миллиардов. Экспоненциальный рост численности населения после веков очень медленного роста в последнее время начал

замедляться. Средняя скорость увеличения населения земли достигла пика в 1962 году - 2.1%. 56 Тем не менее, замедляющаяся скорость роста численности населения не должна затмевать нам тот факт, что потребуется еще около ста лет, чтобы эта скорость снизилась до 0.06% в год, а население земли достигло пика. Короче, мы только что прошли вершину, но перед нами еще долгий путь до того момента, когда кривая роста населения начнет снижаться. По оценкам, численность населения земли достигнет 9.7 миллиардов к 2050 году и 11.2 миллиардов к 2100.57 К этим прогнозам также надо относиться осторожно. За последние два десятилетия, до проведения последнего исследования, ортодоксальная демография утверждала, что население достигнет пика в 2050 году на отметке 9 миллиардов людей.58 Последнее исследование опровергло этот научный консенсус.

Эти демографические тенденции будут влиять на каждую область работы ООН, особенно на мир и безопасность, развитие и изменения климата. Стоит заметить, что субсахарская Африка является наиболее быстро растущим регионом мира. По



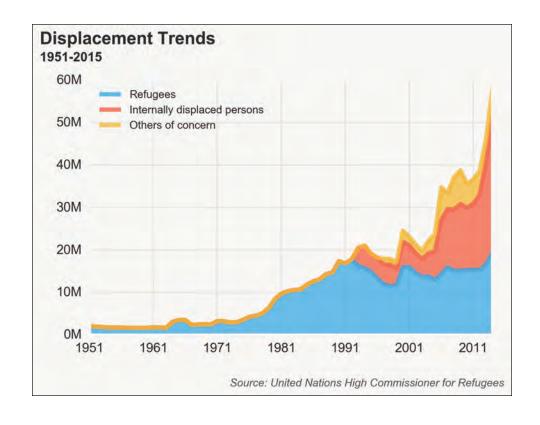
прогнозам, ее население вырастет с 1 миллиарда человек сегодня до 3.5 − 5 миллиардов в 2100 году. Это подчеркивает центральное положение Африки в общей миссии ООН.

Народы мира сегодня также более глобально мобильны, чем в любой другой период человеческой истории. Более 1 миллиарда людей являются мигрантами. Сюда входят примерно 244 миллиона международных мигрантов в год и 740 миллионов внутренних мигрантов. 60 Это создает новые экономические, социальные и связанные со стилем жизни риски для всех людей. В то же время, масштаб этих временных или долгосрочных миграций людей создает новые возможности для глобальных инфекционных заболеваний, организованной преступности терроризма.

Аналогично, количество внутренне и международно перемещенных лиц достигло беспрецедентных размеров. В 2015 году бывший гуманитарный посланник ООН Ян Эгеланд публично описал систему ООН по управлению перемещенными лицами как «полностью разрушенную». 61

Об этом свидетельствуют:

- Дестабилизация «стран-источников» в результате вооруженного конфликта продолжает создавать фактор отталкивания в большей части Ближнего Востока и Северной Африки, а также в других регионах мира. Эта тенденция, вероятно, продолжится в обозримом будущем.
- Бремя, которое это, в свою очередь, налагает на соседние страны, которые фактически становятся странами первого убежища для международно перемещенных лиц, будет возрастать соответственно. Придет время, когда будет достигнут предел прочности. Недавнее развитие событий в Иордане, Ливане и Турции подчеркивает эту реальность.
- Отсутствие региональной, не говоря уж о глобальной, сети удобств в транзитной стране и поддерживающих услуг для международно перемещенных лиц в пути осложняет кризис, приводя к затяжным гуманитарным катастрофам, подобным той, что мы недавно наблюдали в



Средиземноморье.

• Отсутствие какого-либо широкого общего глобального соглашения о долгосрочном переселении международно перемещенных лиц, если и когда их статус беженца определен, создает внутриполитические пороховые бочки в ряде «стран назначения», ставших странами выбора для людей, находящихся в безнадежных условиях и не имеющих гарантий осесть где-либо.

Эти элементы указывают на необходимость радикальной реформы системы, чтобы суметь работать с перемещениями людей по всему миру, международно перемещенными лицами и, особенно, теми, кто имеет статус беженца, и все это - в необходимом масштабе. Нынешняя система была рассчитана на работу с задачами 1950-х годов. Она не смогла эффективно модернизироваться перед лицом фрагментации ряда современных национальных государств за последнее десятилетие. Новые телекоммуникационные технологии, ИΧ почти повсеместная доступность и беспрецедентные возможности для большей физической мобильности делают эту проблему комплексной. Это стало сферой неотложной реформы для мультилатеральной системы ООН, включая взаимосвязи с региональными организациями, которые также разделяют ответственность в этих сферах. Это стало высшим приоритетом для многих государств-участников.

Растущая угроза глобальных инфекционных заболеваний

Угроза эпидемий и пандемий остается вызовом для международного сообщества. Эта угроза усложняется непрерывным стремительным ростом численности мирового населения на 83 миллиона человек в год и беспрецедентными глобальными перемещениями.62 Но, в то опасность время как глобальных инфекционных заболеваний тоже возрасспособность всемирных тает. национальных систем здравоохранения выявлять, предупреждать и лечить эти

заболевания испытывает все большие трудности из-за ограниченности государственного финансирования.

Проблема глобальных инфекционных заболеваний зависит от целого ряда факторов: адекватность государственных систем здравоохранения, адекватность уровней питания (по данным Продовольственной И сельскохозяйственной организации ООН, сегодня 795 миллионов человек страдают от хронического недоедания⁶³); доступность систем охраны здоровья материнства и детства; нехватка воды: влияние природных катастроф; вырубка лесов; изменение микроклимата и опустынивание. Все эти факторы осложняются вооруженными конфликтами, в ходе которых гораздо больше людей погибает, получает увечья или становится инвалидами по ненасильственным причинам (включая болезни), чем по насильственным. Например, в Дафуре смертей среди гражданского населения с 2003 по 2008 год было вызвано болезнями.⁶⁴

Неспособность **WHO** эффективно реагировать на кризис Эболы в Западной Африке в 2013 – 2014 годах высветила проблемы с возможностью системы ООН эффективно справляться с подобными эпидемиями в будущем. Из всех потенциально опасных инфекционных заболеваний, которыми нужно заняться международному сообществу, грипп (во всех его разновидностях) остается наиболее опасным.65 смертельно Всемирная ассамблея здравоохранения в 2007 году приняла судьбоносные Основы подготовленности к пандемии гриппа, которые объединяют государства-участников, промышленность и WHO ради внедрения общего глобального подхода к подготовленности к гриппу и реагированию на него. Однако остается значительный скептицизм способности OOH отношении эффективно реагировать на крупную глобальную вспышку.

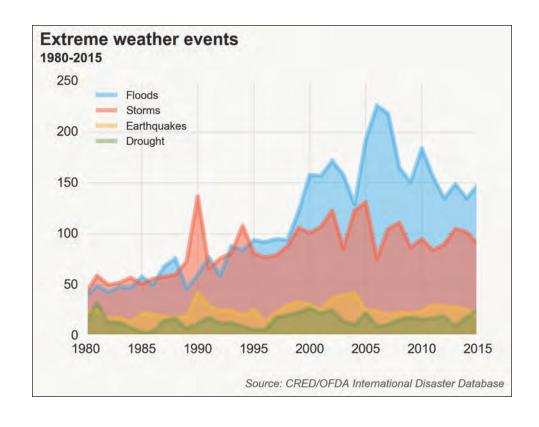
Параллельно с этими угрозами, кризис глобальных исследований в области антибиотиков и проблема глобальной

устойчивости к антибиотикам во всем мире в результате их чрезмерного назначения и использования становятся одним величайших структурных осложнений, с которыми международное здравоохранительное сообщество столкнется в будущем. исследованиям Согласно различных OOH. учреждений резистентность противомикробным препаратам является общественному глобальной угрозой здравоохранению, способной убивать миллионы людей каждый год, низвергнуть успехи общественного здравоохранения в рамках Целей развития тысячелетия, угрожать SDG и к 2050 году вызвать падение на 3.5% глобального валового внутреннего продукта.66

И наконец, ограниченная способность национальных служб здравоохранения и международных профессионалов и структур в этой отрасли эффективно разворачиваться во время кризисов в разных точках мира представляет собой нарастающую логистическую проблему. Неспособность быстро, эффективно и рационально разместить ресурсы во время кризиса Эболы в Западной Африке является наглядной иллюстрацией. МSF и

другие учреждения выразили глубокую обеспокоенность операционной способностью ООН безопасно разворачивать персонал в точках, где возникает кризис. Кроме того, если не происходит быстрого разворачивания, вспышка болезни быстро распространяется через межгосударственные границы.

Будущее глобального общественного здравоохранения, включающего способность сдерживать глобальные инфекционные заболевания, представляет собой ключевой вызов будущему авторитету мультилатеральной системы ООН в целом, который затрагивает ключевой вопрос ощущения людьми своей физической безопасности. Это - абсолютно базовая вещь. Мы никогда не должны забывать, что от пандемии испанского гриппа в 1918-1920 годах погибло больше людей (50 миллионов), чем даже во время всей Второй мировой войны. На самом более одной трети мирового деле, населения время заразилось TO испанским гриппом.⁶⁷ Поэтому эффективное управление будущими вспышками глобальных инфекционных заболеваний с вовлечением всех важных



заинтересованных сторон со всего мира представляет собой область для неотложной фундаментальной реформы – пока еще не слишком поздно.

Ускоряющееся и накапливающееся влияние изменений климата

Существует риск, что климатические изменения и их влияние на экстремальные погодные события, недостаток воды и пищи, прибрежные затопления, изменяющиеся модели глобальных инфекционных заболеваний и международное перемещение людей превысят способность национальных и международных политических игроков реагировать достаточно быстро и в достаточном масштабе. Один из недавних научных докладов содержит предупреждение о том, что «переход глобальных температур через определенный порог может вызвать внезапные, непредсказуемые и потенциально необратимые изменения, которые будут иметь огромное разрушительное и широкомасштабное влияние».68

Климатическим «порогом», за которым происходят опасные и, возможно, необратимые изменения в биосфере, по согласованному мнению ученых и государствучастников, является превышение средней мировой температурой более чем на 1.5-2 градуса по Цельсию доиндустриальных уровней.69 Чем больше времени потребуется, чтобы выбросы достигли пикового значения, тем труднее будет удерживать рост температуры ниже этого уровня. А реальность такова, что обязательства по углероду, принятые в Париже, если они будут реализованы, обеспечат лишь одну треть необходимого сокращения выбросов. Уже есть ряд предупреждающих сигналов:

• Земля уже нагрелась, в среднем, на 1.02 градуса по Цельсию с момента индустриальной революции. То Если глобальная температура вырастет на 2 или 3 градуса выше средней, мы будем жить в «климатическом казино». Мы не будем знать, чего ожидать, потому что это — вне диапазона того, что наблюдалось за последние 100 000 лет.

- Еще одним влиянием климатических изменений является то, что экстремальные погодные явления стали более частыми и более суровыми. Это уже нашло отражение в существенном повышении страховых премий по всему миру. Гуманитарные и экономические последствия экстремальных погодных событий (например, циклонов, тепловых волн, наводнений, лесных пожаров) растут.
- Несмотря на повышение температуры, изменение режима распределения осадков и участившиеся экстремальные погодные события, один только рост глобального населения приведет к повышению потребности в воде, по меньшей мере, на 30%, в еде на 50% и в энергоресурсах на 45% к 2030 году. Вероятность возникновения вооруженного конфликта в результате кризисов безопасности, связанных с едой, водой и энергоресурсами, также начнет расти.

В Пятом оценочном докладе ІРСС (МГЭИК) от 2014 года признается, что климатические изменения обостряют ряд человека. существующих угроз для Климатические изменения угрожают безопасности человека, поскольку могут ухудшить скудность ресурсов, подорвать источники дохода, усилить побуждение к способность ослабить миграции И государств обеспечивать необходимые для безопасности человека условия. Это еще больше затрудняет выполнение программы устойчивого развития и может развернуть положительные тенденции, внести новые неопределенности и увеличить издержки на создание устойчивости.72

Изменения климата потенциально могут влиять на каждую точку земного шара. Но их влияние может быть особенно тяжелым для уязвимых людей и людей с низким уровнем человеческого развития. Это усугубляет социальную и политическую напряженность и может повышать вероятность вооруженных конфликтов. Для небольших развивающихся островных государств (SIDS), изменения климата представляют экзистенциальную угрозу,

которой нужно заниматься неотложно и эффективно.

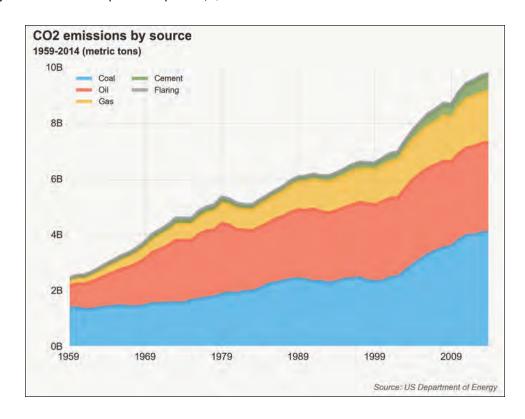
ООН любит термин «сквозной» (crosscutting). Если когда-либо и существовал действительно «сквозной» вызов для системы, то это - многомерное влияние изменений климата. Это влияние охватывает весь диапазон столпов, на которых зиждется ООН - мир и безопасность, устойчивое развитие и права человека. Однако главный инструментальный вопрос на будущее состоит в том, имеет ли наш нынешний аппарат ООН, закрепленный в UNFCCC и соответствующей Конференции сторон, возможности для изменения политики со скоростью, необходимой, чтобы избежать опасных и необратимых изменений климата. Если международному сообществу не удастся радикально урезать выбросы, различным странам, регионам и индустриям по всему миру потребуется ряд еще более радикальных смягчающих мер. Для некоторых малых развивающихся вопрос островных государств это существования.

И здесь мы еще не полностью учитываем то, что люди, помимо климата, нарушают ряд других «планетарных границ», к

которым, согласно Стокгольмскому центру устойчивости, относятся:⁷⁴

- Разрушение озонового слоя стратосферы;
- Потеря и исчезновение биоразнообразия;
 - Химическое загрязнение;
 - Закисление океана;
 - Расход пресной воды;
 - Мировой круговорот воды;
 - Изменение системы землепользования.

В особенности, международное сообщество должно заниматься долгосрочной экологической целостностью наших океанов, которые покрывают 70% поверхности Земли. Океаны очень сильно влияют на климатические изменения и погодные условия. Они также являются критическим источником мирового белка. Однако организация работы с нашими океанами, в остается институциональным сиротой в рамках общей климатической OOH. Национальные архитектуры правительства не несут ответственности. Не существует также и согласованного международного механизма регулирования



для всесторонней работы с океаническими экосистемами. Регулирование наших океанов остается, фактически, ничейной территорией.

Внутренние вызовы системе ООН

«Только когда все мы избегаем рисков, мы создаем мир наибольшей нестабильности.»

Даг Хаммаршёльд Генеральный секретарь ООН (1953— 1961)

Огромные изменения и огромные вызовы, перечисленные выше, кардинальным образом изменят международную политическую почву, на которой придется работать национальным, и международным будущем. В общей организациям В сложности, они подвергнут значительной проверке возможности ООН адаптироваться к новым реалиям 21-го века вместо того, чтобы хвататься за более комфортные и знакомые подходы 20-го века к решению международных проблем. Помимо этих «внешних» вызовов, однако, существует определенное количество вызовов внутренних, возникающих внутри самой системы ООН. И с этими вызовами также необходимо работать.

Ответная культура против превентивной

Очевидно, ООН стала организацией, реагирующей всеобъемлющие на разрушения Второй мировой войны. В результате, за более 70 лет она реагировала на кризисы по мере их возникновения, иногда эффективно, а иногда не очень. Но при подробном изучении условий Устава ООН, важно напомнить себе, что мы еще раз вынуждены избегать разрушительных последствий войны. Именно это основное положение Устава о предупреждении должно заново сконцентрировать наши усилия на более широкой превентивной политике ООН в целом. По логике вещей, она включает в себя следующие факторы:

• Недопущение превращения политических кризисов в вооруженные

конфликты;

- Недопущение перехода межгосударственных споров в состояние войны;
- Предотвращение гуманитарных катастроф того же типа, который на наших глазах развернулся в миграционный кризис за последние несколько лет;
- Недопущение дальнейшего роста безработицы среди молодёжи и её влияния на появление следующего поколения политического отчуждения и целой новой волны воинствующего экстремизма;
- Недопущение развития местных вспышек инфекционных заболеваний в полномасштабную глобальную пандемию;
- Недопущение массовых зверств посредством ранних и эффективных мер; и
- Недопущение необратимых климатических изменений.

Предупреждение должно стать новой сущностью работы ООН. При серьезном отношении это становится вопросом институциональной культуры, структуры и распределения ресурсов всей системы ООН.

Культура независимых башен, а не объединенного лидерства

ООН состоит из 11 фондов и программ, 15 специализированных агентств. родственных организаций и 3 прочих учреждений. Всего 33 учреждения, перечисленных в Прил.3. Конечно, всё перечисленное добавляется к внутренней структуре секретариата ООН, как такового, что охватывает персонал в количестве 41 081 чел.1 Многие десятилетия в системе ООН раздавались тысячи призывов о ликвидации многочисленных организационных «башен», пронизывающих всю систему. Риторическое противоядие от «башен» в системе ООН - это повторяюшийся призыв 0 «межотраслевом» подходе. Однако мы еще остаемся в неведении, насколько это действительно было внедрено в работу учреждений. Мы полностью признаем, что существующие структуры управления, полномочия и распределение ресурсов различных фондов, программ и специализированных агентств, а также особых функций самого секретариата, действуют разделения. Таким образом, изменение исторической предрасположенности независимым «башням» станет трудноразрешимой задачей, требующей интенсивного участия руководящих структур ООН и всех заинтересованных лиц в течение длительного периода времени. Тем не менее, на функциональном уровне:

- Это должно означать совместное принятие решений на самой верхушке системы ООН, при этом исполнительное руководство ООН в ежедневной совещательной деятельности объединяет как политические, так и функциональные решения, охватывающие объединенные элементы безопасности, развития и правозащитной миссии в пределах досягаемости;
- Далее, эффективная борьба с «башнями» должна гарантировать, что подобный совместный процесс принятия решений затем будет отражён в директивах Секретариата ООН по данным операциям ООН на местах; и
- Наконец, мы будем знать, что «башни» окончательно побеждены, когда координаторы-резиденты на местах будут наделены полномочиями управлять персоналом и ресурсами в рамках агентств ООН и между ними на основе изменяющихся потребностей в той или иной области.

Вкратце, борьба с «башнями» касается методов принятия решений, их обсуждения и выполнения.

Культура отчетов, а не действий

ООН породила культуру, поощряющую скорее написание отчетов, а не выполнение решений и достижение ощутимых результатов. Один из самых

жгучих, всепроникающих недочётов системы ООН заключается в том, что она деградировала в мир слов, а не действий. В рамках системы выражается глубокая озабоченность по поводу «правильного выражения своего мнения», когда мы максимально отшлифовываем анализ той или иной международной проблемы. Меньше внимания уделяется тому, что мы фактически можем, должны и хотим сделать, чтобы решить проблему на месте. Это необходимо изменить.

Культура раздробления, а не чётко выраженной ответственности

Система ООН превратилась в организацию, где практически невозможно возложить ответственность за что-либо на конкретного человека или учреждение. Создается впечатление, что она была практически создана таким образом. Поскольку все вызовы деятельности ООН кажутся «межотраслевыми», ответственность за функционирование организации возлагается одновременно на всех и ни на кого. Ни у кого на столе не стоит знаменитая табличка Гарри Трумэна идёт». Главная «Фишка дальше не проблема состоит в том, что, если отдельные люди не несут ответственность за отдельные элементы всеобщей работы ООН, то и общая эффективность системы уменьшается.

Культура централизации, а не делегирования

ООН – это глубоко иерархическая структура. Её необходимо сделать гораздо проще. В ней слишком много уровней и «управления». Учреждением настолько большим, разнообразным и международным, как ООН, физически невозможно управлять иерархическим путём. В рамках директивы стратегической политики должны существовать четкие линии функционального делегиро-Более вания. τοιο, это относится непосредственно К предыдущему обсуждению ответственности. Если полномочия чётко делегируются,

например, руководству на местах, то именно здесь и должна лежать ответственность.

Культура центра, а не приоритета деятельности на местах

Почти половина персонала Секретариата ООН, что охватывает более 41 тыс. чел., находится В главном управлении1. Учитывая, что максимальная эффективность ООН рассматривается не относительно стиля её программных документов, но относительно эффективности, с которой она выполняет свою работу на местах, необходимо увеличить персонал ООН на местах и уменьшить в главном управлении. Персонал, работающий на местах, также следует лучше поощрять за работу. Мы должны поощрять культуру долгосрочной профессиональной работы на местах, чтобы лучшие специалисты ООН на местах получали достойное поощрение, продвижение и мотивацию продолжать работу, а не возвращаться в главное управление для продвижения по карьерной лестнице.

Отсутствие объединенной работы на местах

Эффективное осуществление услуг для принимающих стран и местного населения требует объединенной работы на местах. Это, конечно, отражает широкие споры по поводу распределения функциональной и географической ответственности между международными политическими учреждениями в целом: касается ли эта ответственность министерства иностранных дел или таких международных организаций, как, например, OOH. Это классическая проблема организационной матрицы в структуре учреждений - приоритет специализированной функции или приоритет географической территории. Однако, если ООН серьезно воспринимает утверждение, что мы сейчас заняты обеспечением объединенного мира и безопасности, развития и защиты прав человека во всём международном сообществе, из этого следует, что мы должны полностью объединить команды, способные осуществлять

комплексные услуги на местах. Что еще более важно, с большей долей вероятности это будет целесообразно для правительств тех стран, на территории которых работает ООН. В конечном счете, наша первейшая ответственность заключается не поддержке объединения отдельных «башен» в рамках общей системы. Скорее, она заключается в выполнении скоординированных программ силами объединенных команд под управлением всецело уполнокоординаторов-резидентов. моченных Таким образом гораздо легче добиваться эффективных и ощутимых результатов. Кроме того, надлежащее объединение команд ООН, работающих на местах, можно осуществить способом, который доведет до максимума четкое рабочее пространство для гуманитарной деятельности при возникновении кризисов, в то время как необходимо признать, что подобное рабочее пространство никогда не может быть защищено без обращения к окружающим реалиям безопасности и развития.

Подробные протоколы о сотрудничестве между ООН и региональными организациями

У ООН сложились важные институциональные отношения со многими региональными организациями, хотя во многих случаях отсутствуют четкие протоколы, определяющие их общие цели и функциональные взаимоотношения. Помимо функциональной возможности улучшить меры по координации, 8-я глава Устава ООН также официально подчеркивает важность региональных учреждений в усилении всеобщей работы ООН. Это немаловажный вопрос. Институциональная способность бюджетная многих региональных организаций (например, Европейского Союза и Африканского Союза) выступать в качестве значимых и полноправных международных игроков крайне важна. Это указывает на острую необходимость более эффективного соглашения о сотрудничестве и четких протоколов между ООН и полным спектром

региональных организаций. На данный момент эти взаимоотношения больше основываются на личной и институциональной доброй воле, а не на четких межорганизационных взаимоотношениях.

Что касается мира и безопасности, например, всё ещё сохраняется недостаток ясности между полномочиями Африканского Союза согласно Статьи 4 Учредительного акта касательно вмешательства Африканского союза в другое участвующее государство при «серьезных обстоятельствах» и полномочиями, доступными Совету безопасности ООН, что подчеркивается в Уставе ООН, особенно в 8-й главе. Данная глава определяет безопасные отношения между Советом безопасности и региональными организациями, более широко обозначая это как «региональные соглашения». Опять же, оперативные связи между двумя организациями имеют смысл. ктох нуждаются в значительном улучшении миротворческой касательно вопроса работы Африканского союза и ООН, в особенности в поиске эффективных формул финансирования Африканского союза. Нагрузка этой работы оказывается слишком большой ДЛЯ СОВОКУПНЫХ бюджетных возможностей нескольких Африканских государств.

До известной степени отношения мира и безопасности между ООН и Африканским союзом улучшились после их объединения для усиленного партнерства ради мира и безопасности. Но это объединение необходимо расширить, чтобы активировать организацию взаимодействия, которое касалось бы всего спектра комиссионных операций Африканского союза. Например, более официальные институциональные касательно отношения «развития руководства» в рамках объединения оказались бы чрезвычайно полезны. Плодотворная совместная деятельность может стать важным фактором повышения эффективности для обеих организаций. Именно эту концепцию «фактора повышения эффективности» ООН следует развивать со всеми важными региональными организациями в различных международных политических сферах. Это обретает еще большую важность, когда обостряется нехватка глобального государственного дохода, национальный вклад в региональные и международные организации осуществляется труднее, а некоторые участвующие страны финансируют оба вида учреждений.

Рамки партнерства между неправительственными организациями (НПО) и частным бизнесом

Как было отмечено выше, протоколы о сотрудничестве между системой ООН и Бреттон-Вудскими учреждениями, региональными организациями, международными НПО и частным бизнесом не организованы должным образом на данный момент. Всё возрастает потребность в согласованных рабочих протоколах и гибких консультативных мероприятиях, соответствующих данным протоколам. В определенной степени такой процесс начинается естественным путём между ООН и Всемирным банком, посредством переговоров о целях устойчивого развития (ЦУР), в результате которых оформлена и согласована Повестка 2030. Если Повестка 2030 будет надлежащим образом финансироваться и выполняться, возникнет необходимость усиливать данные рамки сотрудничества в будущем. То же относится и к структурным взаимоотношениями ООН с международными НПО. Громко звучат жалобы международных НПО о том, что механизм OOH несёт вовлечения шаблонный характер – относительно небольшой офис в рамках Экономического и социального OOH (ЭКОСОС). Развитие совета Глобального пакта ООН с частным бизнесом Генеральным секретарём ООН на тот момент Кофи Аннаном оказался более эффективным методом сотрудничества, чем для НПО. Он эффективно функционировал в течение недавних переговоров о Повестке 2030 и Парижском соглашении. Однако необходимо продолжать работу над этими обеими программами.

В целом, основанная на государстве структура межнациональной системы сохраняет крайнюю важность. Но если требуется сохранять крайнюю важность системы, ею необходимо эффективно управлять и координировать её работу, выполняемую всё растущим количеством игроков неправительственных глобальном политическом пространстве. Правда состоит в том, что мы живём в пространстве, поделенном одновременно множество национальностей множество заинтересованных лиц. Необходимость установить слаженные отношения между этими двумя реалиями станет важным испытанием эффективности реформирования системы ООН в будущем.

Жёсткое штатное расписание

Если что-то и способно доказать тот факт, что ООН, обладая структурой еще двадцатого века, пытается управлять реалиями двадцать первого века, так это сущность системы кадровой деятельности, которая остается неизменной с незапамятных времён. Несмотря на быстро растущее количество и изменяющуюся природу кризисов, с которыми ООН приходится бороться, может понадобиться до 12 месяцев, чтобы принять нового человека на пост ООН1. Это попросту недопустимо для современной организации. Более того, неспособность управляющего состава ООН с легкостью перемещать людей в рамках агентств, не говоря уже о перемещении между разными агентствами, снижает способность учреждения эффективно реагировать на стремительно разворачивающиеся события. Например, в рамках действующих соглашений у Генерального секретаря нет полномочий на перемещение ресурсов и персонала между отделами в рамках Секретариата ООН, не говоря уже о перемещении между Секретариатом и фондами, программами и специализированными агентствами, которые обладают отдельным финансированием и регулирующими механизмами. Более того, уже легендарной стала невозможность уволить

занявшего сотрудника, постоянную позицию в системе ООН, независимо от количества отзывов протоколов эффективностью, управления адресованных ему. Наконец, наблюдается медленный и неуклонный упадок самого понятия постоянной, профессиональной и международной государственной службы. Назначения, сделанные по политическим соображениям, могут нести важность, поскольку добавляют высокоуровневый опыт управленческой структуре высокоуровневых учреждений. Но способность проверенных временем, опытных квалифицированных сотрудников в рамках государственной службы ООН продвинуться на более высокие позиции в управленческой структуре стала скорее исключением, а не правилом.

В системе ООН возникла серьезная необходимость опираться на непрерывные «кадры» институциональной экспертизы, поскольку она относится как Секретариату, так и к основным фондам, программам специализированным И агентствам OOH. Следует сохранять гибкость при внешних назначениях, где бы ни возникала эта необходимость. Но это не должно происходить за счет погашения самой идеи постоянной международной государственной службы. существует именно такой риск. Глубокие реформы управленческой системы ООН необходимы, если ООН окажется в состоянии выполнять всё расширяющийся спектр функций, которые участвующие страны расставили на десятилетия вперёд. Во многих случаях именно у них ключевое значение.

Внешние бюджетные ограничения и внутренняя бюджетная гибкость

Наименее обсуждаемый, но, возможно, самый решающий аспект работы ООН – это её бюджет. Важно поставить бюджет ООН в связь с общим целым. В 2013-м году годовой бюджет ООН составил 32,4 млрд долларов, что включало в себя 12,6 млрд долларов обязательных взносов и 19,8 млрд добровольных взносов участвующих

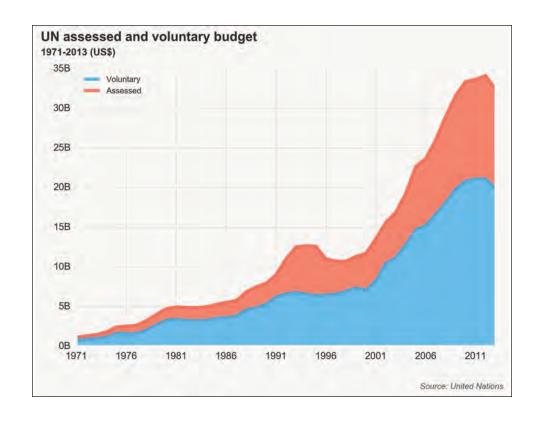
стран1. Посему ООН обладает налогоспособностью государства размера Словакии или размера бюджета на оказание помощи Министерства международного развития Великобритании.

Обязательные взносы участвующих стран в систему ООН (на основе фиксированной формулы, рассчитываемой на доле государства в мировом ВВП) за последние 25 лет выросли, но в скромных масштабах. Добровольные вклады в систему ООН по природе своей колебались более широко в зависимости от возможности государств вносить выплаты (в зависимости от национальных и экономических обстоятельств) и интенсивности вызовов и кризисов перед фондами, программами и специализированными агентствами ООН в определенном году.

ООН, как и любая другая организация, должна жить по средствам. Проблема с основным финансированием ООН не заключается в объемах финансирования. Она заключается в его внутреннем распределении, частично отражаясь в несгибаемости системы кадрового управления, что

уже отображалось выше. Существует также и смежная проблема определенных представительств ООН, чей срок истёк, но чей персонал остается в записях ООН, вызывая значительные издержки в бюджете. В этих сферах сохраняется возможность для значительного повышения эффективности.

Однако, как уже было обозначено. существует проблема растущего разрыва финансирования между гуманитарными обращениями ООН, с одной стороны, и суммами, вложенными в эти обращения, с другой стороны. Разрыв продолжает расти. Он частично отражает кризис государственных доходов, который сейчас испытывают некоторые спонсирующие государства с начала международного финансового кризиса. Он также может отражать другой тип «спонсорской усталости», касающейся предполагаемой эффективности некоторых из данных программ ООН, поскольку спонсоры предпочитают НПО. На это потребуется уделить пристальное внимание при будущем реформировании системы.



`Основной элемент реформирования будущего бюджетного процесса самой системы ООН заключается в чрезвычайно бюрократизированной системе, определяющей и подтверждающей бюджет ООН. В отличие от любой другой корпоративной организации в мире, процесс планирования бюджета в ООН на определенный год начинается за два года и три месяца с начала данного года. Процесс охватывает процесс принятия решений, который делится на 8 этапов. Фактически, он охватывает 11 этапов, если мы будем включать процессы, имеющие отношение к финансовому аудиту, анализу функционирования и обзор этических принципов. Заключительный отчет, представленный Пятому комитету ООН о бюджетных решениях, теперь расширился до 8 тысяч страниц. При сохранении тотального контроля Генеральной Ассамблеи бюджетом ООН посредством комитета, сохраняются многочисленные споры о крупномасштабной рационализации, как для большей прозрачности для участвующих стран, так и для повышения эффективности организации. Комплексность текущего процесса сама по себе является объяснением институциональной неэффективности.

Организационные принципы для более эффективной работы ООН

Учитывая скорость, глубину и комплексность изменений, происходящих в стратегическом окружении, где работает ООН в 21учитывая определенную веке, жесткость текущей институциональной структуры и культуры ООН, какие же основные принципы должны направить наши усилия, чтобы ООН соответствовала будущем? СВОИМ целям Помимо стандартных бессмысленных управленческих клише, важно сохранять концептуальную ясность стратегического направления организации. Следующие основные принципы являются основой определенного количества более специфических рекомендаций по изменению.

1. Официальное повторное подтверучаствующих ждение стран принципа многосторонних отношений как центрального в будущем мировом порядке. Это необходимо выполнить на Второй конференции в Сан-Франциско в 2020-м году, чтобы отметить 75-ую годовщину создания ООН: Это также подарит уникальную возможность участвующим странам на высоком уровне официально высказать соображения о создании ООН, её исторической работе и о своей готовности обеспечить столетний юбилей органи-Некоторым это зации. показаться пустым шаблоном. Ha самом же деле, для этого появилась серьезная необходимость, как политическая, так и функциональная. На момент, горькая данный правда состоит в том, что многосторонние отношения начинают переходить от центра к периферии приоритетов международной политики растущего количества государств. Ситуация становится опасной, если начинает приближаться к критической массе. Безразличие порождает еще больше безразличия, поскольку государства на глазах друг друга покидают мультикоторую культурную систему, старательно и совместно создавали 70 назад. Пришло время участвующих стран на высшем уровне публично повторно подтвердить свою политическую преданность основным принципам мультилатерализма - не следуя идеологической догме, заново подчеркивая основную логику международной политики участвующих стран о преимуществах, которые они получают от мультикультурной системы, а не «бремя», которое они вынуждены тягать в результате этой системы. Нам нужно прочертить линию на песке и не допустить дальнейшей эрозии системы. И это необходимо начать на уровне высокой

политики.

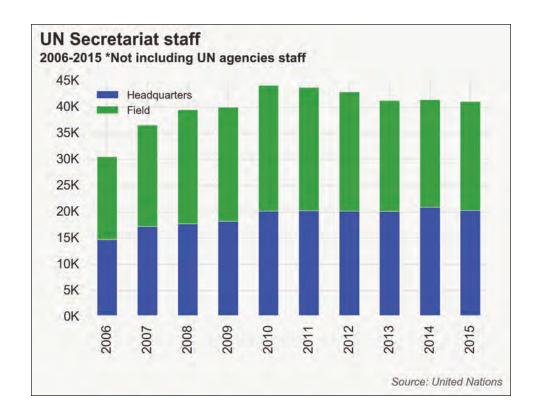
- 2. Развитие объединенной Повестки устойчивого мира, безопасности и развития (УМБР) на 2030-й год: Эта повестка сможет синхронизировать деятельность ради мира и безопасности с уже согласованной глобальной Повесткой 2030 ради устойчивого экологобезопасного развития климатических изменений. факторы взаимосвязаны в реальности и должны сохранять такую же связь в соответствующих аппаратах ООН. Если ООН серьезно относится к долгосрочной предупреждающей Повестке, полное объединение базовых экономических, социальных и управленческих факторов является важным условием успеха. Это также объединит усилия в борьбе против «башен» на концептуальном, политическом и функциональном уровне и историческое разделение политики и программы ООН. Основной организационный принцип всех трёх Повесток 2030 (Повестка Парижское соглашение по климатическим изменениям и наши предложения о мире и безопасности) - это самодостаточное развитие. В свою очередь переходит к объединяющим принципам трёх Повесток - это предвидение, планирование и предупреждение, что отличается от культуры простой реакции, решения «пластыря» и скрещивания пальцев на удачу.
- Развитие всеохватывающей доктрины предупреждения: предупреждении много спорили, его обсуждали И согласовывали многочисленных 0 документах реформировании ООН в течении многих десятилетий. Но его еще предстоит полностью интегрировать в политику, структуру культуру совмещенных функций OOH. Предупреждение несёт исключительную важность многим ПО причинам:
 - Оно спасает жизни.

- Оно сокращает масштаб разрушений инфраструктуры, когда кризис разрастается до состояния войны.
- Оно более эффективно в долгосрочной перспективе для предотвращения политического насилия и обострения экономической нестабильности.
- Оно экономит бюджетные ресурсы ООН.
- Оно также является ключевым фактором в любой новой внедренной Повестке по сохранению мира и безопасности, а также по развитию той или иной страны.
- 4. Стремление к дисциплине политики планирования: Сотрудники, планирующие политику, являются ключевым компонентом многих Министерств иностранных дел всего мира. Их цель заключается в изучении мировой ситуации, выходя далеко за границы сегодняшнего ДНЯ С горизонтом в будущее с опережением лет, чтобы определить основные стратегические риски и возможности в будущем. В общем и целом, это не происходит систематически в ООН. Нельзя сказать, что мы полностью можем планировать будущее. У нас должны быть системы, которые будут реагировать неожиданно появляющиеся факторы, проявляя гибкость, адаптацию и эффективность. Но так же правдиво и утверждение, что, обладая специальной планирующей способностью, ООН может анализировать основные новые направления, которым понадобится международная институциональная реакция на годы вперёд. Планирование политики движущаяся сила любых эффективных и объединенных усилий в предупреждающей политике ООН. Механизм планирования политики ООН должен концентрироваться на следующих механизмах:
 - Будущая географическая концентрация и функциональные модели

террористической деятельности в Среднем Востоке, Северной Африке и других местах, а также действия для её предупреждения;

- Воздействие демографической ситуации на государственную стабильность и неустойчивость, а также реакция на неё;
- Будущее трудоустройство и безработица в экономической ситуации как источник социальной неустроенности и воинствующего экстремизма, а также наша реакция на них;
- Влияние технологических инноваций, включая положительный и отрицательный эффект на безопасность (например, развитие искусственного интеллекта в военной сфере), устойчивое экологобезопасное развитие (например, хранение и использование солнечной энергии), и прогнозирование конкретных типов стихийных бедствий;
- Квантовые сдвиги в климатических изменениях, включая влияние за пределами текущих прогнозов на небольших островных и развиваю-

- щихся государствах, а также наша способность смягчить их; и
- Новые угрозы развития оружия массового уничтожения (ОМУ), а также наши действия по сокращению этих угроз.
- 5. Стремление к основным управленческим дисциплинам определения нашей миссии, делегирования, объединения команд, выполнения задач, оценивания, отчетности и обзоров всей деятельности ООН: Это относится к структуре и культуре комплексных глобальных организаций, работающих CO стремительно изменяющейся мировой ситуацией. Стратегические цели, задачи и миссии установлены участвующими OOH странами через Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею. Ответственность по выполнению этой на задачи лежит Секретариате, миротворческих силах, а также фондах, программах и специализированных агентствах ООН. В соответствии с различными структурами базовые управленческие данные



- принципы необходимо применять к максимально «простым» административным структурам с подавляющим стратегическим уклоном в направлении результатов. Дни классических вертикальных институциональных структур, основанных на жесткой иерархии, подобных «башням», подошли к завершению в других, успешных международных организациях. К такому же результату должна подойти и система ООН.
- 6. Приоритет работы на местах над работой в главном офисе: деятельность ООН следует анализировать по её успеху в работе на местах, по спасенным жизням и обеспеченным возможностям. Деятельность ООН не должна анализироваться по количеству написанных отчетов. Фактически, ООН пишет слишком много. Как было обозначено выше, создается впечатление, будто ООН озабочена больше «правильным выражением мнения», а не тем, что может быть сделано на местах. Кажется, что система что после допускает, написания отчета, принятия резолюции и правильного оформления слов, работа считается выполненной. Конечно, на самом деле работа едва начинается. Таким образом, ООН всегда должна направлять свои усилия на работу на местах. Именно здесь и можно изменять жизни. Нам следует определиться с размером персонала в офисах В будущем главных отношении персонала, работающего напрямую на местах. Сегодняшний Генеральный секретарь показал значительный прогресс в этой области. текущее пропорциональное отношение между персоналом главном офисе и персоналом на местах всё еще перевешивает в сторону офисных сотрудников.
- 7. Основной принцип «Команды ООН» с полностью объединенными командами, направленными на результат, как в центре, так и на

местах: Как было сказано выше, это применяется к специальным политичефункциям Секретариата башнях». Также это применяется, более критически, к полностью объединенным командам ООН, работающим на местах. Лидер каждой команды должен избираться из агентства ООН, обладающего большим влиянием в той или иной участвующей стране. Как было отмечено в отчете, полномочия резидентов-координаторов значительно ограничены по сравнению с прочими агентствами ООН. На данный момент каждое агентство ООН обладает собственными определенными полномочиями для работы в той или иной стране. Эти полномочия необходимо оставить. Однако эти полномочия также должны соответствовать объединенным полномочиям ООН для выполнения солидарных миссий всех агентств ООН. Это не должно выполняться механически, бездумно. Работа должна по-настоящему отражать конкретную сущность миссии и комплексные обстоятельства, в которых приходится работать ООН реализации своей миссии. Резидентами-координаторами должны самые старшие, опытные профессионалы, нацеленные на результат и имеющие за плечами высокие достижения в работе на местах. Они также должны обладать высоким уровнем старшинства в системе ООН и получать достаточное профессиональное поощрение для продолжения работы на местах. И более спорное утверждение: резиденты-координаторы должны быть наделены полномочиями для перемещения персонала и ресурсов между постами и агентствами в рамках одной страны, если этого требует ситуация в стране, где проводится работа. Это необходимо, если резидент-координатор будет нести ответственность за результаты всеобщей деятельности ООН и их соответствие целям и оценкам, обозначенным в согласо-

ванных полномочиях в данной стране. В свою очередь, это привлечет внимание к необходимости определенного количества региональных офисов ООН. Иными словами, структуру ООН на местах, как и в главном офисе, необходимо значительно упростить.

- 8. Новый приоритет «мы, народы», что включает международное сотрудничество с гражданским обществом, организованным трудом и частным бизнесом: ООН внедрила подход постепенного развития её официального сотрудничества с обозначенными выше секторами. Данное развитие необходимо ускорить и углубить. Иначе нам не удастся выполнить ЦУР в соответствии с Повесткой 2030. Эту новую философию сотрудничества также следует внедрить в управленческую структуру ООН на самом высоком уровне и, опять же, в традиционных «башнях». Это можно выполнить при одновременном сохранении централизованной роли качестве организации участвующих стран и при сохранении приоритета в руках участвующих стран. Фактически, при более совершенной организации гражданского общества, труда и бизнеса и в рамках согласованного сотрудничества именно участвующие страны могут обладать большим влиянием, а не какие-либо новые игроки.
- 9. Женщины и девочки составляют половину населения планеты. На данный момент они получают гораздо меньше половины ресурсов и возможностей, существующих в Миссия ООН состоит мире. изменении такой ситуации: Это центральный означает приоритет женщин и девочек для всех управленческих структур, программ и функций OOH. Организация значительно продвинулась в этом направлении. Однако еще больше необходимо

- сделать для поддержки равенства полов во всей системе мира. Что касается программ, женщины девочки являются главными жертвами вооруженных конфликтов, нищеты и гуманитарных катастроф. Таким образом, женщины и девочки должны считаться центральным, внедренным приоритетом во всех сферах работы OOH. включая миротворческую деятельность, безопасность, самодоразвитие, управление, статочное человеческие права и справедливость, а также в работе каждого отдельного агентства и программы ООН.
- 10. Новый приоритет для молодежи всего мира: образование, предпринимательство и трудоустройство: в 2015-м году насчитывалось 1,2 млрд молодых людей в возрасте от 14 до 24 лет. К 2030-м году это количество увеличится на 7% и достигнет 1,3 млрд1. В то же время количество безработных во всем мире в 2015-м году составило 197,1 млн и, как ожидается, возрастет на 2,3 млн к концу 2016-го года. Данная ситуация всё ухудшается. К 2017-му году прогнозируется появление дополнительных 1,1 млн безработных. Таким образом, перед нами разворачивается крупный глобальный вызов, поскольку сотни миллионов представителей следующего поколения не имеют возможности найти работу или начать небольшой бизнес. Как было обозначено выше, мы столкнулись с основными компонентами длительного политического противостояния И потенциального воинствующего экстремизма, поскольку «общественный международный договор» прошлого не смог сохранить свою силу для следующего поколения. Образование, трудоустройство предпринимательство молодых людей центральную должны занимать позицию в структурах и приоритетах OOH.

«Невозможно реализовать наши цели при дискриминации половины населения планеты. Как урок за уроком научили нас, нет более эффективного инструмента развития, чем наделение женщин возможностью реализации своих прав.»

Кофи Аннан Генеральный секретарь ООН (1997– 2006)

Мир и безопасность

Данные конкретные рекомендации, касающиеся будущей работы ООН ради безопасности, основаны на мира и недавней работе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (НГВУМО), которую возглавляет Жозе Мануэл Рамуш-Орта1; на отчете Консультативной группы экспертов по обзору миростроительства под названием «Необходимость сохранения мира» («Отчет Розенталя») под управлением Герта Розенталя2 и на резолюциях Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи (2282 и 70/262) от апреля 2016-го года, где содержится реакция на Отчет ИХ Розенталя3. Это подробные отчеты с множеством важных рекомендаций на интегрирование, правильное лучшее финансирование эффективную И миротворческую деятельность OOH. Следующие рекомендации основываются на этих отчетах.

Необходимо обсудить новую объединенную Повестку по устойчивому миру, безопасности и развитию. Этот отчет рекомендует проведение переговоров участвующих стран с целью развития согласованной Повестки на период с 2017-го по 2020-й годы. Для осуществления этой рекомендации Повестка должна рассматривать 2030-й год своим целевым годом, что соответствует Повестке 2030 и ЦУР. Это будет существенным шагом вперед. Он может привести к соглашению о новом наборе ЦУМ (Целей устойчивого мира). Со временем они могут объединиться с

существующими ЦУР в зависимости от позиций участвующих стран.

Конечно, ЦУР уже имеют отношение к миру и безопасности, но не в достаточной ширине и глубине целей, обозначенных в данном отчете, и тех целей, обозначенных в других отчетах, на которые ссылается текущий. Главные цели согласованной Повестки о мире, безопасности и развитии должны быть следующими:

- Во-первых, установить общие концептуальные рамки Повестки по миру и безопасности, идущие параллельно с достижениями по Повестке 2030;
- Во-вторых, привить Повестке по миру и безопасности, включая её соответствующую институциональную структуру в рамках системы ООН, скорее предупреждающий, а не реагирующий подход, чтобы она могла работать с основными социальными, экономическими и управленческими причинами кризисов и конфликтов по всему миру;
- В-третьих, применить весь спектр действий по сохранению мира в систематической Повестке, которая будет включать следующие факторы:
 - Политическое планирование
 - Прогнозирование кризисов
 - Предупреждающие действия
 - Активное посредничество
 - Принуждение к миру
 - Сохранение мира
 - Восстановление после конфликтов
 - Реконструкция
- В четвертых, подчеркнуть необходимость способности ООН своевременно реагировать, если и когда политические кризисы или вооруженные конфликты разгораются без предупреждения, как часто и происходит.

Иными словами, при условии настоящих вызовов, возникающих перед ООН на местах сегодня, данная новая Повестка по миру и безопасности должна полностью охватывать как долгосрочную предупреж-

дающую, так краткосрочную реагирующую деятельность. Таким образом, во многих отношениях Повестка предупреждающим действиям, обеспечивающим мир и безопасность, может развиваться в том же направлении, как и Повестка по обеспечению устойчивого развития, где последняя устанавливает долгосрочный фундамент для устойчивого экономического роста, зашиты окружающей среды и социальной сплоченности. Новая повестка по миру и безопасности также будет сконцентрирована на долгосрочной деятельности, ведущей к устойчивому миру, безопасности и стабильности посредством работы с тем, что обычно называется «корневыми причинами» конфликта. В то же время ООН должна еще и подготовиться своевременно реагировать на внезапные кризисы при их возникновении. Обе эти способности остро необходимы в арсенале ООН.

Необходимо назначить заместителя Генерального секретаря ООН, несущего ответственность за предупреждающую дипломатию. Если мы серьезно относимся ко всеохватывающей доктрине предупреждающей дипломатии как к части данной новой Повестки по устойчивому миру, безопасности и развитию, она должна

взаимодействовать с полным спектром появляющихся угроз миру и безопасности (что включает в себя социальную несправедливость, экономическую нестабильность. политическое исключение. управленческие неудачи и стремительные климатические изменения). Таким образом, эффективная предупреждающая дипломатия должна быть закреплена в институциональной точке опоры системы OOH, которая оказывает настоящее влияние. В противном случае работа превращается в бумажную бюрократию. Горькая правда состоит в том, что успех неудача предупреждающей дипломатии, как и в случае с ЦУР, будет рассматриваться относительно реальной ситуации на местах. Она не будет рассматриваться по стилю наших аналитических подходов, или по количеству высокоуровправлений, которыми С общались, или по количеству конференций, проведенных ООН.

Аналитические и политические исходные данные в системе ООН касательно появления настоящих угроз безопасности требуется положить на стол сотрудника, обладающего способностями к исполнительной власти. Это возможно выполнить эффективно только на уровне заместителя



Малазийские женщины в составе временных миротворческих сил ООН в Ливане (ВМСООНЛ), Кавкаба, Ливан, 11.01.2012 UN Photo/Pasqual Gorriz.

Генерального секретаря OOH. Этот сотрудник должен быть наделен достаточными полномочиями для управления полным спектром действий системы ООН. И это будет не только функцией главного офиса. Что более важно, это примет форму полностью объединенной команды с лидером, наделенным полномочиями для осуществления работы на местах, а не для работы третейским судьей «воюющими государствами» в рамках различных агентств ООН, сражающихся за позиции и ресурсы.

Этот Генерального заместитель секретаря должен в сотрудничестве с Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей обладать полномочиями руководить «передачей» согласованных полномочий той или иной стране, где работает ООН, с одного этапа мира, безопасности и развития к следующему, как подчеркивается в отчете Розенталя. Помимо этого, такой заместитель своей работой другими компонентами механизма ООН должен обеспечивать проведение переговоров со властями стран, на чьей территории происходит конфликт, о проведении миротворческих пактов и сроков выполнения миссий. Это непосредственно проистекает от рекомендации 134 отчета Розенталя. Конечно, определенные процессы по принятию решений, касающихся конкретных миротворческих операций, могут быть предприняты только в сотрудничестве с участвующими странами посредством их соответствующих совещательных органов, особенности посредством Совета Безопасности.

Деятельность ООН по обеспечению мира и безопасности на местах необходимо осуществлять под руководством старшего руководителя ООН, назначенного исполнительным директором ООН (ИДООН). ИДООН должен обладать полномочиями управлять полностью объединенными действиями ПО обеспечению мира и безопасности в надлежащей стране и нести ответственность за успех или неудачу данных

действий. ООН непреднамеренно довела до совершенства искусство размытых границ ответственности. Это необходимо остановить, особенно в работе на местах. Там, где официальные миротворческие операции проводятся с участием военных подразделений, уполномоченных Советом Безопасности, эти операции необходимо поддерживать стратегическим анализом, выполняемым несколькими сотрудниками, отвечающими за мониторинг прогресса или соответствующей регресса миссии, согласованным полномочиям. Эта работа должна регулироваться уполномоченным старшим руководителем (например, ИДООН), который будет отчитываться Советом Безопасности Генерального секретаря или его заместителя1. Должно существовать четкое разделение ответственности, дающее общевойсковому командиру тактическую автономность. Но военные операции всеобшей контролироваться должны миссией по обеспечению мира и безопасности, что будет включать полный спектр прочих миссий ООН. И они должны, в свою очередь, полностью соответствовать пакту страны, о котором говорилось ранее. Наконец, если ИДООН - не женщина, его заместителем должна быть женщина, чтобы соответствовать правилу абсолютной центральности женщин и девушек в Повестке по обеспечению мира и безопасности, как подчеркнуто Резолюции Совета Безопасности 1325.

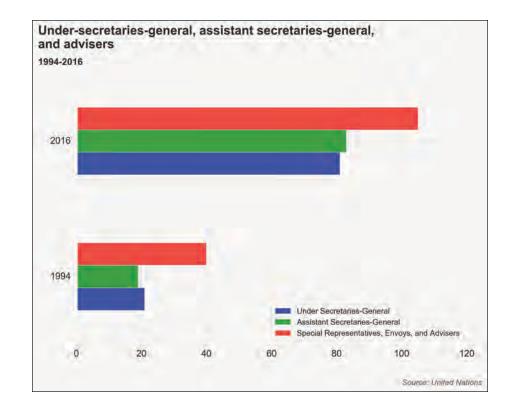
ООН должна развить официальную группу потенциальных специальных представителей ООН, специальных представителей Генерального секретаря (СПГС) И других специальных должностных назначенных лиц, Генеральным секретарём. Такая группа составит общий фонд служащих высокого ранга, который будет привлекаться в качестве посредников или участников назначенных миротворческих операций или других операций при необходимости. Количество данных служащих, включая специальных представителей и их заместителей, значительно возросло за последние

два десятилетия от 40 до приблизительно 103 по состоянию на август 2016. Многие из этих служащих оцениваются как высокоэффективные сотрудники. Текущие выбора процессы И назначения выполняются для каждого конкретного случая в определенной степени. Это понятно, когда вспыхивает неожиданный кризис или когда рассматриваемый кризис требует уникальных навыков. Как принцип общего руководства, тем не менее, было бы лучше осуществлять неразрывный процесс назначения сотрудников в группу, из которой Генеральный секретарь сможет выбирать сотрудников для определенной миссии по мере её появления. Участники группы должны иметь опыт работы в системе ООН. А также они должны охватыцелый спектр функциональных, географических, культурных и лингвистических специальностей, которые понадобятся системе. Группа также должна отражать необходимое равенство полов.

Департамент по политическим вопросам (ДПВ) должен обладать значительно расширенными ресурсами для поддержки политических миссий ООН в будущем. Опять же, это находится в

самом сердце истинных возможностей ООН осуществлять предупреждающую дипломатию. Весь смысл политической миссии состоит в погашении кризиса, пока он не перешёл в вооруженный конфликт, и создании политической почвы для устойчивого мира. Кроме того, политические миссии гораздо дешевле, чем миротворческие миссии. В 2015-м году общий годовой бюджет ДПВ на политические миссии составил 18,1 млн долларов1. Годовой бюджет ООН на миротворческие операции превысил 8 млрд долларов2. Предотвращение войны в среднем в 60 раз дешевле, чем её устранение. Но мир сообща тратит 1 доллар на предотвращение конфликта и 1 885 долларов на военный бюджет3. Профилактика гораздо дешевле лечения.

Роль миротворческой комиссии (МК) должна быть усилена. МК — не инструмент Секретариата. Это независимая комиссия, в состав которой входят страны, участвующие в ООН. Прогрессивные совместные резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности касательно «сохранения мира» обеспечивают новую почву для работы МК. Однако



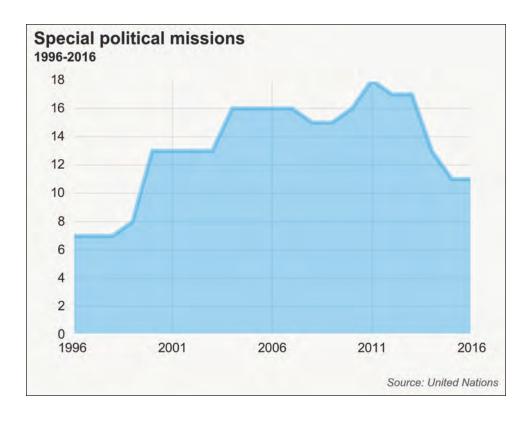
её роль необходимо и дальше усиливать, в том числе в качестве независимого центра международной экспертизы по проведению миротворческих операций; по приобретенным урокам от предыдущих операций; по рекомендациям другим органам ООН (включая Совет Безопасности, Генеральную Ассамблею и Секретариат), где необходимо проводить миротворческие операции, учитывая разворачивающуюся ситуацию, и по внешнему изучению развития каждой миротворческой операции с начала до конца. Данная рекомендация также полностью соответствует рекомендациям отчета Розенталя. МК также должна служить в качестве глубоко информированного исследовательского секретариата и помогать в осуществлении названных выше рекомендаций для новой объединенной Повестки по обеспечению мира, безопасности и развития.

Руководство персоналом, занимающимся политическим планированием. На данный момент, как было обозначено выше, в этой сфере нет никакого продвижения. Её функции должны расширяться, выходя за пределы классического определения «мира и безопасности». Как уже

рекомендовалось выше, её полномочия должны охватывать полностью объединенный спектр безопасности, развития и стабильности. ООН нуждается в преданном, полновременном, многоотраслевом и многокультурном планирующем персонале. Если у ООН не будет такого персонала, институциональные способности её предупреждающей дипломатии так и останутся жёстко ограниченными.

Назначение заместителя Генерального секретаря ООН (по обеспечению мира и безопасности) в качестве единственной точки координации антитеррористической деятельности.

Данную позицию можно обозначить как заместитель Генерального секретаря (по обеспечению мира и безопасности) и поддерживать полновременной работой под руководством Генерального секретаря. Данная позиция должна координировать активное и оперативное взаимодействие ООН с участвующими странами (например, касательно финансирования террористических организаций), а также дальнейшую широкую деятельность ООН в предупреждающей дипломатии. В последнее также необходимо включить деятельность ООН



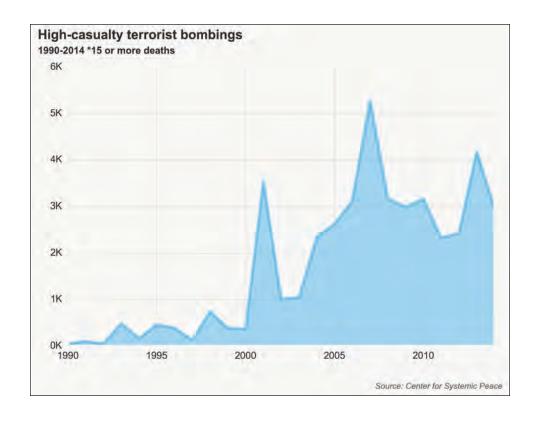
по борьбе с воинствующим экстремизмом. Данный отчет основывается на прерывистых и одновременно прочных взаимных связях между этими двумя аспектами OOH: противодействие деятельности терроризму и противодействие воинствующему экстремизму. Есть функциональный смысл в объединении ответственности в рамках системы на этой позиции. В противном случае мы придём к размытым границам ответственности. Что касается таких важных аспектов, как противодействие терроризму и воинствующему экстремизму, такой исход крайне нежелателен. Данные миссии слишком важны для населения планеты.

На данный момент ООН не принимает большого участия в международных обсуждениях и действиях против терроризма. Мы не можем позволить себе придерживаться этой позиции, иначе ООН будет всё меньше вовлекаться в основные проблемы безопасности всё возрастающего количества участвующих стран. Более того, угроза терроризма долгосрочная, а не краткосрочная. Это целая структура, а не краткий эпизод. Таким образом, ООН не должна тратить дальнейшие усилия на 15-

летние попытки согласовать общее определение терроризма, что является предпосылкой финального обсуждения всеобщей контртеррористической конвенции. Мир считает такое обсуждение абсурдным, учитывая постоянные случаи террористических атак по всему миру.

Вместо этого нам следует принять 16 существующих международных договоров, которые реагируют на террористические акты и выстраивают институциональную способность ООН на их основе. Эту задачу необходимо выполнить на 4 уровнях, где ООН уже обладает соответствующими возможностями:

- Перекрытие источников финансирования террористических организаций;
- Становление бесспорным глобальным центром согласованной глобальной идеи, нацеленной на противодействие как воинствующему экстремизму, так и терроризму;
- Становление также глобальной совещательной силой, управляющей международными социальными, экономическими и управленческими инициативами, нацеленными на уничтожение или



- уменьшение долгосрочных корневых причин воинствующего экстремизма и терроризма; а также
- Запуск контроля над вооружением, разоружения и прекращения распространения оружия массового уничтожения с тем, чтобы это оружие не попало в руки террористов.

ООН обязана как можно скорее усилить контроль за вооружением, разоружением и недопущением распространения оружия, а также выполнять соответствующие действия для реагирования на появление **УГРОЗ** нового поколения и для обеспечения безопасности на глобальном уровне. ускоряющийся технологический прогресс в сочетании с новыми возможностями. которые ОН предоставляет государственным и негосударственным игрокам, кардинальным образом меняет политический ландшафт. В общем и целом, структуры ООН не успевают за такой скоростью развития. Эту ситуацию необходимо изменить. ООН должна применить свои возможности в пяти следующих сферах:

- Назначение нового департамента, находящегося под контролем заместителя Генерального секретаря (по делам мира и безопасности) с ответственностью за нераспространение оружия массового уничтожения, ведение боевых действий в кибернетическом пространстве и новые военные технологии, включая использование технологий искусственного разума в военных действиях: Это новая безотлагательная проблема в данных Повестках.
- Действия ПО ратификации введения В силу Договора всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний перед возникновением новых взрывов: Возрастает напряжение из-за модернизации вооруженных сил в государствах, обладающих ядерным оружием. Так же растёт напряжение из-за тех государств, которые совсем скоро

- овладеют ядерной мощью.
- Развитие дипломатичной инициативы ООН по поводу ядерной программы Северной Кореи: Как обозначено выше, это будет главной международного мира безопасности в течение срока работы следующего Генерального секретаря. Складывается безвыходная ситуация во всей международной системе. ООН не может оставаться в стороне от этого. И ей нужны политические способности для развития, совершенствования и, при поддержке участвующих стран, внедрения такой инициативы.
- OOH • Развитие конвенции ПО автономным системам летального вооружения: Эта проблема становится чрезвычайно важной. Скорость технологического развития в военной сфере – это вызов существующими этическими, законными и традиционными рамками безопасности. Основной вопрос, который следует серьезно обсудить, - это способность систем вооружения принимать тактические решения, выбирая между жизнью и противника без влияния смертью человеческого разума1. Использование дронов, роботизированных танков и даже целых «армий» роботов вскоре сойдет со страниц научной фантастики в реальный мир. Они уже на пороге поскольку использования, сейчас используются как учебные пособия в некоторых военных подразделениях. Совершенно необходимо, чтобы их дизайн применение полностью соответствовали основным принципам международного гуманитарного законодательства.
- Развитие международной конвенции по ведению боевых действий в кибернетическом пространстве. Эта тема уже обсуждается на разных языках и в разных регионах по всему миру. Но на глобальном уровне прогресс так и не достигнут. Возможность негосударственных и государственных игроков вести асимметричным образом боевые

действия в кибернетическом пространстве также возрастает. Потенциальное влияние на мирное население через выведение из строя основной экономической и социальной инфраструктуры уже становится значительным. Хотя существующие правила международного гуманитарного законодательства касаются боевых действий в киберпространстве, международные правила следует прояснить, добавив в них карательные меры за несоблюдение.

Согласно Уставу ООН, главенствующий орган власти в сфере мира и безопасности - это Совет Безопасности, чьи полномочия определены В Статьях 23-32. последнее реформирование происходило в 1963-м году, когда было увеличено количество непостоянных участников с 6 до 10 из общего количества членов совета в 15 человек. С тех пор постоянно звучит множество призывов реформировать Совет Безопасности. поскольку различные участвующие страны утверждали, что состав постоянного членства больше не отражает геоэкономические, геополитические или геостратегические реалии. Более того, участвующие страны выразили озабоченность по поводу существования права вето и условий, при которых это право вето может возлагаться. Конкретные предложения реформирования касаются следующих факторов:

- Увеличение числа постоянных членов совета:
- Увеличение числа непостоянных членов совета;
- Создание новой категории полупостоянных членов с различным сроком работы и различными правами переизбрания;
- Вопрос о необходимости соответствия дополнительных постоянных или полупостоянных членов силе вето;
- Вопрос о необходимости упразднения силы вето;
- Недавние предложения Франции и Мексики о возможности постоянных членов воздерживаться от использо-

- вания вето в вопросах геноцида, преступлений против человечества и военных преступлениях, если только дело не касается «жизненно важного интереса» постоянного члена; а также
- Правила распорядка, предписывающие членам Совета Безопасности использовать право вето при «авторитетных» резолюциях, которые могли был остановить геноцид, преступления против человечества, военные преступления. также предложения «старожилов» «не использовать или не угрожать использованием права вето в кризисных ситуациях без чёткого и публичного объяснения того, какой альтернативный путь они могут предложить, чтобы он стал авторитетным и эффективным способом зашитить население в обсуждаемой ситуации1».

Подробности этих различных альтернативных возможностей реформирования были озвучены бывшим Президентом Генеральной Ассамблеи 31-го июля 2015-го качестве приложения года Постановлению Генеральной Ассамблеи 62/557 по «вопросу справедливого представительства и расширения членского состава Совета Безопасности сопутствующих вопросов». Генеральная Ассамблея также решила утвердить рабочую группу открытого состава по реформирования вопросам Совета Безопасности, которая до сих пор продолжает работать.

Основания для реформирования Совета Безопасности довольно понятны, особенно если учитывать увеличение количества участвующих стран в четыре раза с 1945-го года и кардинальных геополитических, геоэкономических И геостратегических изменений, произошедших с тех пор. Тем не менее, полностью признается, что форма и реформирования Совета состав Безопасности остается делом исключительно самих членов Совета Безопасности, если учитывать противоречивые мнения касательно количества дополнительных членов, кем кто должен стать этими дополнительными членами, как долго они

составе Совета могут находиться В переизбрания, Безопасности до если таковое будет; а также будущее права вето и условия, при которых оно будет использоваться. Рабочая группа открытого состава по вопросам реформирования Совета Безопасности должна продолжать свою работу, чтобы достичь сбалансированного соглашения между участвующими странами по вопросу самого трудноразрешимого реформирования.

Устойчивое развитие

«Когда мы смотрим на закат, вечер за вечером, сквозь смог над отравленными водами нашей родной Земли, мы должны серьезно спросить себя, действительно ли мы хотим, чтобы какой-то историк из будущего и с другой планеты сказал про нас: «При всём их разуме и умении, у них истощились и разум, и воздух, и еда, и вода, и идеи» или «Они продолжали играть в политику, пока их мир не разрушился вокруг них».

У Тан Генеральный секретарь ООН (1961– 1971) Политические рамки для устойчивого развития были установлены Повесткой 2030, включая её 17 амбициозных ЦУР и дополнительных целей. внушительное поле деятельности. Это также значительное концептуальное достижение системы ООН в учреждении всеохватывающих нормативных рамок в целом. Поскольку Повестка 2030 сама по себе провозглашает, что является «Уставом для людей и всей планеты 21-го века»1, она охватывает три традиционных столпа развития. Это борьба с нищетой, экологиустойчивость ческая социальная справедливость.

Что же она НЕ предлагает, так это механизм выполнения, особенно финансовую сторону для осуществления этих целей на местах. На данный момент ООН утверждает, что выполнение этих целей принципиально задача участвующих стран. В некоторой мере это правдиво, поскольку только участвующие страны обладают потенциальными возможностями для осуществления крупных изменений в социальных, экономических и особенно инфраструктурных программах, которые окажутся достаточными для прогресса. Но у многих государств не будет достаточных возможностей выполнить всё



Проекции ЦУР и 70-й годовщины ООН, 22-е сентября 2015-го года, UN Photo/Cia Pak.

это в одиночку. Этому был посвящен целый Аддис-Абебской пункт программы Третьей действий. согласованной на международной конференции по финансированию развития. Мировой Банк и Международный валютный фонд (МВФ) сообщили, что для выполнения Повестки 2030 потребуется финансирование проектов развития, которое должно будет перейти от миллиардов к квинтиллионам. На данный момент перед международным сообществом встают следующие вопросы по выполнению ЦУР:

- Как нужно проводить финансирование, чтобы воплотить ЦУР в жизнь?
- Кто будет нести ответственность за их выполнение в рамках межкультурной системы?

Также существует определенная неуверенность, касающаяся измерительной системы, необходимой для оценки процесса осуществления целей: приводит ли он к прогрессу или регрессу. Первый годовой отчёт был опубликован в июле 2016-го года. Это отразило первоначальное усилие по обозначению расположения целей начале процесса. существует опасность для эффективности системы ООН в целом, если, когда мы начнем рассматривать каждый из основных пунктов, ведущих к 2030-му году, оценочная методика будет выглядеть неубедительно отчетная фактическая истончится. Если это произойдет, ООН еще раз столкнется с риском выглядеть как пустая говорильня, неспособная приносить какие-либо плоды в реальный мир.

Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) должен взять на себя главную политическую ответственность участвующих лица стран исполнение Повестки 2030. Известно, что Генеральная Ассамблея уже решила, что Политический форум высокого уровня (ПФВУ) обладает полномочиями отслеживать осуществление Повестки 2030. Горькая правда состоит в том, что это вряд ли приведёт к значительному практичерезультату. Более того, когда полномочия на анализ выполнения такой

важной Повестки, как 2030, размыты между двумя организациями (ПФВУ и ЭКОСОС), то это приведет к стандартному результату, когда каждая организация будет считать, что главная ответственность лежит не на ней, а на другой стороне. ЭКОСОС много раз подвергался критике за последние десятилетия за недостаточную реализацию потенциала, переданного ему авторами Устава ООН 70 лет назад. Осуществление Повестки 2030 обеспечивает наилучшую возможность для ЭКОСОС выполнить обязанности. исторически на него возлагаемые. ЭКОСОС изначально восприкак контрпартнер Совета нимался Безопасности по вопросам развития. Однако во многих аспектах ЭКОСОС «бедным родственником» оказался системы ООН. Это можно изменить на фундаментальном **уровне**. если участвующие страны выберут такую возможность. ЭКОСОС мог бы поставлять системе ООН непрерывный политический анализ, стратегическое направление и регулярные обзоры движения, а также служить финальным пунктом политической ответственности по выполнению Повестки 2030. Фишка должна остановиться хоть гдето в управляющей махине участвующих стран для выполнения ЦУР. И это будет виной ЭКОСОС, если участвующие страны будут просто обсуждать ситуацию со всех сторон, учитывая его ясно очерченную сферу в соответствии с Уставом. Согласно договоренностям ЭКОСОС принимает на себя эффективные полномочия в качестве политического органа ООН, работающего с основными экономическими и социальными «корневыми причинами» многочисленных вызовов перед борьбой за мир и безопасность, встающими перед всей системой OOH В целом. Конечно, устойчивое развитие имеет большое значение само по себе, в рамках Повестки по обеспечению мира и безопасности и за её пределами. Но её непосредственная связь с Повесткой мира и безопасности также очевидна, в особенности в тех случаях, когда участвующим странам требуется положительно реагировать на концепции развития новой внедренной

повестки по устойчивому миру, безопасности и развитию, как было рекомендовано выше.

Заместитель Генерального секретаря (по устойчивому развитию) должен быть назначен старшим руководителем в рамках Секретариата ООН и наделен ответственностью реализацию за Повестки 2030. На данный момент ответственность слишком раздроблена в рамках системы ООН. Существует большая потребность в старшем руководителе, обладающим длительными полномочиями на принятие исполнительных решений по реализации ЦУР использования ресурсов. Также старший руководитель должен нести ответственность на бюрократическом уровне за расходы на местах. Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН, Программа развития ООН и прочие агентства по развитию должны отвечать перед этим старшим руководителем. Если «башни» необходимо разрушить Повестке по развитию ООН и если требуется подход истинной «Команды ООН» к политике и работе на местах, нет никаких других вариантов кроме назначения сотрудника с достаточными соответствующими полномочиями в рамках системы. Это схоже с обсуждением выше о необходимости наличия Генерального секретаря, ответственного за различные организации, данный момент на работающие в рамках аппарата ООН по обеспечению мира и безопасности. Данный заместитель Генерального секретаря (по устойчивому развитию) также будет нести ответственность за регулярные отчеты ЭКОСОС о прогрессе или регрессе в реализации ЦУР на местах.

Данный заместитель Генерального секретаря (по устойчивому развитию) также должен быть наделен ответственностью за подготовку планов национальных действий для осуществления ЦУР в границах этих стран. Такой подход всецело признает суверенность участвующих стран. Он также признает, что определенный набор политических и финансовых рычагов, необходимых для

реализации ЦУР, остается внутренним делом каждой участвующей страны. Главная причина существования таких планов состоит в определении остаточной роли международных партнеров, включая международное государственное и частное финансирование. В свою очередь, это чрезвычайно важно для регулярных отчетов и ответственности. От ООН не требуется брать на себя ответственность за согласованные полномочия внутри страны, а только за её совместные действия с другими участвующими странами для осуществления целей.

Заместитель Генерального секретаря (по устойчивому развитию) должен также иметь полномочия на назначение самых квалифицированных, опытных и способных сотрудников на должности всецело уполномоченных руководителей операциями ООН на местах. Как уже обсуждалось ранее в отношении к операций ООН по обеспечению мира и безопасности, принципы развития, человеческих права, мира и безопасности необходимо всецело применять при работе на местах. Для миссий, обеспечивающих мир безопасность, данные назначения должны быть совместными решениями обоих соответствующих заместителей Генерального секретаря (по миру и безопасности, а также по устойчивому развитию). Если в миссиях ООН в той или иной стране нет компонента мира и безопасности, данное назначение должно исходить от заместителя Генерального секретаря (по устойчивому развитию). Ключ к решению - это гарантия, что руководитель операций ООН в той или иной стране также обладает полномочиями на направление ресурсов для соответствия части ООН в согласованном плане по реализации ЦУР в границах этой страны. На данный момент такие полномочия недоступны резидентам-координаторам по отношению к их командам, несмотря на реформирование в стиле единой команды. Пока системы OOH не будут разрушены на уровне работы на местах, реформирование ООН в этой сфере

останется лишь на бумаге. Важно то, что в соответствии с предложенными здесь схемами каждый руководитель операций OOH будет одновременно наделен полномочиями и ответственностью результаты усилий ООН в конкретной участвующей стране касательно реализации ЦУР. Главная же мысль нормативной базы Повестки 2030 заключаобеспечении ется согласованного утверждения миссии по работе на местах.

Заместитель Генерального секретаря устойчивому развитию) должен нести ответственность в рамках системы OOH переговоры соглашения о соответствующих интегрированных полномочиях ООН для каждой соответствующей страны. Этот процесс вовлекает все фонды, программы и специализированные агентства ООН. Некоторые из этих органов обладают управляющими структурами, которые не зависят от Секретариата ООН, и это следует уважать. Таким образом, это задействует процесс истинных переговоров. Но это не должно препятствовать выполнению стратегических целей по реализации каждой страной объединенного плана действий ЦУР, объединенных осуществлению полномочий ООН и назначению руководителя операциями ООН, обладающего как полномочиями, так и ответственностью. Пока полномочия не будут согласованы, в рядах ООН на местах продолжится внутренняя борьба за ресурсы, которую никак нельзя допустить.

Генеральный секретарь и Президент мирового Группы банка должны учредить совместную рабочую группу по финансированию и реализации ЦУР. Эта институционная рабочая группа будет построена на основе крепких взаимоотношений обеих организаций по широкому кругу общих проектов и пунктов Повестки, относящихся к данной сфере и к близким ей, включая смягчение климатических изменений, хрупкие конфликтные И ситуации, а также половые противоречия1. Возможно. это одна из важнейших структурных реформ, необходимых для будущего успеха реализации ЦУР. Важно объединить обе эти «мега-башни», учитывая глобальную ответственность, полномочия каждого функции учреждения. Основная цель этой совместной рабочей группы должна заключаться в мобилизации финансов. Не быть никаких иллюзий. должно Мировой банк обладает достаточными средствами, чтобы удовлетворить финансовую потребность для реализации ЦУР. Он не обладает. Однако ситуацию можно улучшить посредством объединения его финансовых средств с ресурсами Международной финансовой корпорации (МФК), Многостороннего инвестиционного гарантийного агентства (МИГА), банков регионального развития, принадлежащих Группе мирового банка, и других банков общественного развития, например, Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ), а также, что наиболее важно, частного бизнеса, взаимодействующего с Мировым банком. Это повлечёт за собой взаимодействие между странами, между проектами и между финансовыми учреждениями. Но этим процессом необходимо управлять централизованно. Такая объединенная оперативная группа должна подчиняться Генеральному секретарю и Президенту Группы мирового банка, а её работа должна управляться заместителем Генерального секретаря (по устойчивому развитию) и его контрагентом из Мирового банка. Такая объединенная оперативная группа должна встречаться на функциональном уровне ежемесячно и концентрироваться на выполнении задач.

Объединенная оперативная группа должна проводить переговоры международными частными финансовыми учреждениями о глобальном финансовом пакте. Здесь концентрация работы сужается ПО сравнению Глобальным пактом с частным сектором, что включает в себя полный спектр частных корпораций, в том числе множество из них, которых находятся за финансовым сектором и на данный момент вовлеченных в реализацию Повестки 2030. Текущий пакт концентрируется на методах корректировки корпоративных глобальных стратегий в рамках реализации ЦУР. Глобальный финансовый пакт касается исключительно финансирования развития. Важная роль частного сектора раскрывается параграфах 35-49 Аддис-Абебской программы действий по финансированию развития. Данная программа была согласована всеми участвующими странами. 75 Это основано на суровом убеждении, что государственное финансирование (будь то внутреннее или международное) не сможет заполнить в крупном масштабе общий инвестиционный разрыв, необходимый для реализации ЦУР на местах. Глобальное частное финансирование (как внутреннее, так и международное) в одиночку обладает способностью играть решающую роль. Данные проекты могут быть малыми или крупными, и они могут привлекать местные финансовые ресурсы или средства из крупных международных инвестиционных банков. Полный спектр сотрудничества государственного и частного секторов еще предстоит изучить. Когда вовлекается частный сектор, калибровка странового риска, сокращение риска, необходимого для финансирования проекта, и роль государственных финансовых учреждений в сокращении этого риска будут составлять большую часть основной работы по данному пакту. Без него дополнительное финансирование не устремится в процесс реализации ЦУР.

Объединенная оперативная группа должна также вести переговоры по поводу Глобального благотворительного пакта с растущим количеством участников в данной области, кто посвящающих СВОЮ деятельность реализации Повестки 2030. Важно полностью использовать энтузиазм, энергию и капитал движения. Не менее важно синхронизировать это движение с приоритетами ЦУР каждой страны и их партнеров через ООН и Мировой Банк.

Объединенная оперативная группа также должна развить Пакт международного гражданского общества с растущим

количеством международных нпо, работающих для реализации ЦУР. Этот пакт тоже обладает огромным значением. И не менее важно полностью управлять всеми усилиями методом, максимально сопоставимым с планами национальной идеи и национального сотрудничества с ООН и Мировым банком. Гражданское общество обладает большим значением в контексте развития общественных движений, поддерживающих особые цели, согласованные соответствующей С участвующей страной, которая также помогает в усилении местной поддержки проектам. Движение местным улучшение качества питания (Scaling Up Nutrition – SUN) – это движение, имеющее близкое отношение к этому подходу к необходимости развития.

Планета 50-50: Женщины, мир, безопасность и развитие

«Страны с большим равенством полов обладают большим экономическим ростом. Компании с большим количеством женщин в составе управления функционируют лучше. Мировые соглашения с участием женщин длятся дольше. Парламенты с большим количеством женщин уделяют больше внимания таким ключевым вопросам, как здравоохранение, образование, борьба с дискриминацией и поддержка детства. Вывод очевиден: равенство женщин означает прогресс для всех.»

Пан Ги Мун Генеральный секретарь ООН (2007— 2016)

Система ООН совершила значительный прогресс за последние годы в предоставлении всеохватывающей нормативной почвы для роли женщин и девочек, равенства полов и уничтожения насилия против женщин. Это основывается на Комитете по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ, англ. CEDAW) в 1992-м году; важной Пекинской Мировой

конференции женщин в 1995-м году, Решении Совета Безопасности ООН 1325 по делам женщин, мира и безопасности 2000-го года, и серии резолюций Совета Безопасности за последние 25 лет. Нормативная почва отражена и выстроена на Повестке 2030, что включает конкретные цели полового равенства в рамках ЦУР 5 по равенству полов и прочих 11 ЦУР, также касающихся равенства полов. В особенности ЦУР 5 содержат два основных положения:

- Устранить все формы дискриминации женщин и девочек повсеместно; а также
- Устранить все формы насилия над всеми женщинами и девочками на государственном и частном уровнях, что включает в себя рабство женщин, в том числе сексуальное, и другие виды их эксплуатации

СНемаловажно, что это первое четкое утверждение системы ООН, устанавливающее официальную дату удаления неравенства женщин (2030-й год). Это должно привлечь всеобщее внимание системы ООН.

Под руководством структуры «ООНнеобходимость женщины», возникла принести соответствующие результаты на местах. Это относится к самой сущности планов национальных идей в резолюции Совета Безопасности 1325 по делам безопасности. женщин, мира Осуществление индивидуальных национальных положений организации "Step It Up" по равенству полов и роли полового равенства в рамках каждого национального плана развивается участвующими странами для осуществления Повестки 2030. Существует три набора механизмов, созданных привнесения практических результатов в Повестку о половом равенстве - или, как было обозначено в одной недавней публикации, для движения «от причины к результату.»⁷⁶ Как обозначено структурой «ООН-женщины» необходимо обратить внимание на следующие практические сферы:⁷⁷

• Равное представительство полов через

- политическое, законодательное и конституциональное реформирование;
- Наделение женщин экономическими полномочиями посредством законодательства, гарантирующего доступ к недвижимости, финансам и наследованию;
- Устранение насилия над женщинами и девочками посредством законодательной реформы, эффективного полицейского правоприменения, и должной защиты женщин и девочек в лице претендентов на политическое убежище, беженцев и мигрантов;
- Всеобъемлющая интеграция женщин в полный спектр миротворческих операций, включая эффективное посредничество, борьбу с воинствующим экстремизмом на местах; а также
- Поддержка мужчин, работающих на благо равенства полов, через кампанию "HeForShe" структуры «ООН-женщины».

В то время как они представляют положительные стратегические направления, они должны быть дополнены следующими мероприятиями:

- Женщины должны занимать как минимум 50 % исполнительных должностей в офисах ООН в Нью-Йорке, Женеве, Вене и Найроби. На данный момент женщины занимают менее 30% данных должностей. Надежные промежуточные цели необходимо согласовать на 2020-й, 2025-й и 2030-й годы. Пока ООН сама не станет примером, весь мир не последует за ней.
- Женщины должны стать либо лидерами, либо заместителями лидеров операций ООН на местах, независимо от их вида, будь то миротворческие операции, исключительно гражданские операции, или операции, сочетающие военные и гражданские стороны.
- Все операции ООН, будь то в главных офисах или на местах, должны применять принудительную

политику «нулевой толерантности» при любых обстоятельствах по отношению к насилию или угрозе насилия, что включает в себя сексуальное насилие, над женщинами и девочками.

- Использование структурой «ООНженщины» основного финансирования ООН необходимо значительно увеличить. Структура женщины» не может в полной мере СВОИ обязанности выполнять внедрению 64-х «всеобщих планов действий» по половому равенству по всей системе ООН и приносить результаты по многочисленным мандатам, приближающимся в соответствии с Повесткой 2030 и Резолюцией Совета Безопасности 1325 с ограниченным финансированием. Выполнить это установить означает «стеклянный потолок финансирования» по Повестке равенства полов. Это необходимо изменить.
- Необходимо организовать отдельный доверительный фон для расширения экономических возможностей женщин, чтобы поддержать новый спектр местных инициатив и мотивировать женщин на развитие

собственного небольшого бизнеса. Это также стимулирует развитие социальных движений в широких инициативах для поддержки экономиче-СКИХ возможностей женшин. Достижение полового равенства на рабочих местах и равные зарплаты, а раскрытие также экономического потенциала женщин в бизнесе с помощью равного доступа к финансам представит кардинально новую Повестку для развития международного экономического роста.

Пока ООН не будет обладать финансовозможностями для развития программ полового равенства на местах, все нормативные усилия в мире ни к чему не приведут. Два существующих фонда структуры «ООН-женщины» обладают довольно скромными средствами. Пока эти фонды, а также еще два новых, рекомендуемых, не будут приняты серьезно участвующими странами, они будут обоснованно обвиняться за «микрофинансирование» целой Повестки по равенству полов.

ООН-молодёжь

Необходимо учредить новый вспомогательный орган в Генеральной Ассамблее ООН под названием «ООН-



Генеральный секретарь посещает офис разработки проекта, Антананариву, Мадагаскар, 11-е мая 2016, UN Photo/Mark Garten.

молодёжь». Это учреждение должно управляться исполнительным директором и поддерживаться скромным секретариатом. Весь персонал, работающий в структуре «ООН-молодёжь», включая исполнительного директора, должен быть моложе 39 лет. Как было отмечено ранее, международная обеспокоенность молодёжи касательно образования, трудоустройства, экологической устойчивости, а также общественного И политического вовлечения, является долгосрочной. Существующие консультационные структуры в рамках системы ООН, нацеленные на актуализацию обеспокоенности молодежи в рамках деятельности ООН, не принесли успех. В особенности это относится к уровню безработицы среди молодежи по всему миру (молодых людей в возрасте до 25-и лет), которая составляет до 43% от общего населения планеты. Международное сообщество сидит на пороховой бочке, которая становится всё опаснее и может привести к непредсказуемым последствиям. Главная ответственность в этой сфере лежит на национальных правительствах. Но эта ситуация также относится к спектру социальных и экономических программ, которые на данный момент регулируются системой ООН. Таким образом, требуется центральная платформа для отстаивания интересов молодежи в самом сердце системы ООН. Структура «ООН-молодёжь» не должна программы. Основной выполнять приоритет для неё на первом этапе деятельности должны составлять рекомендации по программам по устойчивому образованию, обучению и трудоустройству целью сокращения безработицы молодежи по всему миру.

Климатические изменения, планетарные границы и устойчивая биосфера

Соглашение Парижской конференции в декабре 2015-го года уже расставило политические установки касательно климатических изменений. Перед участвующими странами встанет задача по

внедрению прописанных задач — в особенно это касается увеличения показателей по уменьшению вредных выбросов и сдерживанию их в течение определенного времени, необходимого для избегания необратимых и разрушительных климатических изменений. Кроме того, ООН должна стать примером и продолжать свои усилия по превращению в организацию, не влияющую на климат, как предложил Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в 2007-м году. Достижение углеродной нейтральности предоставит дополнительные причины для доверия.

Кроме данных предписаний по климатическим изменениями и параллельно с Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК, англ.: IPCC), следует уделить внимание учреждению Международной группы планетарных границ (МГПГ, англ.: ІРРВ) для подготовки прогнозов о последствиях расширения человеческого влияния на весь экологической спектр ситуации. Полномочия у МГПГ должны включать другие планетарные границы помимо климатических изменений.

На данном этапе это скорее научная сфера, чем политическая. Тем не менее, научные выводы от лица международного сообщества обладают особой важностью, учитывая влияние любого радикального разрушения одного набора планетарных границ на другие, а также их общее влияние на устойчивость человеческой жизни за определенный период времени. Таким образом, мы нуждаемся в согласованной глобальной науке, изучающей планетарные границы ради будущего.

В особенности ООН следует рассмотреть создание Комиссии ООН по океанам (КООНО, англ.: UNOC), чтобы предоставлять как научные, так и политические консультации органам системы ООН, принимающим решения по долгосрочному состоянию океанов, их способности поддерживать морскую жизнь, их комплексному взаимодействию с климатическим будущим и соответствующими погодными явлениями, а также по их будущему в

качестве надежного источника, удовлетворяющего международные потребности в питании. Многие обсуждения политики относительно океанов не скоординированы. Спектр исследования специализированного учреждения Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО, англ.: UNESCO), включающий Межправительственную Океанографическую Комиссию, является слишком узким и не обладает институциональным статусом, необходимым для привлечения политического внимания. Таким образом, отсутствует согласованный, значимый институциональный механизм в рамках системы ООН, который объединил научные исследования альтернативные будущие варианты политики в целях поддержки наших мировых океанов.

Права человека и гуманитарное ОбязаТельСТВа

Международные гуманитарные ценности закреплены в Уставе ООН. Они не принадлежат той или иной культуре. Они универсальны. Также они отражены в международном механизме, учрежденном согласно 9-й и 10-й главам устава для исполнения социальных и экономических потребностей человечества. Дальше они подчеркиваются во Всеобщей декларации прав человека от 1948-го года. Сохранение человеческого достоинства — вот основная цель международного гуманитарного закона.

Объемы текущих гуманитарных нужд значительны и продолжают стремительно расширяться. По состоянию на 2015-й год 125 млн человек в мире жили в регионах, вооруженными разрушенных либо конфликтами, либо СТИХИЙНЫМИ бедствиями, и получали помощь от гуманитарных учреждений. Сумма этой помощи достигла 25 млрд долларов в год. Чтобы вписать это в недавний исторический контекст, следует отметить, представляет рост на более 1 000% с 2000го года, когда общий гуманитарный бюджет составлял лишь 2 млрд долларов. Группа

высокого уровня ООН по гуманитарному финансированию также рассчитала, что распределение на 2015-й год представляет годовой дефицит в размере 15 млрд долларов по отношению к гуманитарной помощи, а прирост близкий к нулю. 79

Ужасающий пример последствий недостатка финансирования гуманитарных нужд – это Сирия. В 2015-м году сирийские значительно урезали пищевой рацион, и 750 000 детей беженцев не смогли ходить в школу.80 Теперь мы весьма знакомы с последствиями этих чрезвычайных условий - массовый исход семей из Иордании, Ливана и Сирии в Европу, которую отчаявшиеся рассматривали своей единственной надеждой. В Ираке здравоохранительные службы во многих частях страны были сокращены, что оставило миллионы проживающих в стране без медицинской помощи. Опять же, это стало значительным побудительным фактором для людей, ищущих защиту в других местах.

90% людей, получающих гуманитарную нестабильных помощь, живут В государствах, подверженных конфликтам. Как исторически сложилось, гуманитарная помощь была основана на убеждении, что большинство вооруженных конфликтов будет происходить между государствами. Как было обозначено выше, сегодня ситуация изменилась. Ошеломительное большинство гуманитарной помощи теперь передается людям, пострадавшим от внутренних, а не внешних конфликтов. Более того, современные конфликты также широко распространяются и нарушают международные гуманитарные законы, причем такое нарушение слишком часто остается безнаказанным. Нежелание уважать закон, включая правила по защите гуманитарной помощи, повлекло за собой драматические гуманитарные последствия для людей, пострадавших от вооруженных конфликтов, а также подвергает сотрудников гуманитарной службы непредсказуемому риску. Лишь в 2015-м году 287 сотрудников гуманитарной службы были убиты, похищены или ранены при оказании

помощи самым слабозащищенным людям в мире.⁸¹

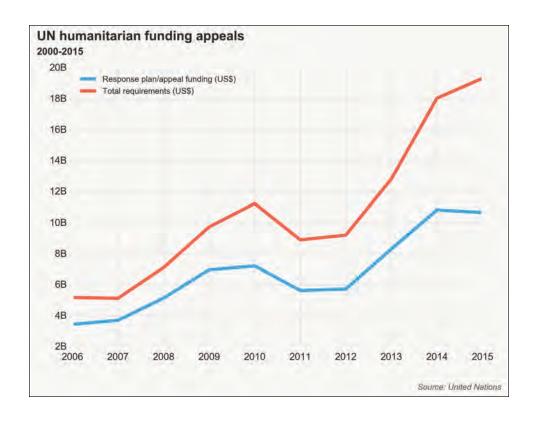
Меняется не только сущность конфликтов, но стремительно растёт количество людей, нуждающихся в гуманитарной помощи. Как было обозначено выше. количество вооруженных конфликтов стало снижаться. Но общее количество людей, пострадавших от этих конфликтов, возросло в геометрической прогрессии. Частично это следствие того, что многие конфликты стали постоянными. 70% стран, где сегодня оказывают гуманитарную помощь, получают такую помощь в течение десятилетий.

Кроме увеличения длительности количества жертв вооруженных конфликтов, угрожающих жизням мирных международное сообщество чрезвычайно озабочено ростом частоты и интенсивности стихийных бедствий. Один из основных признаков климатических изменений - это возросшая частота экстремальных погодных явлений. Это уже стремительном отражено росте страховых выплат.

В целом, международное сообщество

отслеживает растущее количество людей, страдающих от гуманитарных кризисов, которые стали результатом длительных внутренних конфликтов и стихийных бедствий, возникающих с возрастающей частотой силой. Прогнозирование сообщает о грядущем усилении этих показателей. И хотя в 2015-м году мир потратил рекордное количество средств на гуманитарную помощь, также МЫ наблюдали рекордный разрыв между количеством людей, нуждающихся помощи, и количеством поставляемых средств. Группа на высоком уровне по гуманитарному финансированию сообщает, что лишь 62% от общего объема потребностей, засвидетельствованных в ежегодном рассмотрении просьб, были удовлетворены в 2014-м году. Это огромный разрыв, который продолжает расти.

Международное сообщество выполнило много высококачественной работы по разрешению этого вопроса. В особенности это анализ Организации Активного Изучения Отчётности и Осуществления Гуманитарной Деятельности (ОАИООГД, англ.:ALNAP) в документе «Состояние



гуманитарной системы», документ Управления ООН по координации гумани-(УООНКГВ, вопросов UNOCHA) под названием «Глобальный гуманитарный обзор», и, что особенно важно, отчет Группы высокого уровня по гуманитарному финансированию, опубликованный в январе 2016-го года.82 Эти документы предшествовали Мировому гуманитарному саммиту в апреле 2016-го года. Этот саммит не являлся межправительственной конференцией. И мы пока не знаем, какие рекомендации может почерпнуть Генеральный секретарь для своего отчета перед Генеральной Ассамблеей в сентябре 2016-го года. Так же мы не знаем, что будет принято и отвергнуто участвующими странами И какой механизм исполнения будет согласован воплощения этих рекомендаций.

Данный отчет основывается на рекомендациях предыдущих отчетов, усиливает их и, где необходимо, вносит добавления. Здесь указаны противоречия, которые сейчас возникли перед международным гуманитарным сектором. Президент Международного комитета спасения Дэвид Милибэнд в своей презентации перед Независимой комиссией по мультилатерализму объяснил ключевую дилемму, встающую перед сектором по следующим факторам:

Одна версия причины несовпадения между потребностями и их удовлетворением состоит в том, что система просто находится в стесненных обстоятельствах (отсутствуют финансовые средства), что является следствием множества кризисов и увеличения их количества, а призывы ООН финансируются всё хуже... и если устраним финансовый разрыв, проблемы больше не будет. Существует также и альтернативное мнение о несоответствии между потребностями и их удовлетворением, которая утверждает, что система не просто находится в стесненных обстоятельствах, а уже вся разгромлена. Так система не только находится в стесненных обстоятельствах, но уже и разгромлена? Потому что

разгромленная гуманитарная система составляет гораздо более сложную проблему для мультилатеральной системы.⁸³

Концентрируясь на беженцах, Милибэнд также сообщает, какие факторы он рассматривает ключевыми в данной дилемме:

- Текущая система создана для краткосрочной помощи, но войны длятся дольше.
- Система создана для помощи в лагерях для беженцев, но сейчас большинство беженцев находятся в городах, а не в лагерях.
- Гуманитарный сектор в большей степени создан на основе помощи бедным странам, но большинство беженцев, хотя и бедны, сейчас находятся в нестабильных, но не бедных странах, что не позволяет международному сообществу определиться, какая форма помощи здесь применима.
- Существует различие между международной гуманитарной системой с одной стороны и длительной международной системой по развитию с другой стороны. Однако, учитывая развивающуюся природу длительных конфликтов, теперь люди нуждаются в гуманитарной помощи на более длительный срок. Это размывает классическое разделение труда между гуманитарным учреждением и учреждением по развитию.
- Наконец, нет соглашения внутри гуманитарного сектора по вопросу, считает ли он сам себя «системой». Некоторые сотрудники сектора взывают об усилении координации, но сами еще готовы отказываться традиционной автономии, наименьшей из всех в системе ООН. Другие утверждают, что они - не «система», поскольку их лучше описывать словом «экосистема». Это порождает вопрос, способен ли сектор на согласованную работу в целом, разделяют ли его участники общие цели и задачи,

возможна ли организационная совместимость, и способен ли данный сектор подчиняться общей административной системе, учитывая, что 90% всего гуманитарного финансирования проистекает от правительств.⁸⁴

Необходимо учредить новую позицию заместителя Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) в рамках секретариата ООН. Это будет означать подъем существующей позиции УООНКГВ (англ.: UNOCHA) на один уровень. Это важно, учитывая общую руководящую структуру в соответствии с рекомендациями данного отчета: тройка заместителей Генерального секретаря, один из которых несёт ответственность за мир и безопасность, второй – за устойчивое развитие, а третий - за гуманитарную поддержку. Это также отражает общую сумму финансовых ресурсов, направленных на всеобщую гуманитарную миссию ООН. Таким образом, если у нас и будет какая-либо реальная надежда разрушение «башен», как на политическом, так и на исполнительном уровне в рамках системы ООН, это следует начать с самого верха системы. Согласованные, интегрированные подходы к «совмещенным полномочиям», которые объединяют безопасность, развитие и прочие компоненты данной миссии, чрезвычайно важны. Подлежащие согласованию органами участвующих стран внутри системы ООН, эти совмещенные полномочия могут применяться в работе на местах. Именно там должным образом объединенные местные команды будут работать с целью эффективного осуществэтих полномочий ления на местах. Наконец, заместитель Генерального секретаря, ответственный за гуманитарную поддержку, также будет подчеркивать приоритет ООН в осуществлении гуманитарных миссий и в работе со стремительно растущим количеством международных НПО, часть из которых – крупные игроки на местах.

Заместитель Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) должен проводить консультации как с участвую-

щими странами, так и с международным гражданским обществом по согласованным целям и задачам для междунагуманитарного родного сектора. Создается впечатление, будто таких согласованных «глобальных гуманитарных целей» не существует на данный момент, что создает концептуальную проблему с самого начала, если будущие реформы будут оцениваться по общим оценочным параметрам. Например, президент Международного комитета спасения попытался определить значение участия в так называемых вмешательствах ради изменения и спасения жизней, обозначив организации. Это: пять целей ИΧ выживание, здоровье, образование, доход и автономия получателя помощи, который в скором будущем обретёт полную самостоятельность.

Заместитель Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) должен запустить переговоры с сектором международных НПО для определения общих протоколы сотрудничества между ООН и гуманитарными организациями, не входящими в состав ООН. Эти переговоры должны привести к следующим результатам:

- Будут отражены согласованные цели и задачи, имеющие отношение как всем операциям ООН на местах, так и к каждой из них, где задействовано множество участвующих учреждений;
- Будут определены общие измерительные стандарты для обозначения «ценности денег» на уровне предоставления гуманитарной помощи учреждениям, включая учреждения в составе ООН;
- Будет подготовлена почва для определения эффективности операций каждого учреждения в рамках конкретной миссии;
- Будут согласованы механизмы оценки удовлетворенности получателя и эффективности оказания гуманитарной помощи; а также
- Общие и прозрачные меры будут

гарантировать, что все участники международного спонсорского сообщества и получатели гуманитарной помощи смогут отследить, на что ушёл каждый доллар гуманитарной помощи, и оценить соотношение между издержками и исполнением.

Заместитель Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) также должен достичь соглашения с международным гуманитарным сектором относительно протоколов оценивания потребностей пострадавших конкретных гуманитарных катастроф. Необходимо работать с проблемой многочисленных и противоречивых оценок от различных учреждений. Также необходимо реагировать на высказывания, что оценивание потребностей может быть искажено определенными функциональпотребностями конкретного учреждения, поэтому они будут отличаться от объективных гуманитарных потребностей целевого сообщества или страны. Это обязательно нужно включить в согласованную методологию, используемую для оценивания.

Заместитель Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) должен

соглашения спектром достичь CO государственных и частных гуманитарных учреждений по вопросу, хотят ли они рассматриваться, как коллективный международный гуманитарный сектор, как сообщество, как система, как «экосистема» или как сеть. Это не просто вопрос терминологии. Он влияет на характер совместной работы учреждений. Как было обозначено выше, это важно с учетом того факта, что 90% финансирования данных учреждений проистекает от правительств, а правительства обоснованно ожидают, что их финансирование будет использоваться эффективно. Таким образом, вопросы номенклатуры в этой сфере весьма важны. Международное спонсирующее сообщество при всё возрастающих финансовых сложностях стало относиться с меньшим терпением к дублированию и обоснованно ожидает, что международные гуманитарные учреждения смогут работать по общему согласованному плану. Более того, ООН всё ещё обладает уникальными созывающими полномочиями для того, чтобы собрать различные правительственные и неправительственные учреждения ОДНИМ столом. Таким образом можно достичь слаженность работы при отсутствии



Сотрудники Всемирной продовольственной программы снабжают продовольствием внутренних перемещенных лиц в Дарфуре (Шангил Тобайя, Судан), 11-го февраля 2014-го года. UN Photo/Albert González Farran.

направления. Создается впечатление, что именно этого боятся многие международные НПО, поскольку это может разрушить эффективный баланс между слаженностью работы с одной стороны и функциональным разделением труда с другой стороны, поэтому следует максимизировать гибкость и эффективность при сохранении институциональной автономии.

Заместитель Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) должен подготовить согласованный протокол между гуманитарными учреждениями ООН, учреждениями ООН по развитию и международными финансовыми учреждениями, международными НПО, и участвующими странами по функциональному взаимодействию программ по гуманитарным кризисам и программ помощи в нормальном развитии. На данный момент эти программы рассматриотдельные миры. ваются как разделение четко отражено в том факте, что в составе ЦУР нет каких-либо конкретных задач, относящихся к гуманитарным катастрофам. Это понятно в контексте обоснованного акцентирования ЦУР на длительную гибкость. Данный отчет уже касался вопроса постоянства миссии ООН в границах той или иной партнерской страны – от предотвращения конфликта до восстановления после конфликта. Это представляет усилия по объединению категории мира и безопасности с категорией развития в рамках объединенного обоснования миссии, что включает механизмы принятия официальных решений подобно зубчатой передаче от одного этапа миссии до следующего по мере развития событий.

За пределами данных административных мер, Группа на высоком уровне по гуманитарному финансированию разделила другие рекомендации данного отчета на три уровня:

- Как предотвратить или сократить влияние гуманитарных кризисов (предупреждающая повестка);
- Как устранить разрыв между оценива-

- нием потребностей и финансированием, отвечающим гуманитарным призывам; а также
- Как увеличить эффективность на основе скудного финансирования операций на местах.

Нет необходимости повторно изобретать колесо в сфере практических рекомендаций, высказанных группой по каждому вопросу. Вместо этого данный отчет просто соглашается с ними.

Соискатели политического убежища, беженцы и мигранты

Управление верховного комиссара Организации Объединённых Наций по беженцев (УВКООНДБ, UNHCR) сыграло важную роль в реагировании на миграционный кризис в Европе в 2015-2016-м годах. На тот период пришелся крупнейший со времён Второй мировой войны поток людей, покидающих родной дом из-за конфликтов и притеснения. В 2015-м году более 1 млн людей подали заявку на убежище в Европе, по сравнению с 656 000 соискателей в 2014-м году. Как минимум 3 700 взрослых и детей погибло. пытаясь добраться до Европы, пересекая море. 86 Достоверная цифра никогда не будет известна. **УВКООНДБ** UNHCR), как руководящее учреждение ООН в этой сфере, работало в экстремально сложных условиях, когда гуманитарное финансирование постоянно не соответствовало потребностям. При данных обстоятельствах персонал Управления работал с огромной преданностью и самоотверженностью.

Точные причины миграции 2015-2016 и роль учреждений ООН в особенности еще следует тщательно изучить в будущем силами независимой экспертизы. В целом же, финансирование УВКООНДБ (англ.: UNHCR) на 2015-й год было на 10% ниже, чем в предыдущем году⁸⁷. Финансирование со стороны Всемирной продовольственной программы (ВПП, англ.: WFP) сирийских беженцев в соседних странах было в 2015-м году на 20% меньше, чем в 2014-м. Более

того, фонд помощи при чрезвычайных обстоятельствах, направленный в Сирию, оказался недостаточным на 63% в свою очередь это заставило ВПП (англ.: WFP) получающих сократить количество продовольствие с 2,1 млн человек до 1,4 млн., а также сократить ценность талонов продовольствие⁸⁹. Тем временем финансирования дефицит Всемирной организации здравоохранения в Ираке в 2015-м году привел к закрытию 184 клиник в ИЗ 18 регионов страны.90 Множественные сокращения помощи беженцам на местах стали главным «побудительным фактором» к бегству, преимущественно в Европу. Это стало значительным провалом системы ООН и финансовой поддержки от участвующих стран, что повлекло за собой серьезные гуманитарные и политические последствия.

Миграционный кризис 2015-2016 привлек всеобщее внимание к будущему распределению соискателей убежища и беженцев. До этого недавнего кризиса Служба политического развития и оценивания, принадле-УВКООНДБ (англ.: UNHCR), поручила оценку ранних действий по миграционному кризису в Ливане и Иордании третьей независимой стороне. Её отчет показал, что из-за нехватки согласованной стратегии **УВКООНДБ** (англ.: UNHCR), организация оказалась «реагирующей и пытающейся сделать всё и сразу вместо того, чтобы расставить приоритеты и подключить различных исполнителей с учетом их компетентности».91 Отчет продемонстрировал ряд проблем в реакции Управления миграционный кризис, включая связи с учреждениями по развитию, законную защиту, координацию с другими исполнитеэффективность выполнения функций. Всегда легко критиковать после уже событие того, как случилось. Сотрудники УВКООНДБ (англ.: UNHCR) бесспорно делали всё, что могли, при сложившихся обстоятельствах в работе на местах. В то же время, нужно учиться на своих ошибках.

При дальнейшей оценке работы

УВКООНДБ (англ.: UNHCR) при недавнем миграционном кризисе Управление служб внутреннего надзора ООН составило ряд существенных рекомендаций на будущее, включая следующие действия УВКООНДБ (англ.: UNHCR):

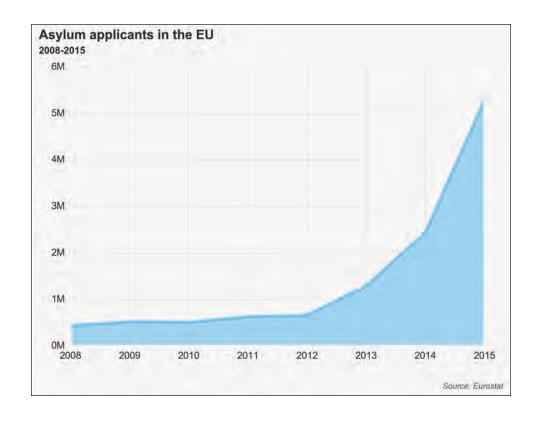
- Реализация многолетнего цикла планирования действий по решению проблем и приобретению многолетнего финансирования;
- Развитие содействующих стратегий для решения проблем на глобальном, региональном и функциональном уровнях;
- Развитие графика по проведению регулярных, целевых собраний с игроками по развитию на основе модели сотрудничества с целью решения проблем;
- Подготовка стратегии по развитию персонала с целью усиления способностей создавать, выполнять и оценивать решения проблем;
- Анализ существующих внутренних структур по решению проблем с целью оценить, смогла ли реструктуризация повысить эффективность или нет; а также
- Создание базы данных, основанной на достоверной информации с целью использования для усиления и проведения решений.⁹²

Данный отчет не анализирует систематипричину внезапных корневую миграций из Иордана, Ливана и Турции, которые начались в начале 2015-гогода. Отсутствие резервного фонда ООН на случай чрезвычайных ситуаций невозможность руководства ООН привлечь этот фонд в ответ на необходимость являются главной причиной. Учитывая влияние этих событий на миллионы людей и на правительства Европы и Среднего Востока. независимое учреждение должно немедленно провести анализ «полученных уроков» свершившихся кризисов для применения в будущем.

Помимо текущего, самого недавнего

кризиса, очевидно, что глобальная система, контролирующая существующий масштаб несанкционированного перемещения людей, либо находится в затруднительной ситуации, либо совершенно разгромлена. В любом случае, предложенный саммит 2016 по положению беженцев и мигрантов опоздал минимум на 5 лет, учитывая массовые перемещения людей, которые начались с Сирии в 2011-м году. Ситуация также выдвигает два набора вызовов: миграция, с одной стороны, и отдельный вопрос соискателей убежища и беженцев, с другой стороны. Тем не менее, на основании обсуждения ситуации в Нью-Йорке в сентябре 2016-го года и документа, подготовленного на его основе, будет следовать, что новый план действий по мировой ситуации должен подготовлен к 2017-му году Генеральной Ассамблеей, которая оформит коренное всей международной обновление системы для защиты и гуманитарной поддержки соискателей убежища и беженцев. Данное обновление должно концентрироваться политической, на экономической и социальной нестабильности стран-источников, поддержке, необходимой для проходных стран, международной системе оптимизации разделения бремени для принимающих стран и устойчивой системе финансирования данной гуманитарной поддержки, включая возможности, перечисленные выше.

Растущий кризис нашей глобальной способности управлять возрастающими потоками соискателей убежища и беженцев представляет одну часть более широкого политического вызова по управлению, зашитой глобальных руководством И мигрантов в целом. Время олшиап рассмотреть возможные способы лучшего управления ситуацией в рамках системы ООН. На текущих обсуждениях вызовы соискателей убежища, беженцев мигрантов возрастают И сливаются. Мобильность человечества дошла до беспрецедентных масштабов: примерно одна седьмая часть мирового населения находилась в движении лишь в прошлом году. Это огромный вызов нашего времени. Такое массовое перемещение и массовая миграция (официальная и неофициальная) около 230 млн человек каждый год



приносит как огромные преимущества миру, так и всё расширяющийся набор трудностей. Перед нами встали потребности более 65 млн людей, которые изменили место жительства не по своей воле. 93

В системе ООН отсутствует институциональная возможность работать с международной миграционной политикой. Исторически сложилось, что это является исключительно национальной ответственностью субъекта конкретных международных или региональных межгосударст-Пока ситуация венных мер. будет сохраняться, общие задачи миграционной политики будут сочетаться с потребностями стран в повышении уровня глобального сотрудничества, и тогда понадобится создание новых форм институционального сотрудничества. Это включает защиту законных надлежащую прав мигрантов. Это может изменить резолюцию стран, входящих в состав Международной организации по миграции (МОМ, англ.: ІОМ) в июне 2016-го года с целью поиска официального объединения с ООН.

OOH на должна принять себя ответственность по международному сотрудничеству относительно миграционной политики и программ с МОМ (англ.: ІОМ). Это устранит необходимость создавать новую организацию в рамках системы ООН. МОМ (англ.: ІОМ) уже обладает институциональным знанием данной комплексной политической сферы, включая её взаимодействие с соискателями убежища и беженцами по всему миру, поскольку работает в этой сфере более 50 лет. Это будет означать увеличение официальных политических полномочий МОМ (англ.: ІОМ), в особенности в сфере прав мигрантов, при сохранении своего важного функционального значения в качестве первой инстанции обращения для международного сообщества, когда дело касается безопасного перемещения людей в больших масштабах в опасных регионах.

Глобальные пандемии

Как было обозначено выше, ВОЗ (англ.:

WHO) всё больше подвергается внешней и внутренней критике из-за медленной и неэффективной реакции на кризис Эболы. Группы промежуточного Отчет ПО оцениванию ситуации с Эболой под руководством Дейм Барбары Стокинг обозначил «уверенный, если еще не завершенный, вывод, что ВОЗ не обладает способностью к экстренному реагированию»94 Институциональные и политические рекомендации из этого отчета нацелены на улучшение работы ВОЗ по следующим факторам:

- Развитие организационной структуры, которая сможет принять на себя задачу по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них;
- Учреждение Центра ВОЗ по готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них;
- Учреждение независимой группы по проведению развития нового центра и ведению отчетности по его деятельности перед Исполнительной Группой Всемирной Ассамблеи Здравоохранения (ВАЗ) и Комитета по взаимодействию между учреждениями ООН;
- Подготовка ежегодных отчетов от руководства этой группы по безопасности всемирного здравоохранения для Исполнительной группы ВАЗ и Генеральной Ассамблеи ООН;
- Применение нового подхода к подбору персонала офисов в странах, что будет гарантировать высочайший уровень способностей для самых важных стран;
- Гарантия, что на уровне страны представители ВОЗ будут иметь независимое право голоса и полную поддержку регионального директора и генерального директора ВОЗ при противостоянии с местным правительством, а также
- Реформирование своей организации как авторитетного органа, реагирующего на чрезвычайные ситуации своевременно, полностью и точно информирующего правительства и

общественность по всему миру о степени и серьзености грядущих вспышек заболеваний. 95

Данный Стоктонский обзор был добавлен Независимой группой Гарвардской и Лондонской школ гигиены и тропической медицины (ЛШГТМ, англ.: LSHTM) по поводу Глобального реагирования на Эболу (отчет журнала Lancet), и она также рекомендовала следующее:

- Развитие глобальной стратегии по инвестициям, контролированию и поддержки национальных корневых возможностей;
- Усовершенствование поощрительной системы за ранние сообщения о вспышках заболеваний и научно обоснованных предложениях по торговым и туристическим ограничениям;
- Расширенная ответственность за объявление чрезвычайной ситуации прозрачному, политически защищенному Комитету по преодолению чрезвычайных ситуаций;
- Институциональная ответственность посредством независимой комиссии по предотвращению вспышек заболеваний и реагированию на них;
- Учреждение глобального фонда для финансирования, усиления и приоритетного исследования пандемий;
- Устойчивое политическое внимание на высоком уровне посредством Комитета всемирного здравоохранения Совета Безопасности, а также
- Обеспечение качественного управления ВОЗ посредством решающего, финансируемого и срочного реформирования и напористого руководства.

Спектр предложений по реформированию от третьей стороны включает в себя следующее:

- Учреждение международного штата сотрудников первого реагирования, которые смогут своевременно реагировать на появление опасных эпидемий;
- Прояснение командных структур, чтобы

ВОЗ могла руководить реагированием на появление глобальных пандемий и избежать очернению во внутренних и институциональных обсуждениях о границах ответственности;

- Учреждение чрезвычайного фонда для финансирования реагирования на чрезвычайные ситуации в будущем; а также
- Пересмотр полномочий генерального директора. На данный момент генеральный директор является управленцем, а не руководителем ВОЗ. Уполномоченный генеральный директор должен обладать большей институциональной законной И властью, поскольку его голос является решающим для проведения предупредительных действий по сохранению жизней при вспышках пандемий.97

Нет смысла в повторном изобретении колеса, что касается широкого спектра недавно выполненных анализов. Учитывая важность этих реформ для всемирной безопасности человечества, выполнение необходимо завершить к январю 2017-го года, и генеральный директор ВОЗ и исполнительная группа BA3 должны предоставлять солидарный отчет по выполнению в адрес Генеральной Ассамблеи, ЭКОСОС и Совета Безопасности к концу января 2017-го года.

Права человека

Права человека – это краеугольный камень всей системы ООН. Это отражено в Уставе OOH, Всемирной декларации прав человека и в органе договорного права. Однако реальность такова, что права человека долгое время являлись политическим, идеологическим и национальным противоборства предметом государствами, в границах отдельного государства и в международном гражданском обществе. Это продолжает играть важную роль в обсуждениях Совета по правам человека, а также в спорах по поводу понимания, применения и соответствия или несоответствия международным нормам, выведенными в соответствующих договоренностях. Возможно, такой процесс продолжится в будущем. В лучшем случае, прогресс этого процесса пойдет по нарастающей.

Совет по правам человека должен развить скоординированную стратегию по использованию международных периодических обзоров (МПО, англ.: UPR) для развития международных прав человека. МПО стали полезным инструментом для ведения отчетности и мягкого воздействия на государства с целью выполнения рекомендаций Совета по правам человека (СПЧ, англ.: HRC). СПЧ, несмотря на постоянную критику, имеет за плечами несколько успешных решений. Хотя стратегическая координация усилий ООН вокруг МПО раздроблена, она надеется на интерес, руководство и определение руководства ООН на местах.

Совет по правам человека должен продолжать усилия по определению случаев «упорного отказа от сотрудничества». В соответствии с Резолюцией 5/1 Совета по правам человека, «после истощения всех усилий по мотивации государства на сотрудничество с МПО, Совет будет обращаться при необходимости к случаям упорного отказа от сотрудничества с данным механизмом». 98 Именно составляющие упорного отказа от сотрудблокированию привели К ничества человека в СПЧ. обсуждения прав сообща Достаточно определенные, согласованные концепции помогут СПЧ более эффективно исполнять СВОИ полномочия.

СПЧ должен установить возможность поддержки ранней предупредительной системы, сконцентрированной на правах человека, с целью исполнять важную роль в будущих кризисах и предотвращение кризисов со стороны ООН. Однажды названный «лепрой системы ООН», Совет по правам человека оказался на высоте во время недавних кризисов, играя важную и часто руководящую роль в обвинении нарушителей прав человека. Основываясь на этом

прецеденте, СПЧ может играть важную роль «цепного пса», охраняющего права человека, что позволит ему эффективно выполнять функцию по предупреждению конфликтов.

ООН должна укрепить инициативу Фронта прав человека (ФПЧ, англ.: HRUF), высказанную заместителем Генерального секретаря Яном Элиассоном в 2013-м году. Эта инициатива стремится работать с подходом «башен», который превалирует на данный что является эксклюзивной ответственностью СПЧ в Женеве. ФПЧ (англ.: HRUF) противоречит такому подходу и взывает о необходимости объединенных отчетов о вызовах перед правами человека в странах, названных отчетом всех учреждений местах. Во-вторых, на длительный опыт работы на местах приводит к заключению, что серьезное нарушение прав человека часто приводит к более глубоким конфликтам, которые часто разрастаются в открытые вооруженные конфликты, которые могут, в свою очередь, перейти к массовым злодеяниям. Втретьих, ФПЧ (англ.: HRUF) стремится сотрудничать с внутренними правительствами на основе объединенных отчетов от исполнителей работы ООН на местах с целью обезопасить от вмешательства внутреннего правительства и при неудаче направить эти вопросы напрямую заместителю Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке). В лучшем случае ФПЧ (англ.: HRUF) может стать эффективным инструментом предупреждающей политики. Чтобы работать в полную силу, руководство ООН на уровне головных офисов будет должно стимулировать полное участие инициатив ФПЧ в работе руководства на местах в качестве их прямых полномочий. Иными словами, если речь идет не о полномочиях, эти инициативы будут рассматриваться как опциональные и, таким образом, попросту не будут выполняться.

ООН должна полностью реализовать принципы Дублинского процесса по увеличению прозрачности и поддержки

договорных органов ООН по правам человека. Генеральная Ассамблея ООН усилила договорные органы ООН по правам человека в 2014-м году при весьма нужной реформе рабочих условий добровольцев, международных экспертов, работающих на безвозмездной основе, которые формируют эти комитеты. Реформа Генеральной Ассамблеи стала своевременным подъемом договорных получили органов, которые больше совещательного времени и ресурсов для выполнения своей работы, но многое еще предстоит сделать для полного использования их потенциала.

OOH должна сотрудничать C региональными организациями, ОБСЕ OSCE), включая (англ. Африканский союз (англ. AU), Организацию Американских государств (англ. OAS) и Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (англ.: ASEAN) для усиления их общих полномочий по защите прав человека. Роль ООН по защите прав человека часто ограничивается лишь обращением к участвующим странам или их критикой. Сохраняя функции по анализу состояния прав человека, ООН также может влиять на изменение ситуации, концентрируясь на технической помощи. Это можно выполнить в сотрудничестве с региональными органи-Многие предлагали, зациями. уже например, чтобы Управление ООН по наркотикам и преступности не просто помогало государствам в проведении законов о работорговле, но также передавало технические ресурсы по усилению правозащитных мер в границах государств, из которых ведутся потоки работорговли.

Бюджет, персонал, управление и коммуникации

В соответствии с рекомендациями, обозначенными выше, следующий Генеральный секретарь должен запросить у Генеральной Ассамблеи через Пятый комитет шестимесячный анализ текущей ситуации по управлению бюджетом и персоналом.

Цель данного анализа – наделить следующего Генерального секретаря, как главного административного лица ООН в соответствии с 15-й главой Устава, максимальной гибкостью функциональной максимально эффективного управления финансовыми и бюджетными ресурсами для достижения политических целей, обозначенных участвующими странами. Неудача в этой сфере подломит способность Генерального секретаря эффективно программы осуществлять OOH. Генеральный секретарь и его исполнительная команда должны нести ответственность за результаты деятельности, которую они выполняют для участвующих стран, а не за подробно расписанные рекомендации использования индивидуальных финансовых вкладов. Это должно стать прерогативой управления любой крупной организации.

Следующий Генеральный секретарь должен учредить орган, контролирующий внешнюю работу ООН во время своего первого года работы, чтобы идентифицировать случаи дублирования, наслоения и потери, а также помогать Генеральному секретарю использовать эти финансовые фонды для реализации других приоритетов в системе ООН. Данный контроль работы должен охватывать Секретариат и те фонды, программы и специализированные учреждения ООН, которые подпадают под административный контроль Секретариата.

- Особое внимание необходимо привлечь к вопросу, является ли структура ООН слишком вертикальной, со многими слоями управления между решением и его исполнением на местах. Это относится к вопросу реальной, добавленной значимости большого количества региональных офисов по всему миру. Структура должна быть максимально простой.
- Внимание также следует направить на вопрос, получила ли ООН информационно-вычислительные системы, системы управления персоналом и системы учета по всем 33-м фондам,

программам и специальным учреждениям ООН, а также родственным организациям. Если всё это не получено после более десяти лет усилий, необходимо принять стратегию информационных технологий, которая приведет всё это к исполнению при следующем Генеральном секретаре. Отсутствие данных систем является важной причиной структурной неэффективности системы, а также невозможности отследить деятельность ООН в любое время.

- Более того, универсальные, надежные и высококачественные системы видеоконференций необходимо использовать повсеместно в ООН. Они нужны для экономии времени и финансовых средств, привлекаемых для ненужных командировок персонала ООН. Теперь существуют необходимые системы видеоконференций, которые приведут к значительной экономии финансов ООН.
- Экономия, основанная на результатах проверки, будет финансировать в полном объеме административные реформы, рекомендованные этим отчетом. ООН должна жить по средствам, получаемым из годового бюджета.

Структура высшего руководства ООН нуждается в реформировании, чтобы она стала менее централизованной и основанной более регулярных, на еженедельных собраниях, чтобы обеспечить совместный процесс принятия решения старшей руководящей группой. На данный момент раз в две недели проводятся собрания Старшей управленческой группой, состоящей из 41 сотрудника. Они перечислены в Прил. 2 к данному отчету. Их собрания – важные коллективные встречи, где обсуждается работа каждого учреждения. Вот почему старшая управленческая группа должна продолжать свои встречи. Но реальность состоит в том, что это не коллективный орган по принятию решений. Эта функция собственному Генерального секретаря и его небольшому

количеству сотрудников, которые охватывают решения, признанные необходимыми. Рекомендуется расширить этот орган до руководящей команды Секретариата, состоящей из следующих сотрудников:

- Генеральный секретарь;
- Три заместителя, ответственные за политику и программы ООН (мир и безопасность, устойчивое развитие, гуманитарная поддержка);
- Главный финансовый директор;
- Главный исполнительный директор, поскольку на данный момент нет ни одного назначенного лица на этот пост;
- Новый директор по внешним связям;
- Юрист-консул ООН по международным законным и прочим законным и этическим вопросам;
- Шеф кабинета, отвечающий за ежедневное политическое общение с участвующими странами; а также
- Исполнительный директор структуры «ООН-женщины» для выполнения повестки по борьбе за равенство полов и устранению всех форм насилия над женщинами по всему спектру процессов системы ООН.

Как постоянно утверждается в данном отчете, если ООН собирается сломать свои институционные «башни» и установить вместо них объединенную руководящую команду, как в головных офисах, так и на местах, этот процесс необходимо начать с самой верхушки системы. Таким же образом, только этим подходом можно объединить категории мира и безопасности, развития и прав человека в слаженные полномочия работы на местах. В иных случаях, разрушение «башен» останется лишь в области планов, а не воплотится в реальность. Наконец, любое исполнительное управление, в составе которого больше 10 человек, не будет функционировать. Невозможно больше десяти людей, отчитывающихся перед одним человеком в любой крупной организации.

Следующий Генеральный секретарь

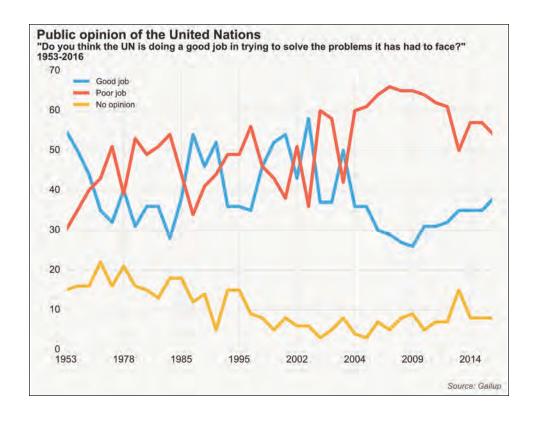
должен предпринимать практические меры для восстановления независимой, профессиональной международной гражданской службе. В соответствии с аргументами, перечисленными выше, ООН в будущем будет нуждаться в кадрах для продолжения экспертизы во всех основных сферах системы. Четкая карьерная структура должна стать доступной профессиональному составу, как и в других дипломатических службах, учреждениях по развитию, а также гражданской службы более широкого назначения. Это необходимо для морали, для институциональной памяти и установленных квалификационных требований, которые не могут быть размещены в готовом виде. Это не отменяет внешние назначения, однако чтобы последние важно, могли перекрыть первых.

Директор по связям с общественностью должен провести полный ремонт эффективности всей структуры ООН по контактам с общественностью и эффективной передачи своей позиции участвующим странам, средствам массовой информации и всей системе ООН. Данная позиция чрезвычайно важна

для успеха всех глобальных миссий ООН. У ООН есть, что сказать, но важно сказать это эффективно. Сложившуюся ситуацию необходимо изменить как можно скорее. Директор по связям должен предпринимать немедленные действия для развития новой коммуникационной стратегии, будет полностью использовать платформы СМИ на многих языках, причем на простых языках без специфической лексики ООН, которая непонятна всему остальному населению мира. Важно, чтобы это отразило послание объединенной «Команды ООН» миру. Это не заменит индивидуального обшения учреждения ООН с миром, но усилит объединение «брэнда ООН», что является абсолютным приоритетом.

Заключение

Данный отчет адресован всем женщинам и мужчинам по всему миру, которые хотят, чтобы дело ООН преуспевало — не как самоцель, но как главная надежда всего человечества на максимальное усиление глобального сотрудничества в ответ на увеличивающиеся вызовы мирному и



82 Заключение

справедливому миропорядку. Отчет адресован участвующим странам, Секретариату, широкому спектру фондов, программ специализированных OOH. учреждений международному гражданскому обществу, частному сектору и другим крупным региональным учреждениям, которые имеют структурное отношение к ООН. Все эти учреждения вправе решать самостоятельно, что им следует почерпнуть из отчета, если они найдут что-нибудь полезное для себя.

Данный отчет не считается всеобъемлющим. Многие критики могут спросить, почему отчет на коснулся той или иной политики, функций или учреждений ООН. Это порождает неразложимое противоречие между читабельностью с одной стороны (что включает в себя размер отчета) и полнотой изложения с другой стороны.

Также отчет не заявляет, что содержащиеся в нём рекомендации новые. Отчет ценит всю работу, тщательно выполняемую в течение многих десятилетий под руководством многих Генеральных секретарей. Было бы неверно игнорировать всю эту внушительную книгу работы.

С другой стороны, отчет не пытается занизить важность нового, а именно растущей совокупности данных существовании активно формирующегося понимания кризиса по будущей надежности ООН в работе с крупными вызовами нашего времени. Десять лет назад, возможно, в более спокойный геополитический и геоэкономический период, данные обосновывалась на самом краю международного дискурса. Теперь же они находятся ближе к центру, поскольку национальные государства начинают двигаться в ином направлении, чтобы обрести устойчивые решения крупных международных проблем, проходя мимо ООН в плане финансирования и передвижения.

Во-вторых, на основе растущего понимания структурной необходимости, отчет стремился передать новые предложения, которые скорее практические, чем революционные, по работе с недоста-

точной эффективностью работы глобального управления. Эти предложения сконцентрированы вокруг ключевой концепции «привнесения эффективных результатов» на местах, для нас, людей мира. В целом:

- 1. Отчет рекомендует участвующим странам пересмотреть свою структуру уровне в вопросах высшем соответствия принципу мультилатерализма как основного элемента текущего миропорядка вместо того, чтобы позволить текущему стратегическому процессу заменять мультилатерализм плюрилатеральным или односторонним принятием решений.
- 2. Данный отчет предполагает и принимает, что политические цели ООН в любой период времени будут расставлены участвующими странами при содействии Секретариата в качестве основного консультанта и исполнителя.
- 3. Отчет утверждает, что Секретариат может давать улучшенные консультации Совету Безопасности по комплексным вопросам, чтобы Совет получил улучшенные политические возможности, включая политическое планирование.
- 4. Отчет утверждает о необходимости усиления роли ЭКОСОС в принятии политической ответственности за выполнение Повестки 2030.
- 5. Отчет утверждает, что Генеральная Ассамблея ООН должна рассматрирационализацию процесса Пятого Комитета для увеличения административной эффективности и обеспечения большей прозрачности финансовой информации для участвующих стран по ключевым вопросам использования бюджета ООН. Генеральная Ассамблея ООН обозначила собственную амбициозную программу реформирования для усиления прозрачности процесса выбора Генерального секретаря ООН.

6. Чтобы эффективно осуществлять политические решения совещательных органов OOH. система должна изменить некоторые свои функции, структуры И способы распределения ресурсов существующем механизме. В особен-OOH нужна упрощенная структура с приоритетом на операции на местах.

- 7. ОНН должна прибавить определенные полномочия своему чтобы арсеналу, осуществлять программу предупреждающей, а не реагирующей, дипломатии на местах, не просто привлекательного интеллектуального патента. Это должно включать эффективную способность политического планирования, соответствующего назначение заместителя Генерального секретаря (по предупреждающей дипломатии), работу усиленного департамента политических вопросов, команды послов специального назначения, а также объединенный концептуальный и функциональный подход к полномочиям по обеспечению безопасности, развития и прав человека, чтобы обеспечивать успешную работу с корневыми проблемами конфликтов, а также немедленно реагировать на неожиданные кризисы.
- 8. ООН следует назначить заместителя Генерального секретаря (по устойчивому развитию), чтобы он взял на себя ответственность по работе с Мировым банком по вопросам фактического осуществления Повестки 2030. Он также должен оформлять новые, всеохватывающие протоколы сотрудничества с Мировым банком, другими международными банками развитию, а также с гражданским обществом ради осуществления ЦУР. Также он должен выполнять ту же работу по отношению к частному сектору, в особенности к частному капиталу, чтобы заполнить глобальный разрыв финансирования

- для осуществления Повестки 2030.
- 9. ООН должна назначить заместителя Генерального секретаря (по гуманитарной поддержке) для развития более эффективных пактов с сектором международных НПО и увеличения солидарного эффекта от этих учреждений, имеющих и не имеющих отношения к ООН на местах.
- 10. ООН должна использовать работу данной исполнительной руководящей команды на высоком уровне, чтобы разрушить традиционные «башни» в центре системы и объединить повестки по миру и безопасности, устойчивому развитию в единые полномочия и декларации миссии для персонала ООН на местах.
- 11. ООН также должна создать «Команду OOH», сделав все фонды, программы и специализированные учреждения OOH на местах функционально подотчетными перед директором операций ООН на каждую миссию - будь то преимущественно миротворческие операции, совмещенные военные и гражданские исключительно гражданские операции.
- 12. ООН должна широко внедрить равенство полов в программу исполнительного управления, чтобы равенство полов было достигнуто на всех управленческих позициях в головных офисах и офисах на местах среди директоров и их заместителей.
- 13. ООН должна также широко внедрить Повестку по делам молодежи по всеми миру в рамках управленческой системы ООН, учредив структуру «ООН-молодёжь», учитывая, что молодежь составляет около половины (42%) общего населения и 60% населения развивающихся стран⁹⁹, а также учитывая наличие постоянной безработицы молодежи.
- 14. ООН должна подготовить всеобъемлющие протоколы и пакты сотрудни-

84 Заключение

чества с региональными организациями, чтобы определить согласованные нормы, функциональные недочеты и, по возможности, общие источники финансирования для максимизации работы на местах.

15. ООН должна научиться жизнь в реальности ограниченного бюджета, при этом использовать имеющийся бюджет и прочие ресурсы более эффективно и гибко, чем в данный момент.

В-третьих, помимо данных предложений реформирования, существует определенное количество конкретных рекомендаций, относящихся к областям индивидуального функционирования, где ООН должна сфокусировать свои будущие противодействие усилия, включая терроризму, ведение военных действий в киберпространстве, защиту «планетарных границ» от необратимых климатических изменений, управление нашими океанами и политическое планирование во всем спектре мировых операций ООН. Данные рекомендации, как мы надеемся, будут использованы с тем, чтобы принести пользу в дальнейшем развитии учреждений OOH.

Раннее в данном отчете я сообщил, что иногда мы слишком усложняем нашу диагностику работы ООН и наши предписания по её будущему. Я подчеркнул, что в результате всё сводится к двум основным вопросам: способны ли органы мультилатеральной системы ООН принимать решения, необходимые для работы с систематически появляющимися трудностями нашего времени? И если они способны, способен

ли институциональный механизм ООН выполнять эти решения? Первая треть заключения, приведенная выше, обращается к вопросу способности органов ООН к принятию решений. Отчет хранит молчание вопросу основных политических несогласий между участвующими странами в рамках данных органов. Это, конечно, к природе политики, относится включает в себя международную политику. Ключевой вопрос здесь касается степени, в которой три главных органа ООН получают поддержку при выполнении своих функций по принятию решений.

Оставшиеся две трети заключения, обозначенного выше, касаются комплекс-НОГО вопроса административного механизма ООН. Изучение этих вопросов заняло значительную долю данного отчета. Смогут ли рекомендации, высказанные в отчете, усилить исполнительный механизм ООН? Конечно, так никогда не получится. Моя задача здесь заключается в предлорекомендаций, которые жении улучшили работу механизма ООН, потому что, если нам не удастся продолжить бесперебойную работу механизма, он начнет ржаветь. И если это произойдет, даже лучшие политические решения в мире не приведут ни к чему хорошему, потому что они не будут эффективно исполнены.

Наконец, единственный самый вдохновляющий элемент любой реформы ООН это десятки тысяч сотрудников ООН на местах, которые являются лучшими представителями человеческой расы. Именно им и их будущему вкладу в развитие мирового человечества посвящен этот небольшой объем.

Приложение 1: Сферы деятельности ІСМ

Независимая комиссия по мультилатерализму анализировала системы мультилатерализма через призму следующих 16 сфер:

- 1. Новые угрозы, вызовы и возможности перед системой мультилатерализма
- 2. Социальная интеграция, политическое участие и эффективное управление в ситуации осложнений
- 3. Терроризм, включающий вопросы идеологии, политической идентификации и организационной преступности
- 4. Нестабильные государства и нестабильные города
- 5. Женщины, мир и безопасность
- 6. Вынужденное переселение, беженцы и миграция
- 7. Влияние новых технологий на мир, безопасность и развитие
- 8. Повестка 2030 по обеспечению устойчивого развития и по решению климатических изменений
- 9. Отношения между ООН и региональными организациями, гражданским обществом, частным сектором и НПО.
- 10. Справедливость, права человека и международная законодательная система
- 11. Гуманитарная вовлеченность
- 12. Оружие массового уничтожения, его нераспространение и разоружение
- 13. Глобальные пандемии и глобальное здравоохранение
- 14. Вовлеченность, поддержка и усиление мировой молодежи
- 15. Стратегия сотрудничества с мультилатеральной системой ООН
- 16. Посредничество при вооруженных конфликтах, примерение сторон и миротворческая деятельность

Приложение 2: Состав старшей административной группы ООН

Старшую административную группу возглавляет Генеральный секретарь Пан Ки Мун, в составе группы находятся следующие сотрудники:¹⁰⁰

Ян Элиассон

Заместитель Генерального секретаря

Эдмонд Мюлет

Шеф кабинета

Магед Абделазиз

Специальный консультант по Африке

Гиян Чандра Ачарья

Высокий представитель по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам

Шамшад Ахтар

Исп. секретарь Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)

Зайд Раад Зайд аль-Хусейн

Верховный комиссар ООН по правам человека

Кристиан Фриис Бак

Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии ООН

Зайнаб Хава Бангура

Специальный представитель по вопросу о сексуальном насилии в условиях конфликта

Алисия Барсена Ибарра

Исп. секретарь Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК)

Хелен Кларк

Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

Хоан Клос

Директор-исполнитель Программы ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат)

Эрферин Кузен

Директор-исполнитель Всемирной продовольственной программы (ВПП)

Мигель де Серпа Суареш

Заместитель Генерального секретаря по правовым вопросам, Юрисконсульт

Адама Диенг

Специальный советник по предупреждению геноцида

Питер Томас Дреннан

Заместитель Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности

Грете Фаремо

Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

Юрий Федотов

Директор Отделения ООН в Вене (ЮНОВ), Директор-исполнитель Управления по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УНПООН)

Джеффри Фелтман

Зам. Ген. секретаря по политическим вопросам

Оскар Фернандес-Таранко

Помощник Генерального секретаря по поддержке миростроительства

Кристина Галлак

Зам. Ген. секретаря по коммуникации и общественной информации

Роберт Глассер

Спец. представитель Генерального секретаря по вопросам осуществления Международной стратегии уменьшения опасности бедствий

Филиппо Гранди

Верховный комиссар ООН по делам беженцев

Рима Халаф

Исп. секретарь Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА)

Атул Кхар

Заместитель Генерального секретаря по полевой поддержке

Ким Вон Су

Помощник Генерального секретаря и Высокий представитель по вопросам разоружения

Мукиса Китуйи

Генеральный секретарь ЮНКТАД

Эрве Ладсус

Зам. Ген. секретаря по операциям по поддержанию мира

Энтони Лейк

Директор-исполнитель Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ)

Карлос Лопес

Исп. секретарь Экономической комиссии для Африки (ЭКА)

Пумзиле Мламбо-Нгкука

Помощник Ген. секретаря по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин

Михаэль Мёллер

Директор Отделения ООН в Женеве Виджай Намбияр Специальный советник по Мьянме

Виджай Намбияр

Специальный советник по Мьянме

Стивен О'Брайан

Зам. Ген. секретаря по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи

Бабатунде Осотимехин

Директор-исполнитель Фонда ООН в области народонаселения (ЮНФПА)

Кэтрин Поллард

Зам. Ген. секретаря по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению

Эрик Сульхейм

Директор-исполнитель ЮНЕП

Юкио Такасу

Зам. Ген. секретаря по вопросам управления

У Хунбо

Зам. Ген. Секретаря по экономическим и социальным вопросам

Лейла Зерруги

Специальный представитель Генерального секретаря по вопросам о положении детей и вооруженных конфликтах

Сахле-Ворк Зевде

Генеральный директор Отделения ООН в Найроби

Хейди Мендоса

Наблюдатель, Зам. Ген. секретаря по вопросам служб внутреннего надзора (докладывает Ген. Ассамблее, а не Ген. секретарю)

Приложение 3: Фонды, программы, специализированные учреждения, прочие субъекты ООН и родственные организации

Фонды и программы

- 1. Программа развития ООН (ПРООН, англ. UNDP)
- 2. Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ, англ. UNICEF)
- 3. Управление верхнего комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ, англ.: (UNHCR)
- 4. Всемирная продовольственная программа (ВПП, англ. WFP)
- 5. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП OOH, англ. UNODC)
- 6. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА, англ. UNFPA)
- 7. Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД, англ.: UNCTAD)
- 8. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП, англ. UNEP)
- 9. Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР, англ. UNRWA)
- 10. Структура «ООН-женщины»
- 11. Программа ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат, англ. UN-Habitat)

Специализированные учреждения ООН

- 12. Группа Всемирного банка
- 13. Международный валютный фонд (МВФ, англ. ІМF)
- 14. Всемирная организация Здравоохранения (ВОЗ, англ. WHO)
- 15. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО, англ. UNESCO)
- 16. Международная организация труда (МОТ, англ. ILO)
- 17. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО, англ. FAO)
- 18. Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР, англ. IFAD)
- 19. Международная морская организация (ИМО, англ. ІМО)
- 20. Всемирная метеорологическая организация (ВМО, англ. WMO)
- 21. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС, англ. WIPO)
- 22. Международная организация гражданской авиации (ИКАО, англ. ICAO)
- 23. Международный союз электросвязи (МСЭ, англ. ITU)
- 24. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО, англ. UNIDO)
- 25. Всемирный почтовый союз (ВПС, англ. UPU)
- 26. Всемирная туристская организация (ЮНВТО, англ. UNWTO)

27. Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС, англ.: UNAIDS)

- 28. Управление Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности стихийных бедствий (МСУОББ ОНН, англ. UNISDR)
- 29. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС, англ. UNOPS)

Родственные организации

- 30. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ, англ. IAEA)
- 31. Всемирная торговая организация (ВТО, англ. WTO)
- 32. Подготовительная комиссия Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ПК ОДВЗЯИ, англ. СТВТО)
- 33. Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО, англ. OPCW)

Концевые сноски

- 1. См. Рэндел Л. Швеллер, Демон Максвелла и золотое яблоко: Глобальные противоречия в новом тысячелетии (Балтимор: Ун-т Джонса Хопкинса, пресс-релиз, 2014); Рэндел Л. Швеллер, "Эпоха энтропии: Почему новый мировой порядок не будет упорядоченным," Foreign Affairs, 16 июня 2014, доступно по адресу www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2014-06-16/age-entropy; и Ханс У. Маул, "Сдерживание энтропии, перестройка государства: вызовы международному порядку в эпоху глобализации," Internationale Politik und Gesellschaft 2 (2002), доступно по адресу http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2002-2/artmaull.pdf.
- 2. Международный форум национальных платформ НПО, "25 фактов и цифр о НПО во всем мире," 15 апреля 2016, доступно по адресу http://ifp-fip.org/en/25-facts-and-stats-about-ngos-worldwide/
- 3. Филиал НПО ООН, Управление экономики и социальных дел, доступно по адресу http://csonet.org/ .
- 4. Уинстон Черчилль, речь, Палата общин, 11 ноября 1947.
- 5. Собрание договоров ООН, "Названия многосторонних договоров на шести официальных языках ООН," доступно по адресу https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=DB/titles/page1_en.xml.
- 6. Там же., "Договора Лиги Наций," доступно по адресу https://treaties.un.org/Pages/LON.aspx?clang=_en .
- 7. Международный суд, "Дела," доступно по адресу www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3.
- 8. Международный трибунал морского права, "Дела," доступно по адресу www.itlos.org/en/cases/ .
- 9. Всемирная торговая организация, "Хронологический список спорных дел," доступно по адресу www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm .
- 10. Международное агентство по атомной энергии, "Гарантии IAEA 2015," доступно по адресwww.iaea.org/sites/default/files/sg_infographic.pdf.
- 11. Совет безопасности ООН, "Санкции," доступно по адресу www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information.
- 12. Миротворчество ООН, "Миротворческие операции," доступно по адресу www.un.org/en/peacekeeping/operations/ .
- 13. Департамент по политическим вопросам ООН, "Обзор: Специальные политические миссии ООН," доступно по адресу www.un.org/undpa/en/in-the-field/overview .
- 14. ООН, *Цели развития тысячелетия Отмет*, 2015, доступно по адресу www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf.
- 15. Всемирный банк, "Профиль результатов: Сокращение бедности в Китае," 19 марта 2010, доступно по адресу http://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/03/19/results-profile-china-poverty-reduction.
- 16. См. например, Чанинг Арнд, Сэм Джонс и Финн Тарп, "Открываем черный ящик," UNU-WIDER, 2011, доступно по адресу www.wider.unu.edu/publication/aid-effectiveness.
- 17. Всемирная организация здравоохранения (WHO), "Оспа," 2016, доступно по адресу www.who.int/topics/smallpox/en/ .
- 18. WHO, "Полиомиелит: Факты," Апрель 2016, доступно по адресу www.who.int/mediacentre/factsheets/fs114/en/.

19. WHO, *Всемирный отчет по туберкулезу 2015*, доступно по адресу www.who.int/tb/publications/global_report/en/.

- 20. WHO, *Всемирный отчет по малярии 2015*, доступно по адресу www.who.int/malaria/publications/world-malaria-report-2015/report/en/.
- 21. UN, *Цели развития тысячелетия. От 2015*, доступно по адресу www.un.org/millenni-umgoals/2015 MDG Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf.
- 22. Там же.
- 23. UN, *Цели развития тысячелетия. От 2012*, доступно по адресу www.un.org/millenni-umgoals/pdf/MDG%20Report%202012.pdf.
- 24. Там же.
- 25. Там же.
- 26. Всемирная продовольственная программа, "Инфографика: Все о WFP," 23 октября 2012, доступно по адресу www.wfp.org/stories/all-about-wfp-infographic.
- 27. UNHCR, "История UNHCR," доступно по адресу www.unhcr.org/en-us/history-of-unhcr.html .
- 28. UNHCR, "Цифры одним взглядом," 2016, доступно по адресу www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html .
- 29 Управление Высокого комиссара ООН по правам человека, "Календарь обзоров 1-гот цикла (2008 2011)," доступно по адресу www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/uprlist.pdf.
- 30. Международный уголовный суд, "Расследуемые дела," 2016, доступно по адресу www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx .
- 31. Межправительственная группа по изменению климата (IPCC), *Изменения климата 2014 Синтетический от Резюме для политиков*, доступно по адресу https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5 SYR FINAL SPM.pdf
- 32. Лаборатория исследования систем Земли. Отделение глобального мониторинга, "Исследование—Разрушение озонового слоя," доступно по адресу www.esrl.noaa.gov/gmd/about/ozone.html .
- 33. Всемирный фонд дикой природы, *Живая планета. Отчет 2014*, доступно по адресу http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_living_planet_report_2014.pdf.
- 34. Отчет Совета безопасности, "Вето," Октябрь 2015, доступно по адресу www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_3_the_veto_2015.pdf.
- 35. Совет безопасности ООН, "Резолюции Совета безопасности," доступно по адресу www.un.org/en/sc/documents/resolutions/ .
- 36. Отчет Совета безопасности, "Январь 2014 Ежемесячный прогноз," доступно по адресу www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2014-01/in hindsight consensus in the security council.php.
- 37. Human Rights Watch, "Руанда: Справедливость после геноцида: 20 лет спустя," 28 марта 2014, доступно по адресу www.hrw.org/news/2014/03/28/rwanda-justice-after-genocide-20-years .
- 38. UNHCR, "IDP— опасность: Зоны безопасности," *Refugees Magazine* 103, доступно по адресу www.unhcr.org/en-us/publications/refugeemag/3b5547d64/refugees-magazine-issue-103-idps-danger-safe-areas.html .
- 39. Джон Хадсон, "Посланник ООН оценивает количество жертв в Сирии в 400 000," *Foreign Policy*, 22 апреля 2016, доступно по адресу http://foreignpolicy.com/2016/04/22/u-n-envoy-

92 Концевые сноски

revises-syria-death-toll-to-400000/; UNHCR, "UNHCR: Общее число сирийских беженцев впервые превышает четыре миллиона." 9 июля 2015, доступно по адресу www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/7/559d67d46/unhcr-total-number-syrian-refugees-exceeds-four-million-first-time.html.

- 40. "Недофинансирование вынуждает ООН урезать продовольственную помощь сирийским беженцам," UN News Centre, 1 июля 2015, доступно по адресу www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51312#.V7X0taJTCUk.
- 41. Управление ООН по координированию гуманитарных вопросов, "Гуманитарное финансирование. Обновление," Декабрь 2015, доступно по адресу http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_%28 GHO%29_30Dec2015.pdf.
- 42. Управление ООН по координированию гуманитарных вопросов, "Гуманитарное финансирование. Обновление," Июль 2016, доступно по адресу http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20Funding%20Update_GHO 31July2016.pdf.
- 43. Центры по контролю и предотвращению заболеваний, "2014 Вспышка Эболы в Западной Африке," доступно по адресу www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/.
- 44. Совет по международным отношениям, "Ирак: Нефть в обмен на продовольствие скандал," 28 октября 2005, доступно по адресу www.cfr.org/iraq/iraq-oil-food-scandal/p7631.
- 45. Кофи Аннан, Мы, народы: ООН в 21 веке (New York: Paradigm Publishers, 2014).
- 46. Антон Трояновски и Лоренс Норман, "Российский премьер называет затруднения новой 'холодной войной,'" *Wall Street Journal*, 14 февраля 2016, доступно по адресу www.wsj.com/articles/russias-medvedev-says-world-is-fighting-a-new-cold-war-1455358705.
- 47. Энни Снид, "Закон Мура продолжает превосходить ожидания," *Scientific American*, 19 мая 2015, доступно по адресу www.scientificamerican.com/article/moore-s-law-keeps-going-defying-expectations/ .
- 48. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам и Конференция ООН по торговле и развитию, *Мировая экономическая ситуация и перспективы 2015*, предв. публикация, гл. 1, стр. 6, доступно по адресу www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp archive/2015wesp chap1.pdf.
- 49. Джим Танкерсли, "Роботы охотятся за работниками среднего класса, а образование не решит проблему, говорит Лари Саммерс," *Washington Post*, 3 марта 2015, доступно по адресу www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/03/03/robots-are-hurting-middle-class-workers-and-education-wont-solve-the-problem-larry-summers-says/.
- 50. Проект отчета по гуманитарной безопасности, "Исследования показывают большое снижение вооруженных конфликтов, геноцида, нарушений прав человека, военных переворотов и международных кризисов," 17 октября 2005, доступно по адресу www.hsrgroup.org/press-room/latest-news/latest-news-view/05-10-17/Study_Shows_Major_Declines_in_Armed_Conflicts_Genocides_Human_Rights_Abuse_Milit ary_Coups_and_International_Crises.aspx .
- 51. Международный институт стратегических исследований, *Обзор вооруженных конфликтов 2015* (Нью-Йорк: Routledge, 2015), стр. 78.
- 52. Там же.
- 53. См. "Военная машина: Роботы в будущем заменят солдат, по словам российского военнотехнического руководителя," *Russia Today*, 6 июля 2016, доступно по адресу www.rt.com/news/349699-russia-future-combat-robots/; Армин Кришнан, "Роботы, солдаты и киборги: Войны будущего," *Robohub*, доступно по адресу http://robohub.org/robots-soldiers-

and-cyborgs-the-future-of-warfare/; Джордж Р. Лукас мл., "Автоматическая война," *Stanford Law & Policy Review* 25, № 317, доступно по адресу https://journals.law.stanford.edu/sites/default/files/stanford-law-policy-review/print/2014/06/lucas_25_stan._I_poly_rev_317_final.pdf; Квентин Харди, "Искусственный интеллект в следующей войне," *New York Times*, 12 мая 2016, доступно по адресу http://www.nytimes.com/2016/05/13/technology/artificial-intelligence-for-the-next-war.html?_r=0; и Стюарт Рассел, "Роботы в войне: Очередное оружие массового поражения?," Всемирный экономический форум, 17 января 2016, доступно по адресу www.weforum.org/agenda/2016/01/robots-in-war-the-next-weapons-of-mass-destruction/.

- 54. "Автономное оружие: Открытое письмо ученых по АИ и робототехнике," Ин-т «Будущее жизни», 28 июля 2015, доступно по адресу http://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/ .
- 55. Скот Гейтс и др., "Тенденции вооруженного конфликта, 1946–2014," Ин-т изучения мира, Осло, январь 2016, Будущее жизни http://file.prio.no/publication_files/prio/Gates,%20Nyg%C3%A5rd,%20Strand,%20Urdal%20-%20Trends%20in%20Armed%20Conflict,%20Conflict%20Trends%201-2016.pdf.
- 56. Всемирный банк, "Данные о росте населения," 2016, доступно по адресу http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW .
- 57. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, "По прогнозам, население Земли достигнет 9.7 млрд к 2050 г.," 29 июля 2015, доступно по адресу www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html .
- 58. Дамиан Каррингтон, "Население Земли достигнет 11 млрд в 2100 г. 70% вероятности продолжения роста," *The Guardian*, 18 сентября 2014, доступно по адресу www.theguardian.com/environment/2014/sep/18/world-population-new-study-11bn-2100.
- 59. Эстебан Ортиц-Оспина и Макс Розер, "Рост населения Земли," Наш мир в цифрах, 2016, доступно по адресу https://ourworldindata.org/world-population-growth/ .
- 60. Центр анализа данных глобальной миграции, "Тенденции глобальной миграции 2015," доступно по адресу http://iomgmdac.org/wp-content/uploads/2016/06/Global-Migration-Trends-2015-Factsheet.pdf.
- 61. Лиз Дусе, "Поломанная система для разбитых людей," BBC, 6 января 2015, доступно по адресу www.bbc.com/news/world-middle-east-30699835.
- 62. Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам, Отдел населения, "Перспективы населения Земли: Обновление 2015," доступно по адресу https://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key findings wpp 2015.pdf.
- 63. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, *Состояние продовольственной небезопасности в мире 2015*, доступно по адресу www.fao.org/3/a-i4646e.pdf.
- 64. Джэред Дженсон и Ирвин Котлер, *Ответственность защищать* (Оксфорд: Oxford University Press, 2011), стр. 243.
- 65. WHO, "Пандемические и эпидемические заболевания," доступно по адресу www.who.int/csr/disease/WHO PED flyer 2014.PDF?ua=1.
- 66. Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН, Всемирная организация охраны здоровья животных и Всемирная организация здравоохранения, "Противомикробная резистентность," июль 2016, доступно по адресу www.who.int/drugresistance/policy-package-july2016.pdf?ua=1.
- 67. Джеффри Тобенбергер и Дэвид М. Моренс, "Грипп 1918: Мать всех пандемий," *Emerging Infectious Diseases* 12, № 1 (январь 2006), доступно по адресу http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979_article#r1 . PBS, "Первая мировая война:

94 Концевые сноски

- жертвы и погибшие," доступно по адресу www.pbs.org/greatwar/resources/casdeath_pop.html .
- 68. Американская ассоциация по изменениям климата, *Что мы знаем: реальность, риски и реакция на изменения климата*, 2014, стр. 6, доступно по адресу http://whatweknow.aaas.org/wp-content/uploads/2014/07/whatweknow website.pdf.
- 69. См. "Два градуса: История ограничения скорости климатических изменений," Отчет по углероду, 8 декабря 2014, доступно по адресу www.carbonbrief.org/two-degrees-the-history-of-climate-changes-speed-limit .
- 70. Брайан Кан, "Земля подходит к концу 2015 г. с потеплением на 1 град. С," *Grist*, 14 ноября 2015, доступно по адресу grist.org/climate-energy/the-earth-is-on-track-to-end-2015-with-an-average-1-degree-c-warming/.
- 71. См. Уильям Д. Нордхаус, *Климатическое казино: риск, неопределенность и экономика в теплеющем мире* (New Haven: Пресс-релиз Йельского ун-та, 2013).
- 72. IPCC, Изменения климата. Синтетический отчет 2014: Резюме для политиков, 2014, доступно по адресу www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.
- 73. См. Халвард Бухауг, Нилс Петер Гледич и Оле Магнус Тайсен, *Последствия изменения климата для вооруженного конфликта*, Группа всемирного банка, департамент социального развития, доступно по адресу http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDE-VELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_Conflict.pdf.
- 74. Стокгольмский центр устойчивости, "Девять планетарных границ," 2015, доступно по адресу www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html .
- 75. ООН, Аддис-Абебская Повестка Третьей Международной Конференции по Финансированию развития, 2015, доступна на www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA Outcome.pdf.
- 76. Кейт Бучанан: От причины к следствию: включая права женщин и равенство полов в мировых соглашениях, Центр гуманитарного диалога декабрь 2012, доступно на www.hdcentre.org/uploads/tx_news/24ClausereportwebFINAL.pdf.
- 77. Структура «ООН-женщины», "ЦУР-5 достижение равенства полов и наделение полномочий женщин и девушек," доступно на www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality .
- 78. Генеральный секретарь ООН, *Улучшения статуса женщин в системе ООН*, 25 августа 2014-го года, доступно на www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/346&Lang=E.
- 79. Группа высокого уровня ООН по гуманитарному финансированию, Слишком важно, чтобы проиграть Информация о недостатке гуманитарного финансирования.
- 80. "Heт денег, OOH опять сокращает помощь сирийским беженцам," *Reuters*, 1-е июля, 2015, доступно на www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-rations-idUSKCN0PB4LP20150701.
- 81. База данных сотрудников гуманитарной службы, "Крупные атаки на сотрудников гуманитарной службы: краткая статистика (2005–2015)," 16-е августа, 2016, доступно на https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary.
- 82. См. ALNAP, Государство с гуманитарной системой 2015, на http://sohs.alnap.org/; UNOCHA, "Глобальный гуманитарный обзор 2016," на www.unocha.org/stateofaid/; Группа на высоком уровне по гуманитарному финансированию, Слишком важно, чтобы проиграть Информация о недостатке гуманитарного финансирования.
- 83. Дэвид Милибэнд, речь, отступление от гуманитарной вовлеченности, 14-15-е января, 2016.

- 84. ALNAP, Состояние гуманитарной системы 2015.
- 85. Группа на высоком уровне по гуманитарному финансированию: "Слишком важно, чтобы проиграть Информация о разрыве гуманитарного финансирования."
- 86. Чарльз Паркинсон: "Год, когда Европа пала под крупнейшим со времён Второй мировой войны миграционным кризисом," *Vice News*, 31-е декабря 2015, доступно наt https://news.vice.com/article/the-year-europe-buckled-under-the-biggest-refugee-crisis-since-world-war-ii.
- 87. Хариет Грант "Учреждения ООН сломаны и разрушены перед лицом растущего миграционного кризиса," *The Guardian*, 6-е сентября 2015, доступно на www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing.
- 88. Стивен Ерлангер и Кимико де Фрейтас-Тамура "Нехватка финансированя ООН и сокращение финансовой помощи мигрирующим в Европу" New York Times, 19-е сентября 19, 2015, доступно на www.nytimes.com/2015/09/20/world/un-funding-shortfalls-and-cuts-in-refugee-aid-fuel-exodus-to-europe.html? r=0.
- 89. Озфам, "Недостаток финансирования ведет к сокращению Мировой продовольственной программы помощи сирийским беженцам опасное развитие" 31-е июля 2015, доступно на www.oxfamamerica.org/press/lack-of-funding-leads-to-world-food-program-cuts-for-syrian-refugeesa-dangerous-development-says-oxfam/; "Недостаток финансирования: Мировая продовольственная программа сокращает помощь на одну треть сирийским беженцам" *The Guardian*, 4-е сентября, 2015, доступно на www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees .
- 90. Грант, "Учреждения ООН сломаны и разрушены перед лицом миграционного кризиса."
- 91. Transtec and UNHCR, Независимая программа оценки (*IPE*) реакции UNHCR на миграционную ситуацию в Ливане и Иордании, 29-е января 2015, стр. 6, доступно на www.unhcr.org/5551f5c59.pdf.
- 92. Офис ООН по внутренним службам, Оценка работы офиса ООН по миграционной ситуации, 18-е марта 2015.
- 93. UNHCR, *Глобальные направления: вынужденное переселение в 2015*, доступно на www.unhcr.org/576408cd7.pdf.
- 94. ВОЗ, группа оценки влияния Эболы, отчет Секретариата, 8-е мая 2015-го года, доступно на http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_25-en.pdf.
- 95. Ibid.
- 96. Суери Мун "Изменит ли Эбола игру? 10 важных реформ перед следующей пандемией." Отчет Независимой группы Гарвардской и Лондонской школ гигиены и тропической медицины по глобальному реагированию на Эболу. Доступно на www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(15)00946-0.pdf.
- 97. Джереми Фарра, "Всё не в порядке во Всемирной организации здравоохранения," Wall Street Journal, 22-е января 2015-го года, доступно на www.wsj.com/articles/jeremy-farrar-all-is-not-well-at-the-world-health-organization-1421960358.
- 98. Резолюция Совета по правам человека 5/1, June 18, 2007.
- 99. Index Mundi, "Мировой демографический профиль 2014," доступно на www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html; Фонд ООН в области народонаселения, 2011 Люди и возможности в мире 7 млрд доступно на www.indexmundi.com/world/demographics_profile.html.
- 100. ООН, "Старшая административная группа," доступно на www.un.org/sg/en/content/sg/senior-management-group.

The INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (IPI) is an independent, international not-for-profit think tank with a staff representing more than twenty nationalities. It has offices facing United Nations Headquarters in New York and offices in Vienna and Manama. IPI is dedicated to promoting the prevention and settlement of conflicts between and within states by strengthening international peace and security institutions. To achieve its purpose, IPI employs a mix of policy research, convening, publishing, and outreach.

www.ipinst.org www.theglobalobservatory.org



777 United Nations Plaza New York, NY 10017-3521 USA TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246 Freyung 3 1010 Vienna Austria TEL +43-1-533-8881 FAX +43-1-533-881-11 51-52 Harbour House Bahrain Financial Harbour P.O. Box 1467 Manama, Bahrain TEL +973-1721-1344