



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/40/988  
6 December 1985  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сороковая сессия  
Пункт 120 повестки дня

### ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

#### Некоторые соображения по поводу реформы Организации Объединенных Наций

#### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Некоторые соображения по поводу реформы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/85/9).

НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ПО ПОВОДУ РЕФОРМЫ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Морис Бертран

Объединенная инспекционная группа



Женева  
1985

## ПРЕДИСЛОВИЕ

### Концепция реформы и Объединенная инспекционная группа

В Статуте Объединенной инспекционной группы слово "реформа" используется для определения функций инспекторов. В пункте 5 статьи 5 Статута говорится следующее: "Инспекторы могут предлагать реформы или выносить рекомендации, которые они считают необходимыми, компетентным органам организаций". В контексте других пунктов статьи 5\* эта концепция реформы с момента создания Группы в 1968 году истолковывалась всеми моими коллегами и мною как концепция, предполагающая изменения в методах, практике, процедурах, а иногда и в структурах, которые призваны улучшить функционирование какой-либо организации или системы в целом. Другими словами, используемая таким образом в нашей профессиональной деятельности концепция означает, что мы считаем своей обязанностью изучать и предлагать частичные и конкретные реформы, которые могли бы улучшить функционирование различных организаций, однако мы никогда не считали, что нам следует заниматься рассмотрением радикальной реформы существующей структуры учреждений или системы в целом.

Опыт, накопленный в течение семнадцати лет деятельности, свидетельствует о том, что этот метод принес определенные результаты. В подготавливаемом в настоящее время докладе будут описаны результаты, полученные в области планирования, разработки программ, контроля и оценки, а также по кадровым вопросам. Накопленный таким образом опыт, как представляется, вместе с тем показывает, что нам нужно идти дальше. Сороковая годовщина Организации Объединенных Наций служит хорошим поводом для всесторонних размышлений. Поэтому термин "реформа" в настоящем документе толкуется значительно шире, чем во всех предыдущих докладах.

---

\* Пункт 1, статья 5: "Инспекторы обладают широчайшими полномочиями по расследованию всех вопросов, влияющих на эффективность деятельности и надлежащее использование средств".



# СОДЕРЖАНИЕ

| ГЛАВА                                                                | Пункты  | Стр. |
|----------------------------------------------------------------------|---------|------|
| I. Понятие и возможность проведения реформы                          | 1-9     | 1    |
| II. Недостатки управления или структурные недостатки                 | 10-43   | 5    |
| Общее заблуждение                                                    | 10-11   | 5    |
| Чрезвычайная сложность                                               | 12-14   | 5    |
| Чрезмерная фрагментация                                              | 15-20   | 6    |
| Взаимодействие влияния и полномочий                                  | 21-24   | 8    |
| Невозможность координации                                            | 25-32   | 10   |
| Качество "результатов" и уровень квалификации персонала              | 33-40   | 13   |
| Проблемы структуры и концепции Всемирной организации                 | 41-43   | 16   |
| III. Характер и роль Всемирной организации                           | 44-75   | 18   |
| Путаница и "дымовые завесы" в теоретических вопросах                 | 44-47   | 18   |
| Отсутствие реализма и пустые разговоры                               | 48-54   | 19   |
| Расхождение во мнениях и общие заблуждения                           | 55-58   | 23   |
| Место Всемирной организации в системе международных отношений        | 59-64   | 25   |
| Характер деятельности системы и понятие "всемирного консенсуса"      | 65-70   | 28   |
| Управление и поиски консенсуса                                       | 71-75   | 30   |
| IV. Достижение трех основных целей                                   | 76-138  | 33   |
| Коллективная безопасность и поиски мира                              | 76-88   | 33   |
| Деятельность в целях развития                                        | 89-91   | 38   |
| Зоны влияния и фрагментация двусторонней помощи                      | 92-94   | 39   |
| Секторальный подход и различия в доктринах                           | 95-98   | 41   |
| Полезность "советов из центральных учреждений"                       | 99-103  | 43   |
| Необходимость изменения структур системы                             | 104-106 | 45   |
| Всемирный форум                                                      | 107-113 | 46   |
| Некоторые примеры переговоров. Деколонизация и международное право   | 114-115 | 49   |
| Права человека                                                       | 116-119 | 50   |
| Диалог Север-Юг                                                      | 120-125 | 51   |
| Выявление и обсуждение некоторых международных проблем               | 126-128 | 54   |
| Поверхностное рассмотрение экономических и финансовых проблем        | 129-133 | 55   |
| План возможного значения термина "мировое политическое пространство" | 134-137 | 57   |
| Тип Всемирной организации, которой мы сегодня располагаем            | 138     | 58   |

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

| ГЛАВА                                                                                          | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-------------|
| V. Направленность размышлений о реформе                                                        | 139-192       | 60          |
| Соблюдение технических условий                                                                 | 139-141       | 60          |
| Возможность видоизменения мирового консенсуса                                                  | 142-145       | 61          |
| Поиски общих позиций                                                                           | 146-148       | 62          |
| Состояние вопроса о "всемирной организации"                                                    | 149-153       | 64          |
| Новая практика                                                                                 | 154-158       | 66          |
| Невозможность нововведений в отношении прямых поисков путей упрочения мира                     | 159           | 68          |
| "Региональные учреждения или предприятия по вопросам развития"                                 | 160-165       | 69          |
| Межправительственные региональные организации                                                  | 166-169       | 71          |
| Структуры, предназначенные для выявления проблем и для переговоров: проблема представительства | 170-177       | 73          |
| "Экономическая организация Объединенных Наций"                                                 | 178-180       | 76          |
| Перенесение формулы "совет-комиссия" на мировой уровень - "экономический совет безопасности"   | 181-185       | 78          |
| Переход ко всемирной организации третьего поколения                                            | 186-192       | 80          |
| VI. Выводы                                                                                     |               | 85          |
| Примечания                                                                                     |               | 88          |
| Приложения                                                                                     |               | 100         |

## ГЛАВА I

### ПОНЯТИЕ И ВОЗМОЖНОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ

1. В настоящем докладе рассматривается тезис, суть которого заключается в следующем:

сегодня, 40 лет спустя после создания Организации Объединенных Наций, не только желательно, но и вполне возможно серьезно задуматься над реформой Организации Объединенных Наций и системы входящих в нее организаций;

эти соображения должны содержать критический анализ концепций, лежащих в основе этого института;

поэтому с учетом незавершенных экспериментов с Лигой Наций и Организацией Объединенных Наций основное внимание в них должно быть сосредоточено на всемирной организации третьего поколения в соответствии с требованиями современного мира.

2. Этот тезис не означает, что нынешняя Организация не смогла выполнить поставленные перед ней задачи. Напротив, мысль о реформе не только не противоречит признанию исторической роли Организации Объединенных Наций, но и предполагает подтверждение ее значения и полезности сегодня. В нем лишь говорится о возможности поразмыслить над созданием такой системы, которая была бы еще более полезной в существующих политических условиях.

3. Этот тезис также не означает, что можно недооценивать исключительную сложность подобного мероприятия. Совершенно верно и то, что предпринимавшиеся до настоящего времени попытки внести поправки в Устав Организации Объединенных Наций были безуспешными и что между правительствами существует негласное соглашение не предпринимать вновь этих попыток. С другой стороны, те государства-члены, которые наиболее резко критикуют управление организациями в рамках системы Организации Объединенных Наций <sup>1/</sup>, не всегда проявляют готовность поддержать различные выдвигаемые предложения в отношении внутренней реформы.

4. Вполне реален тот факт, что внесение изменений любой степени важности в структуры, политику и методы, принятые и используемые в Организации Объединенных Наций и специализированных учреждениях, является трудным делом. Достижение консенсуса среди государств-членов по рекомендациям технического характера представляет собой непростую задачу, и даже в случае единодушного

Суть лежащего в основе этого доклада тезиса состоит в том, что в настоящее время крайне необходимо серьезно задуматься над реформой системы Организации Объединенных Наций и что это должно вести к формированию представления о всемирной организации третьего поколения.

принятия резолюций об изменении действующих правил или практики сопротивление со стороны секретариатов весьма часто приводит к выхолащиванию сути принятых решений. Автор сталкивался с этим неоднократно 2/.

Эта нелегкая  
мысль имеет  
под собой  
реальное  
основание ...

5. Вместе с тем положение в этом отношении меняется. Прежде всего критика "неправильного управления" Организацией Объединенных Наций превратилась в явление политического характера. С критическими замечаниями как в рамках Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами выступают главным образом правительства богатых западных или социалистических стран, причем в последние два года они, как правило, сопровождаются предложениями о финансовых ограничениях 3/ или угрозами выхода 4/; в то же время страны, входящие в Группу 77, после неудачи "глобальных переговоров" поставили вопрос о путях и средствах выхода из тупика. Представляется, что, как Север, так и Юг, стремятся к новому виду диалога и изучают вопрос о том, могут ли управление всемирными организациями и понимание их роли дать такую возможность.

6. В то же время в большом числе стран, как богатых, так и бедных, нарастает чувство разочарования. Надежда увидеть усиление вклада всемирных организаций в обеспечение мира и сокращение вооружений постепенно угасает в условиях отсутствия коллективной сознательности. Некоторые ситуации, связанные с низким уровнем развития или нарушениями прав человека, во все большей степени потрясают хорошо информированную общественность. Критика "неэффективности" Организации Объединенных Наций высказывается в свете идеалистической и иногда наивной, но в любом случае отражающей чувство безотлагательности точки зрения о возможной роли Организации в различных областях ее деятельности.

... и настоя-  
щий доклад при-  
зван внести со-  
ответствующий  
вклад в этом  
отношении.

7. Логическим следствием подобного разочарования и критики, естественно, является мысль о реформе. Если, по мнению общественности, реформа, задуманная с целью улучшения функционирования Организации в вопросах мира, развития и прав человека, является осуществимой, то на правительства будет оказано такое давление, что они отбросят испытываемые или в настоящее время колебания в отношении возможности изменений. Кроме того, это в корне отличалось бы от предпринимавшихся в прошлом попыток провести частичную реформу, предлагавшуюся отдельными странами лишь для улучшения своих собственных позиций в Организации. Подобные неудачные попытки (например, предоставить место Японии или Федеративной Республике Германии в качестве постоянных членов Совета Безопасности) нельзя проводить в качестве доказательства того, что полный пересмотр Устава с целью создания совершенно новой организации с еще большей вероятностью постигнет такая же участь.

8. Начало любого серьезного рассмотрения столь радикальных изменений, несомненно, предполагало бы изменение политического климата вокруг этой проблемы. Мысль о том, что нынешний кризис

и характеризующая общественное мнение тенденция могли бы вызвать проведение радикальных реформ, была бы сегодня утопией. И все же высказываемая в настоящее время критика свидетельствует об определенном осознании того факта, что роль, которую играют всемирные организации, носит противоречивый, нестабильный и плохо приспособленный к проблемам сегодняшнего дня характер (например, кризис в ЮНЕСКО). Под сомнение уже поставлена сама концепция Организации Объединенных Наций. Критика уже имеет своей целью не иллюзорное "усиление" полномочий Организации, а, напротив, достижение большего реализма. Надежда на согласованные усилия всех стран, призванные найти мирные и разумные решения, не уменьшается. Таким образом, представляется, что общественность, уставшая от пустых формул и чрезмерных амбиций, заявляет, возможно, не столь изящно, но вместе с тем ясно, о необходимости в такой организации, которая была бы более эффективной и выполняла бы полезные функции. Поэтому в действительности данная проблема уже достигла прагматического уровня, вовсе не являясь неразрешимой.

9. До настоящего времени эта надежда не встретила какого-либо конкретного практического отклика. Стремление к изменениям может развиваться лишь в том случае, если будут появляться ясные идеи в отношении сути возможной реформы. Размышления над этим вопросом могут носить лишь коллективный характер, означающий, что все смогут внести свой собственный вклад. Задача настоящего доклада как раз и заключается в том, чтобы способствовать подобным размышлениям.



## ГЛАВА II

### НЕДОСТАТКИ УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ СТРУКТУРНЫЕ НЕДОСТАТКИ

#### Общее заблуждение

10. Согласие широкой общественности и политических кругов с критикой Организации Объединенных Наций и ее системы представляет собой важное и парадоксальное политическое явление. В условиях существующей в настоящее время в сознании людей путаницы в отношении характера и функций Всемирной организации начинает вырисовываться определенное соглашение между реалистами и идеалистами и между западными странами и социалистическими странами в отношении не только перечня "недостатков", но и причин ее "неэффективности". Критика касается главным образом методов управления, и простая мысль, которая, по всей видимости, связывает многие из этих критических замечаний, заключается в том, что исправление этих недостатков позволит повысить эффективность.

11. В настоящей главе я постараюсь показать, что это предполагает общее заблуждение, естественно, не в отношении значения недостатков, поскольку их серьезный характер очевиден, а в отношении их причин, которые носят не методологический, а структурный характер, а также в отношении характера функций Всемирной организации, которые заключаются главным образом не в управлении, а в переговорах. Рассмотрение основных недостатков, дав обоснование настоятельной безотлагательности реформы, облегчит понимание того, почему данная проблема связана не с методом, а со структурами.

#### Чрезвычайная сложность

12. Наиболее очевидным недостатком как для постороннего наблюдателя, так и для тех, кто живет и работает в рамках системы, несомненно, является фрагментация усилий или отсутствие определения первоочередных задач и "координации". Легко показать, что подобное положение связано с самими структурами организаций. Прежде чем говорить о координации или первоочередных задачах, необходимо признать чрезмерную и излишнюю сложность институциональной структуры. Те, кто знакомы с Организацией, настолько хорошо осведомлены об этом явлении, что в конечном итоге они считают подобное положение нормальным и рассматривают "знание системы" как своего рода очевидное профессиональное мастерство.

13. Эта структурная сложность показана в приложении I, в котором содержится разбивка бюджетных и внебюджетных ресурсов и численности персонала между различными организациями или органами в зависимости от каждого из них. Она еще более наглядно показана в приложении II, в котором содержится перечень официально независимых образований, приданных каждой организации: 20 - у ВОЗ, 18 - у ФАО, 10 или около этого - у ЮНЕСКО и МОТ, примерно 15 - у Организации Объединенных Наций и 13 - у ПРООН. Таким образом, мы получаем более 100 официально независимых образований. Однако этот впечатляющий перечень все же дает лишь приблизительное представление о реальной сложности.

Причины "недостатков" в системе носят не методологический, а структурный характер. Данный вопрос является не вопросом управления, а вопросом переговоров.

Отсутствие координации и определения первоочередных задач ...

...объясняется чрезвычайной

сложностью структур.

14. Чтобы дать ей более точную оценку, необходимо сознавать тот факт, что степень независимости какого-либо подразделения (иногда, особенно в Организации Объединенных Наций, связанного с комитетом экспертов или своим собственным межправительственным органом) или учреждения на месте зачастую по меньшей мере такая же, как и у официально независимого образования. Степень координации и иерархическая структура разнятся в рамках каждой организации, однако в большинстве случаев она бывает крайне незначительной. В этой связи примерно такое же положение создалось в отношении видов деятельности отделов "штаб-квартир" различных организаций, которые в документах по планированию или программированию указываются в качестве "программ" или "подпрограмм" 5/, а в случае оперативной деятельности "на местах" - в качестве "проектов".

#### Чрезмерная фрагментация

Непомерно амбициозное содержание различных программ ...

15. Что касается видов деятельности различных штаб-квартир, то наиболее важным аспектом является универсальный характер содержания программ. Ничто не выходит за их рамки - в экономической, социальной и гуманитарной областях можно найти все вопросы, которыми занимаются национальные администрации в отдельных странах: вопросы торговли, промышленности, природных ресурсов, продовольствия и сельского хозяйства, рыболовства, лесного хозяйства, науки и техники, образования, труда, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, прав человека, прав народов, общих проблем развития, атомной энергии и всех подсекторов, которые можно отнести к каждой из этих областей. Перечень в приложении III, ограничивающийся названиями наиболее важных основных программ шести главных организаций, свидетельствует о весьма широких и разнообразных интересах Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО и в меньшей степени МОТ и ФАО и о дублировании их различных сфер компетенции. Однако он дает лишь слабое представление о всем комплексе рассматриваемых проблем.

16. Чрезвычайно широкий охват этих перечней приводит к чрезмерному распылению имеющихся ресурсов. Во многих случаях это проявляется в выделении одного или двух сотрудников категории специалистов для изучения и рассмотрения под различными углами зрения какой-либо конкретной мировой проблемы. Например, в Организации Объединенных Наций простые статистические расчеты свидетельствуют о том, что средний уровень распределения сотрудников региональных экономических комиссий по "подпрограммам" составляет 2,4 специалиста; в подразделениях, занимающихся гуманитарными вопросами, - 2 специалиста и в подразделениях, занимающихся вопросами социального развития, - 2,3 специалиста. В качестве примера можно также привести

программу страхования ЮНКТАД, обслуживаемую пятью специалистами, и программу по вопросам окружающей среды Экономической комиссии для Латинской Америки, обслуживаемую тремя специалистами 6/.

17. Что касается оперативной деятельности, то распыление и фрагментация также возникают прежде всего в результате распределения средств между различными независимыми органами. Общая сумма этих средств, по оценкам, составила в 1983 г. 2 530 млн. долл. США или 52% общего объема расходов системы Организации Объединенных Наций в течение этого же года. Эта сумма распределялась следующим образом: 380 млн. долл. США - для ЮНИСЕФ, 737 млн. долл. США - для Мировой продовольственной программы, 135 млн. долл. США - для Фонда Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения, 654 млн. долл. США приходилось на средства, получаемые непосредственно специализированными учреждениями (частично в форме начисляемых взносов, а оставшуюся часть в виде добровольных взносов), и примерно 630 млн. долл. США - для ПРООН, которая сама перераспределяет большую часть получаемых средств между различными "учреждениями-исполнителями".

18. Эта система распределения средств означает, что в какой-либо одной стране-получателе помощи около 15 различных организаций (11 организаций системы и вышеупомянутые программы) действуют одновременно с тем, чтобы организовать осуществление там своих проектов. К этому следует добавить один или несколько из 13 независимых органов, непосредственно связанных с ПРООН, таких, как Программа добровольцев Организации Объединенных Наций или Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам Судано-сахелианского района 7/. Проекты также могут организовываться другими независимыми органами, например, теми, которые упомянуты в приложении II. Предоставляемая через систему Организация Объединенных Наций помощь может таким образом предлагаться одной и той же стране примерно тридцатью самыми разнообразными и полностью независимыми органами.

19. Подобное распыление еще больше усиливается в результате того, что все эти органы осуществляют свою деятельность в форме "проектов", большинство из них имеют скромные размеры, и их основным компонентом являются услуги специалистов. Так, например, средний объем финансирования ПРООН по проектам (около 1 000) в 1983 г. составил 393 тыс. долл. США.

...приводит к чрезмерной фрагментации деятельности различных "штаб-квартир", оперативной деятельности...

Поскольку среднегодовые расходы по найму специалистов составляют примерно 100 тыс. долл. США, средний проект предполагает предоставление услуг двух-трех специалистов в год и выделение различных сумм на оборудование. Высокая степень независимости занимающихся разработкой проектов лиц в отношении их составления и методов ведет таким образом к распылению обязанностей.

... и работу межправительственных органов.

20. Сложность функционирования межправительственного механизма и экспертов отражает число органов и программ. Кроме того, из-за числа государств-членов, которые имеют представителя в каждом комитете, основные комитеты не могут детально рассматривать все проблемы. Это приводит к созданию небольших комитетов, специализированных "вспомогательных органов" и установлению системы взаимоотношений между ними. Вслед за этим на данную структуру накладывается целая сеть координационного механизма. Расплывчатая формулировка круга ведения; сходство полномочий таких важных органов, как Экономический и Социальный Совет, ЮНКТАД, Второй и Третий комитеты Генеральной Ассамблеи; число и повторяемость "общих прений", предшествующих рассмотрению пунктов повестки дня, повторяющемуся в одном комитете за другим, которые не имеют четко определенного относительного статуса, создали, особенно в Организации Объединенных Наций, такой беспорядок, который, несмотря на бесчисленные усилия, трудно устранить. Механизм специализированных учреждений, в целом ограниченный исполнительным органом и Генеральной Ассамблеей, несомненно, проще, однако его географические рамки не способствуют координации ни методов, ни программ 8/.

#### Взаимодействие влияния и полномочий

Взаимодействие влияния и полномочий ...

21. Подобное положение, в свою очередь, предполагает для каждого государства-члена обязательство:

Организовать сеть представительства в четырех штаб-квартирах Организации Объединенных Наций и в штаб-квартирах каждого из учреждений, а также в региональных экономических комиссиях (т.е. примерно в 15 различных городах);

Обеспечивать координацию своих представителей с каждой из этих организаций или штаб-квартир. Выделять для выполнения подобных миссий персонал, разнящийся по своему числу в зависимости от мощи государства, однако неизменно многочисленный и необязательно весь высококвалифицированный.

Кроме того, сложность и зачастую относительная незначительность рассматриваемых проблем не позволяют центральным органам власти давать инструкции по всем вопросам, а отвечающие за такую координацию министерства иностранных дел не имеют всех полномочий, необходимых для контроля за представителями технических министерств. В результате в большом числе случаев, несмотря на значительную канцелярскую работу, личность представителей в большей степени влияет на официальную позицию правительств, чем директивы, направляемые из самих столиц. В этих условиях вряд ли может вызывать удивление тот факт, что представители одного и того же правительства могут иметь различные точки зрения, например по административным или финансовым проблемам, в зависимости от той организации, при которой они аккредитованы. Очевидно, что это несколько подрывает доверие ко всей системе представительства и переговоров.

22. Таким образом, неудивительно, что проблемы управления и функционирования системы в целом в конечном итоге занимают чрезмерно большое место в программе работы делегаций и секретариатов. То, каким образом работает мельница, становится намного важнее, чем качество производимой на ней муки. Для преодоления трудностей, связанных со сложностью в целом, делегации вынуждены не только изучать то, каким образом рассматриваемый механизм обуславливает взаимодействие влияния, но и тщательно следить за самыми незначительными административными вопросами.

23. Однако последствия влияния и возможности определять направленность различных программ весьма отличаются в специализированных учреждениях и крупных программах 5/, таких, как ЮНИСЕФ, ВПП и ЮНФПА, с одной стороны, и в самой Организации Объединенных Наций, с другой стороны. В вышеупомянутых учреждениях и крупных программах роль директора или генерального секретаря организации и его аппарата, если ему удалось его создать, может быть значительной. Его личные взгляды на мировые проблемы, его отношение к вопросам развития могут оказывать непосредственное воздействие на решения, принимаемые исполнительным органом или генеральной ассамблеей. Он может влиять на определение задач, стоящих перед учреждением (поскольку он отвечает за составление документов по программам), на выделение финансовых ресурсов той или иной программе и, в конечном итоге, на определение первоочередных задач.

... изменяющиеся в зависимости от соответствующих учреждений, означают еще большую сложность.

Находящиеся в его распоряжении диктаторские полномочия по отношению к персоналу и найму сотрудников на работу еще больше увеличивают сферу его влияния. С другой стороны, в Организации Объединенных Наций делегации обладают своего рода парламентскими полномочиями, которые они используют даже на административном уровне. Большинство инициатив исходит от самих делегаций, что фактически приводит к застою. Изменения направленности программ бывают редкими и скромными по масштабам, а новые "программы" создаются крайне редко. Вследствие этого руководители департаментов или отделов при разработке программ и сборе добровольных средств имеют возможность брать инициативу в свои руки, по меньшей мере косвенно, в результате чего они приобретают большее влияние в своей конкретной области, чем генеральный секретарь.

24. Основные направления деятельности, определенные для организаций во время их создания, и принятые за время их существования решения, подтверждавшие или изменявшие направление их деятельности, придали каждой из этих организаций индивидуальный характер. Понятие международных мер, формируемое в таком микроклимате, весьма различно в МОТ, ЮНЕСКО 9/, ВОЗ, ЮНИСЕФ и ПРООН. Связанный со странами третьего мира колорит ЮНКТАД и ЮНИДО, западная философия "просветителей", которая по-прежнему служит источником вдохновения для ЮНЕСКО, специфический трехсторонний характер МОТ и разнообразие точек зрения по вопросам развития, определяющее деятельность учреждений или различных программ Организации Объединенных Наций, заставляют делегации учитывать все эти нюансы с целью обеспечения какой-либо эффективности.

#### Невозможность координации

25. Трудно себе представить, каким образом подобная ситуация может быть исправлена путем совершенствования методов управления. Рассмотрение безрезультатных итогов всех попыток "координации" и "планирования" облегчает понимание невозможности выполнения этой задачи. Причина этого заключается, естественно, не в отсутствии в штаб-квартирах и на местах целостного механизма для достижений этой цели. Фактически, стремление к координации, приводившее с годами к постоянному усилению и усложнению, остается неизменным с самого начала лишь в той мере, в какой оно всегда оставалось нереализованным.

26. Число органов, созданных в первые годы существования системы: Административный комитет по координации (включающий Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и руководителей секретариатов специализированных учреждений), Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (комитет экспертов для рассмотрения бюджетов, в том числе бюджетов специализированных учреждений) и вспомогательные органы, как, например, некоторые функциональные комиссии Экономического и Социального Совета, которые "могут путем консультаций координировать деятельность специализированных учреждений", - возросло, в частности, в результате следующего.

27. Шестидесятые годы: 1962 год - создан Комитет по программе и координации (основной вспомогательный орган Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи), призванный заниматься вопросами планирования, разработки программ, оценки и координации); 1964 год - создан Комитет по планированию развития (группа экспертов, назначаемых в их личном качестве "для рассмотрения и оценки программ и деятельности органов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в связи с экономическим планированием и прогнозами"); 1968 год - создана Объединенная инспекционная группа, члены которой имеют самые широкие полномочия для изучения всех вопросов, влияющих на эффективность работы и надлежащее использование средств, и перед которыми была поставлена задача "достижения большей координации между организациями".

28. Семидесятые годы: 1970 год - ПРООН создала для каждой страны "индивидуальную программу" с учетом ее собственного плана развития, которая определяла характер и вид проектов, финансируемых ПРООН; 1974 год - создан Всемирный продовольственный совет, состоящий из 36 членов, которую поручено "на уровне министров создать свою собственную программу действий для координации работы соответствующих органов и учреждений Организации Объединенных Наций" в области продовольствия и сельского хозяйства; 1975 год - в результате так называемой "перестройки" и в соответствии с резолюцией 32/197 были учреждены:

должность Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества.

Попытки координации, кульминационной точкой которых явилось создание в 60-е и 70-е годы необычайно сложного механизма,....

Отдел планирования и координации программ для рассмотрения проблем координации на уровне систем и выдвижения предложений по исследованиям и анализам межсекторальных программ;

Консультативный комитет по основным вопросам с целью создания для организаций и Организации Объединенных Наций возможности координировать подготовку своих программ и даже осуществлять "совместное планирование в среднесрочной перспективе на уровне системы";

должности координаторов на местах, отвечающих за "координацию оперативной деятельности в целях развития на уровне страны".

... оказалась  
безрезультат-  
ной.

29. Эта необыкновенная настойчивость не принесла каких-либо результатов. Все многочисленные усилия, структурные изменения, методологическая работа и рекомендации, хотя и носившие точно определенный характер и сформулированные Генеральной Ассамблеей в категорической форме, никоим образом не улучшили координацию. "Совместное планирование" так и осталось лишь пожеланием; используемые каждой организацией стратегии развития по-прежнему отличались друг от друга; а "программирование по странам" и "координация на местах" никогда не выходили за рамки ничего не значащих понятий. Положение в этой области остается таким, каким оно время от времени характеризуется в различных докладах Объединенной инспекционной группы: "Недостаточная теоретическая подготовка для работы в области составления программ, неудовлетворительный анализ роли, которая отведена системе Организации Объединенных Наций в общей схеме потребностей различных стран в технической помощи, отсутствие единой концепции развития, отсутствие удовлетворительного механизма в центре или на местах для обеспечения предварительной работы по координации вкладов различных учреждений, отсутствие общей методологии определения видов проектов" 10/. Понятие "комплексного подхода к развитию", хотя и было принято Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций и традиционно повторяется на каждой Генеральной Ассамблее 11/, по-прежнему остается в системе Организации Объединенных Наций, лишенной содержания формулой.

30. Эти бесполезные усилия по координации в течение последних 15 лет фактически проводились одновременно с параллельными усилиями по планированию, составлению программ, контролю за их выполнением и оценке. На бумаге, несомненно, был достигнут прогресс в этих областях, поскольку Организацией Объединенных Наций и большинством учреждений был принят принцип установления цикла планирования и с этой целью разработаны соответствующие инструменты, предполагающие: составление шестилетних среднесрочных планов и двухлетних бюджетов по программам с согласованными циклами; развитие служб по контролю и оценке; подготовка докладов о ходе осуществления программ; проведение регулярных исследований

по оценке; признание принципа консультаций между учреждениями для согласования процесса разработки планов и программ; принятие Генеральной Ассамблеей правил и норм, касающихся цикла планирования, и т.д. 12/.

31. Эти формальные меры позволили - и этого нельзя отрицать - обеспечить лучшее описание деятельности. Однако они не используются в тех целях, для которых они первоначально были предназначены, а именно для совершенствования определения первоочередных задач; определения доступных целей; рассмотрения альтернативных решений; концентрации оперативных средств на нескольких основных целях; совершенствования организации и улучшения разделения труда между исполнителями; использование уроков, полученных в результате неудач и успеха, для разработки более совершенных программ. Имело место улучшение описания проводимой деятельности, но не улучшилось их планирование или осуществление 13/.

32. Таким образом, улучшение методов не привело к исправлению структурных недостатков. Предельную децентрализацию системы, задуманную с самого начала и усилившуюся затем в результате создания десятков новых органов, не удалось компенсировать путем "координации", навязанной тем, кто не хотел, чтобы их координировали. Можно предположить, что это не должно относиться к другим недостаткам, которые в большинстве бюрократических систем возникают лишь из-за методов управления, как, например, низкий средний уровень качества "результатов" или средний уровень квалификации персонала. Однако в обоих случаях устранение существующих в системе Организации Объединенных Наций недостатков не сводится только к методам управления.

#### Качество "результатов" и уровень квалификации персонала

33. Что касается качества результатов, то утверждения о серьезных недостатках могут основываться на конкретных источниках: докладах, подготавливаемых различными секретариатами или посторонними экспертами, или мнениях, высказываемых делегациями самих государств-членов в большом числе резолюций или очередных докладов некоторых вспомогательных органов 14/. Выводы, которые может сделать самостоятельно каждый, рассмотрев некоторые из этих "результатов", без труда подтвердят общую оценку. Используя в качестве справочной базы методы управления, применяемые лучшими национальными гражданскими службами или крупными частными фирмами, мы можем с большой степенью точности воссоздать подлинную картину.

В области планирования и разработки программ предпринимались параллельные усилия для улучшения понимания программ, ...

... однако улучшение методов не привело к устранению структурных недостатков.

Получено слишком много посредственных "результатов", будь-то публикации, документы или проекты.

34. Что касается оперативных проектов, то в многочисленных исследованиях подчеркивается тот факт, что в основном они должны быть лучше спланированы, иметь более четко определенные цели и легче подвергаться оценке, что эксперты должны иметь более высокий уровень квалификации и лучше знать проблемы соответствующих стран, что их следует назначать в течение запланированных периодов 15/ и т.д. Что касается публикаций, то данные о продажах, уровень которых в большинстве случаев до смешного низкий, свидетельствует о том, что, выступая в качестве "издательств", организации в рассматриваемой системе не приносят прибыли и не являются эффективными, причем если внимательно прочитать некоторые из этих предназначенных для широкого круга читателей книг, то можно легко понять, почему они пользуются столь незначительным успехом 16/.

35. Недостатки бесчисленных документов и докладов, которые день за днем скапливаются на столах делегатов, часто критикуются, но никогда не исправляются, несмотря на указания, направленные на то, чтобы сделать их более интересными, доступными и легкими для чтения: тяжеловесный стиль, расположение текста с незначительным учетом графиков, диаграмм или резюме или вообще без учета их, чрезмерная пространственность описаний, недостаток или отсутствие анализа и точно определенных выводов или рекомендаций, затрудняют их использование теми людьми, для которых они предназначены 17/.

За редким исключением, качество в среднем является неудовлетворительным ...

36. Естественно, есть и исключения. Качество "результатов" зависит прежде всего от компетентности и способностей руководителей департаментов или служб и от последовательности и среднего уровня квалификации сотрудников, которых эти руководители смогли объединить вокруг себя. Вполне возможно, что некоторые подразделения сохраняют определенную однородность результатов своей деятельности с самого начала, и можно привести некоторые примеры тщательно подготовленных документов и интересных публикаций, однако различия в способностях слишком значительны, чтобы можно было получить удовлетворительный средний уровень.

... что объясняется низкой квалификацией части сотрудников во всех категориях.

37. Это положение, несомненно, объясняется неудовлетворительным средним уровнем профессиональной подготовки сотрудников. Положение в этой области действительно является крайне неудовлетворительным и вовсе не соответствует принципам, определенным в пункте 3 статьи 101 Устава 18/. Средний уровень квалификации сотрудников категории специалистов (сотрудников, занимающихся разработкой программ, управлением, исследованиями и составлением проектов) не соответствует каким-либо образом поставленным перед ними задачам. Так, например, в Организации Объединенных Наций 25% этих специалистов не имеют университетского образования, а 10% имеют за плечами менее трех лет обучения в университете. В случае ЮНИСЕФ статистические данные за 1982 г. свидетельствуют о том, что 30% специалистов вообще не имели какого-либо университетского образования, 32% имели первую степень и лишь 38% имели вторую или более высокую степень. Подобная ситуация наблюдается в большинстве других учреждений 19/.

38. Подобное положение, связанное с несоответствием фактически выполняемым обязанностям, возможно, является наиболее серьезным на более высоких постах. В категории директоров (Д-1 и Д-2) доля сотрудников, не имеющих университетского образования, приблизительно такая же 20/. Чувство ответственности и способности к управленческой или аналитической деятельности на самых высоких уровнях (директор, помощник Генерального секретаря, заместитель Генерального секретаря) может определяться стечением обстоятельств, зависящих от назначений на должность, которые зачастую производятся без учета квалификации или профессионального и административного опыта. Отсутствие определения квалификации, необходимой для найма на работу и продвижения на более высокие посты, проявляемое к критериям работы и компетентности, безразличие и отсутствие системы профессиональной подготовки без отрыва от работы создают достойные сожаления условия труда, в которых лучшие сотрудники более не имеют стимулов, необходимых для того, чтобы посвятить себя выполнению поставленных перед ними задач.

39. Единственный способ изменить это положение заключался бы в формировании и осуществлении кадровой политики, направленной прежде всего на повышение профессиональной компетентности и чувства ответственности сотрудников. Официально порученные системе Организации Объединенных Наций задачи - поддержание мира, защита прав человека, развитие - являются одними из самых трудных задач, которые только можно себе представить, поэтому логично предположить, что единственная возможность внести ценный вклад в этих областях заключалась бы в назначении сотрудников, обладающих исключительными способностями. Однако в настоящее время ничто не говорит о том, что предпринимаются систематические усилия для того, чтобы требовать высокого уровня квалификации или подготавливать сотрудников категории специалистов для выполнения конкретных задач, которые будут перед ними поставлены. Напротив, отсутствие положительных изменений в этом вопросе, по всей видимости, будет ставить в наиболее выгодное положение посредственных людей.

40. В Организации Объединенных Наций стали предприниматься определенные усилия, направленные на формулирование политики найма на работу (конкурсные экзамены для низших категорий специалистов) и выработку политики продвижения по службе (определение профессиональных групп). Однако эти меры, которые до настоящего времени не были приняты другими органами, по-прежнему носят половинчатый характер и даже не проводятся в жизнь надлежащим образом; кроме того, ничего не было сделано для распространения объективных методов найма на работу всех категорий сотрудников или обеспечения условий для сознательного труда, или создания

Усилия по проведению реформы в этом направлении остаются недостаточными.

системы профессиональной подготовки, или развития в этих условиях, в которых межкультурные связи затруднены, чувства коллективизма и приверженности соблюдению буквы и духа Устава.

#### Проблемы структуры и концепции Всемирной организации

Эти недостатки  
нужно вскрывать,  
...

..., но даже в том  
случае, если они  
будут устранены,  
Организация не  
сможет лучше выпол-  
нять поставленные  
перед ней задачи.

Необходимо изме-  
нить структуры,  
однако самая  
настоятельная  
необходимость  
заключается в  
изменении концеп-  
ции Всемирной  
организации.

41. В этой области приходится сталкиваться с таким же положением, что и в отношении координации или планирования: противодействие любым положительным изменениям весьма значительно, и когда предпринимаются официальные меры, их осуществление проводится таким образом, что они не приносят желаемых государствами-членами результатов. Поэтому несомненно важно доводить до сведения общественности стран и политических руководителей в правительствах и парламентах информацию о всех аспектах "неправильного управления" организациями в рамках системы, с тем чтобы можно было оказывать давление с целью улучшения положения. Если это давление будет возрастать, то усилия по наведению порядка в рамках системы также будут нарастать, что, возможно, принесет некоторые дополнительные результаты. Мне представляется необходимым сделать два вида выводов.

42. Во-первых, если только что определенные недостатки можно было бы исправить, это отнюдь не означало бы, что Всемирная организация смогла бы лучше выполнять свои основные задачи. Качество докладов или надлежащее функционирование секретариатов не является тем, от чего непосредственно зависит эффективность работы Совета Безопасности по поддержанию мира. В очень большом числе случаев хорошо подготовленные доклады не могут привести к принятию удовлетворительных политических решений. Положение может быть несколько иным в экономической и социальной области, а также в области развития, если совершенствование административной деятельности приведет к лучшим результатам: более совершенные исследования, более актуальные доклады, лучше представленные, написанные и более интересные публикации, объем продажи которых достоин крупных издательств, улучшение документации, предоставляемой участникам переговоров, совершенствование проектов на местах. В результате этого произойдет улучшение не только указанных выше элементов, но и облика Всемирной организации.

43. Вместе с тем возможность достижения подобных результатов в рамках существующих структур отнюдь не представляется очевидной. Основная причина этого заключается в том, что нельзя с уверенностью сказать, что правительства хотят этого в свете своего понимания роли Организации. Секретариат Организации Объединенных Наций и в несколько меньшей степени секретариаты основных учреждений и программ рассматриваются в настоящее время государствами-членами как области, в которых они должны оказывать политическое

влияние, с тем чтобы добиться максимального контроля над операциями и внедрить предельно большое число своих граждан. Дело обстоит так, как будто выбору руководителей секретариатов, назначение на высокие и даже низкие должности представляют собой более важный вид дипломатической деятельности, чем деятельность, направленная на обеспечение качества выполняемой работы. Подобное положение свидетельствует о том, что правительства придают лишь второстепенное значение эффективности организаций. Посредственность результатов в большинстве случаев не поражает их и не вызывает у них серьезного беспокойства, поскольку извлекаемая ими польза является незначительной. Короче говоря, у них нет четкого представления о цели, которой могла бы служить Всемирная организация даже в том случае, если бы ею лучше управляли. Таким образом, вопрос сводится к самой концепции такого института. Поэтому царящий в этом отношении беспорядок требует тщательного изучения.

### ГЛАВА III

#### ХАРАКТЕР И РОЛЬ ВСЕМИРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

##### Путаница и "дымовые завесы" в теоретических вопросах

Отсутствие в настоящее время определенности в отношении роли Организации Объединенных Наций представляет собой значительное явление.

Трудно дать определение Всемирной организации, разметить ее границы, установить ее характер.

44. Отсутствие у кого бы то ни было четкого понимания того, что представляет собой Организация Объединенных Наций и ее система, - это явление, которое нельзя игнорировать. История показывает, что путаница в теоретических вопросах на политической арене зачастую играет столь же важную роль, как и столкновение интересов или чувств. Это прежде всего относится к переходным периодам, когда институты еще сохраняют старые названия, но уже не выполняют те же функции, и когда содержащиеся в документах определения более не соответствуют фактическому положению вещей. Отношение различных правительств к нынешней Всемирной организации, несомненно, крайне трудно понять, если не учитывать ту неопределенность, которая царит сегодня в вопросе о характере и роли Организации Объединенных Наций.

45. Вполне понятно, что совсем непросто поместить этот относительно недавно сформировавшийся исторический феномен, представленный всей совокупностью международных организаций, в рамки системы международных отношений. Сомнения может вызывать прежде всего сам список входящих в нее организаций. Следует ли придерживаться правила универсальности и рассматривать в качестве всемирных организаций только те, в которых представлены все виды стран - социалистические или западные? В этом случае мы ограничиваемся списком 11 организаций 21/; а, может быть, следует включить сюда и "финансовые организации", такие, как МВФ, Мировой банк, ГАТТ и т.д., которые, хотя и являются организациями только западных стран, имеют всемирные рамки и в валютно-финансовой сфере и в вопросах международной торговли охватывают те направления, на которые не распространяется деятельность системы Организации Объединенных Наций в узком смысле? В настоящем докладе я останавливаюсь лишь на системе в более ограниченном и универсальном смысле, которая лишь одна может претендовать на титул всемирной организации. Однако если даже ограничивать себя таким образом, то все же трудно понять, как происходила эволюция системы с момента появления Лиги Наций и МОТ в 1919 году. Политический словарь не содержит терминов для определения этого. Рассматриваемая система не представляет собой ни федерацию, ни сверхгосударство. Ее нельзя "втиснуть" в какие-либо традиционные формы политических рассуждений.

46. Внимательное изучение текстов, резолюций или документов не даст нам практически никакого представления о реальном характере Организации. Основополагающие документы - уставы и другие учредительные документы - представляют собой первые примеры разрыва между безжалостными фактами и пустыми разговорами,

поскольку в них в качестве нормальных функций представляются совершенно нереальные полномочия, например: "Поддерживать международный мир и безопасность"; "осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера ..." (статья 1 Устава Организации Объединенных Наций); "способствовать укреплению мира и безопасности, усиливая сотрудничество народов путем образования, науки и культуры, ради обеспечения всеобщего уважения к справедливости, законности, правам человека и основным свободам, признанным для всех народов, без различия расы, пола, языка или религии" (Устав ЮНЕСКО).

47. Тысячи принимаемых каждый год резолюций, документы по планированию и составлению программ, содержащие теоретическое описание целей и стратегий организаций, не содержат какой-либо ощутимо значительной по объему правильной информации. Кроме того, на содержащие оценку полученных результатов документы нельзя ссылаться по той простой причине, что они практически отсутствуют, а те документы, которые претендуют на выполнение этой задачи, не являются столь уж надежными из-за отсутствия в них критериев и методов. Короче говоря, как представляется, система все время устанавливает "дымовые завесы", с тем чтобы скрыть свой подлинный характер:

нереалистично определяя свои полномочия;

пытаясь создать впечатление, будто результаты ее деятельности оказывают непосредственное воздействие на внутренние реальности государств;

постоянно смешивая функции проведения переговоров или поиска более широкого консенсуса, с одной стороны, и функции управления - с другой.

#### Отсутствие реализма и пустые разговоры

48. Отсутствие реализма и пустые разговоры не ограничиваются текстами уставов и других учредительных документов. Они постоянно играют важную роль в жизни организации. Некоторые идеалистические формулировки, несомненно, необходимы в той мере, в какой определенная неясность облегчает встречи между представителями противоположных режимов или идеологий. Поэтому искусственный климат теоретического идеализма, в котором живет Всемирная организация, имеет некоторые преимущества; однако если его проявления преувеличиваются, то он в

Ее полномочия определены нереалистично. Организация создает "дымовые завесы".

Отсутствие реализма и многословие служат осуществлению двух функций;

конечном итоге мешает функционированию Организации. На деле мы очень близки к подобному положению. Пустые разговоры служат осуществлению двух разных функций, которые наносят вред образу и эффективности Организации.

1) Скрывать трудности путем "устного консенсуса",

49. Первая функция заключается в том, что она скрывает факт отсутствия какого-либо соглашения, возможно, объясняющегося тем, что реальные переговоры не проводились. "Устный консенсус", таким образом, подменяет реальное обсуждение проблем и процесс взаимных уступок. Эта функция осуществляется теми пунктами резолюций, где излагаются основополагающие принципы или трюизмы, к которым легче всего присоединяться, поскольку они не предполагают последующих шагов. Легко привести большое число примеров, поскольку декларации принципов и декларации, обязывающие государства-члены соблюдать их, составляют около одной четверти пунктов во всех резолюциях 22/. Пример подобной формулировки содержится в пункте 12 последней Международной стратегии развития, в котором правительствам государств-членов рекомендуется "немедленно покончить с колониализмом, империализмом, неоколониализмом, вмешательством во внутренние дела, апартеидом, расовой дискриминацией, гегемонией, экспансионизмом и всеми формами иностранной агрессии и оккупации, которые представляют собой серьезные препятствия на пути экономического освобождения и развития развивающихся стран".

2) Скрывать абсурдность и чрезмерно амбициозный характер невыполнимых программ

50. Вторая функция многословия, возможно, еще более вредна: многочисленные примеры этого можно найти в документах по планированию и составлению программ. Например, в среднесрочном плане Организации Объединенных Наций на период 1984-1989 годов говорится, что задачи основной программы в этой области, касающиеся государственно-административной деятельности, заключаются в том, чтобы "укреплять и расширять взаимное сотрудничество между развивающимися странами на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях, сосредоточиваясь на возможностях мобилизации ресурсов в административной и организационной областях, имеющихся в развивающихся странах", "развивать административные инфраструктуры и в различных секторах развития в развивающихся странах" и "развивать и улучшать управленческие и административные возможности развивающихся стран для повышения эффективности работы их государственных администраторов". При тщательном изучении этой программы видно, что соответствующие этим амбициозным задачам "результаты" сводятся главным образом

к нескольким публикациям, не влекущим за собой каких-либо значительных последствий, которые не достигают тех, для кого они предназначены, и не поступают в широкую продажу, к какому-то странному заседанию, и не связанному с административными проблемами соответствующих стран, или к какому-нибудь излишнему простому и неэффективному проекту. Поэтому можно задаться вопросом о том, имеет ли подобная программа вообще какую-либо связь с реальной жизнью 23/.

51. В пункте 2410 главы 24 того же среднесрочного плана вновь говорится, что задачи программы по развитию транспорта заключаются в том, чтобы "преодолеть препятствия и устранить сдерживающие факторы на пути развития транспорта и связи, с которыми сталкиваются развивающиеся страны", "определить острые проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, и поощрять и активизировать сотрудничество и координацию в отношении этих вопросов между организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций ... производить обзор и оценку прогресса, ... представлять информацию о новых технических достижениях в области транспорта и вопросах организационного характера, представляющих общий интерес, ... сообщить о проводимых глубоких исследованиях, ... периодически рассматривать общие транспортные потребности наименее развитых стран и т.д.". Однако оказывается, что административное подразделение секретариата, перед которым поставлены эти задачи, имеет лишь одного сотрудника категории специалистов. Можно задать вопрос о том, что конкретно могут означать подобные проявления полной оторванности от жизни.

52. Можно привести и другие примеры из среднесрочного плана ЮНЕСКО или бюджета ФАО, или из документов по программам других организаций. Степень отсутствия реальности меняется в зависимости от программ. Некоторые предусматривают предоставление конкретных услуг. Однако в целом глобальные масштабы всех этих начинаний; разрыв между замыслами и средствами их осуществления; отсутствие "передаточного механизма" между отделами штаб-квартир и соответствующими национальными службами в каждой стране; неспособность определять скромные задачи, выполнимые в течение установленных сроков, порождают сомнения в отношении того, имеет ли в долгосрочной перспективе эта деятельность вообще какую-либо связь с реальностью.

Раздробленность  
по секторам +  
глобальные  
масштабы =  
отсутствие пони-  
мания реальности.

53. Это в определенной степени свидетельствует о том, в какой мере в подобных обстоятельствах чисто лишь описательное представление проблем не ведет к их разъяснению. Описание по организации или области деятельности, объясняющее сложные задачи самой Организации Объединенных Наций (являющейся прежде всего политической организацией, перед которой также поставлены задачи в экономической, социальной и гуманитарных областях), более конкретные задачи ЮНЕСКО в отношении образования, науки и культуры, задачи МОТ в области трудового права, ВОЗ - в связи со здравоохранением, ФАО - в области сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства, МАГАТЭ - в отношении атомной энергии, ВПС, МСЭ, ИМО и ИКАО - в отношении транспорта и связи, ВОИС - в отношении авторских прав и ВМО - в отношении метеорологии - создают впечатление рационального распределения труда, как будто осуществляемые виды деятельности одни и те же в каждом секторе. Они также создают полностью противоречащее реальному положению вещей впечатление, что в соответствующих областях - мир, разоружение, транспорт или образование - уровень возможной эффективности является сопоставимым, таким образом скрывая различия в характере проблем и видах деятельности.

Традиционное описание и пристрастные точки зрения усиливают путаницу.

54. Понимание характера этой системы еще больше осложняется тем, что она претерпела значительные изменения с момента своего создания. Перед ней были поставлены многие задачи, которые не предполагались в момент ее создания; она дала новое толкование тем задачам, которые были для нее определены; она стала значительно более сложной и диверсифицированной. В то же время для большого числа других международных организаций был определен круг ведения, близкий к ее кругу ведения. Кроме того, специалисты и посвященные люди всегда проявляют тенденцию к высказыванию пристрастных точек зрения, как будто они отражают существующую картину в целом: например, к утверждению о том, что Организация Объединенных Наций ограничивается политической деятельностью - вопросами мира, разоружения, работы Совета Безопасности, поддержания мира. С другой стороны, в иных случаях отмечается тенденция

к приувеличению роли гуманитарных вопросов, прав человека или функциональных вопросов без учета других видов деятельности и без придания перспективного отражения картине в целом.

#### Расхождение во мнениях и общие заблуждения

55. В этой связи вряд ли можно удивляться, что у общественности складывается весьма различное и крайне неточное представление об Организации Объединенных Наций и ее системе. Это, естественно, зависит не только от степени знания Организации, но и от культурных концепций и политических предпочтений. Поэтому существует много точек зрения в отношении системы Организации Объединенных Наций, которые отличаются друг от друга в определении как самого характера Организации и оценки результатов ее деятельности, так и причин "недостатков". Во многих странах часть общественности с не очень высоким уровнем посвященности в политические проблемы по-прежнему наделяет Организацию Объединенных Наций потенциальной властью, что не так уж сильно отличается от идеи о ее наднациональности, эти же люди считают, что "усиление ее полномочий" является единственным способом создать для нее возможность сохранить мир. Подобное наивное представление играет более важную роль, чем это можно было бы предположить.

56. В западных странах озабоченность проблемами мира, несомненно, является основным критерием оценки "неэффективности" Организации. В последнее время к ней добавилась критика "плохого управления", чрезмерных расходов и излишне высокой заработной платы международных служащих, дублирования функций и расточительства. Таким образом, в области поддержания мира или соблюдения прав человека установлено соотношение между административными недостатками и отсутствием результатов в деятельности Организации. В области развития встречаются различные точки зрения - от относительно благоприятной оценки результатов оперативной деятельности до раздражения по поводу политических или идеологических дискуссий, цель которых мало понятна.

Точки зрения в отношении Организации Объединенных Наций и ее системы отличаются друг от друга...

... однако подход к этой проблеме ...

... как на Западе, так и на Востоке имеется некоторое совпадение во мнениях ...

57. В социалистических странах по очевидным философским и политическим причинам Всемирная организация не представляет собой столь важного явления, как для Запада. Ее считают скорее институтом, который должен прежде всего служить интересам мира и разоружения и давать возможность оказывать поддержку просьбам развивающихся стран. Однако критические замечания в отношении завышенных расходов и плохого управления сходны с теми замечаниями, которые высказываются на Западе. С другой стороны, для граждан развивающихся стран Организация представляет собой прежде всего форум, на котором можно было успешно бороться за деколонизацию и который по-прежнему должен обеспечивать возможность для улучшения существующего международного экономического порядка. Это также комплекс организаций, которые могут оказывать определенную техническую помощь.

... в том, что касается относительного значения этого института и характера его функций.

58. Несмотря на такое разнообразие, эти точки зрения в отношении Всемирной организации имеют несколько общих моментов. Однако такого рода совпадение во мнениях, объясняющееся прежде всего "дымовыми завесами" и преднамеренно неточным изложением, описанными в первой части настоящей главы, приводит к искажению реального положения вещей. Они касаются прежде всего:

- преувеличения значения и положения Организации в системе международных отношений в настоящее время;

- убеждения в том, что, независимо от рассматриваемой области - мир, развитие, права человека и т.д., - основные функции системы Организации Объединенных Наций заключаются в совместном управлении - сектор за сектором и организация за организацией - в тех областях, которые входят в сферу компетенции различных министерств национального правительства (здравоохранение, вопросы труда, сельское хозяйство и т.д.).

На самом деле все обстоит по-другому.

Место Всемирной организации в системе международных отношений

59. Ошибочное представление о том, что Организация Объединенных Наций по-прежнему, несмотря на свою неэффективность, занимает центральное и важное место в системе международных отношений, глубоко укоренилось. Критика ее предполагаемых чрезмерных расходов может, например, вести к мысли о том, что она забирает значительную долю доходов у каждого государства, а сожаление по поводу того, что она действует недостаточно эффективно в вопросах мира, позволяет предположить, что она, возможно, имеет реальную власть. На самом же деле в области международных отношений Организация Объединенных Наций и ее система имеют весьма ограниченные функции. К рассматриваемым в Организации Объединенных Наций вопросам лишь в исключительных случаях относятся вопросы, которыми занимаются на уровне министров, а вся сумма получаемых ею средств весьма незначительна.

60. Двусторонняя дипломатия в таких важных вопросах, как отношения между Востоком и Западом, стратегическое равновесие между Соединенными Штатами Америки и Советским Союзом, экономические и социальные отношения между всеми странами, отношения между промышленно развитыми странами и развивающимися странами, по-прежнему остается наиболее широко используемым средством рассмотрения и решения конкретных проблем. В то же время широкая сеть межправительственных международных организаций, значительно расширившаяся и укрепившаяся за последние сорок лет и находящаяся в географическом или идеологическом плане ниже Всемирной организации 24/, используется правительствами в целях, которые зачастую весьма близки к целям системы Организации Объединенных Наций.

61. В действительности же произошло не только значительное увеличение числа международных организаций с 37 в 1910 г. до 93 в 1951 г. и до 330 в настоящее время (из них 280 региональных организаций и 50 организаций объединяют страны различных континентов); случилось и так, что возложенные на них функции привели к тому, что они стали непосредственно конкурировать со Всемирной организацией в наиболее важных областях. Созданные таким образом органы играют все более важную роль в военной сфере (и вследствие этого в области, связанной с определенным отношением к вопросам мира) путем учреждения постоянных военных организаций и создания относительно устойчивых блоков как на Востоке, так и на Западе; в экономической организации западных стран (ОЕЭС,

Существующая  
Всемирная ор-  
ганизация  
играет лишь  
весьма огра-  
ниченную роль ...

... в между-  
народных  
отношениях ...

... особенно в  
результате  
наличия большого  
числа между-  
народных  
организаций ...

а позднее ОЭСР) и социалистических стран (Совет Экономической Взаимопомощи); в новой организации стран Западной Европы путем создания или расширения Европейского сообщества; в организации зон влияния основных великих держав; в определении статуса товарных рынков; во всех технических и торговых отношениях на мировом уровне и в региональной организации путем увеличения численности самых разнообразных организаций.

... конкурирует с системой Организации Объединенных Наций ...

62. Система международных отношений создана таким образом, который значительно ограничивает роль Организации Объединенных Наций и ее системы. Последней поручены функции, которые за некоторыми исключениями либо ограничены узкими или незначительными областями, либо сводятся к частичному содействию при выполнении задач, осуществляемых другими организациями или другими способами, причем подобные дипломатические отношения или отношения с организациями более важны для правительств, чем отношения на всемирном уровне. Это явление иногда характеризуется термином "кризис многосторонности", хотя на практике многосторонность на мировом уровне никогда не была особенно развитой.

... в которой встречи на уровне министров проводятся лишь в крайне редких случаях.

63. Свидетельством относительно незначительного места, занимаемого системой Организации Объединенных Наций, также является тот факт, что представителями правительств в межправительственных органах являются главным образом сотрудники правительственных органов - дипломаты или представители технических министерств, - а не члены правительства или главы государств. В других международных организациях проведение регулярных встреч на уровне министров является правилом (например, в Европейском сообществе, ОЭСР, Совете Экономической Взаимопомощи), или по меньшей мере на этом уровне проводятся ежегодные встречи. В Организации Объединенных Наций трудно привести какие-либо подобные примеры, помимо неофициальных встреч между министрами иностранных дел и иногда главами государств в ходе общих прений на Генеральной Ассамблее, в сентябре каждого года или совещаний министров на региональном уровне, организуемых ЮНЕСКО и региональными экономическими комиссиями. Всемирный продовольственный совет является единственным органом, собирающим каждый год министров, работа которых оказывает реальное воздействие на форму проводимой деятельности. Таким образом, встречи в Организации Объединенных Наций на уровне министров являются исключением и оказывают незначительное воздействие на повседневную жизнь Организации.

64. Несколько цифр могут дать представление об относительном значении Всемирной организации. Ежегодно системе Организации Объединенных Наций в форме официальных и добровольных взносов выделяется приблизительно 5,5 млрд. долл. США (в 1984 г.), из которых свыше 52% направляется на оперативную деятельность, около 13% приходится на гуманитарную помощь беженцам, 30% средств выделяется на экономическую, социальную, функциональную и техническую деятельность и лишь 4,4% средств предназначено для решения политических проблем и проблем мира 25/ (243 млн. долл. США, включая расходы на содержание сил по поддержанию мира). Полезно провести следующие сравнения этих ресурсов:

- что касается оперативных расходов, то сравнение можно провести с общим объемом государственной помощи в целях развития (ГПР), включая помощь по двусторонним каналам и прочим многосторонним каналам, таким как Мировой банк, ОЭСР, Европейское сообщество и т.д. Через систему Организации Объединенных Наций проходит 6,5% стоимостного объема всей ГПР 26/;

- в отношении расходов, связанных с вопросами мира, политическими проблемами и безопасностью, сравнение можно провести с общим объемом военных расходов в мире (которые также используются для обеспечения безопасности отдельных стран). На первый вид расходов приходится 0,03% общего объема, или менее одной десятой части расходов на вооружение за один день (243 млн. долл. США по сравнению с 800 млрд. долл. США);

- если рассматривать общий объем ресурсов (5,5 млрд. долл. США), то сравнение можно провести с бюджетами других международных организаций (Европейское сообщество - 25 млрд. долл. США) или с бюджетами городов или стран: Нью-Йорк - 7 млрд. долл. США; федеральный бюджет Соединенных Штатов Америки - 800 млрд. долл. США.

Объем ежегодно выделяемых ресурсов и их распределение также подтверждают сравнительно небольшое значение Всемирной организации: 6,5% расходов по ГПР ...

... 0,03% общего объема расходов на обеспечение безопасности.

Характер деятельности системы и понятие "всемирного консенсуса"

Смешение управленческой деятельности и деятельности по проведению переговоров представляет собой самую серьезную ошибку.

65. Еще более серьезная ошибка при рассмотрении характера деятельности системы Организации Объединенных Наций по сравнению с преувеличением ее реального значения заключается в рассмотрении этой деятельности в качестве управленческой. Такое смешение, носящее в некоторых отношениях структурный характер или во всяком случае упорно сохраняемое, функций переговоров и управления, несомненно, объясняется несбыточной мечтой основателей Организации Объединенных Наций о том, что задача международной организации должна состоять в обеспечении ее членам возможности предпринимать совместные действия. Однако, независимо от причин этого явления, оно делает невозможным понимание реального характера и роли данного института.

Совместное управление возможно лишь в случае согласия в отношении задач, средств и методов.

66. За исключением некоторых конкретных областей (декларации принципов или подготовка конвенций), в которых признается, что роль организации заключается в содействии переговорам между государствами-членами, большая часть описываемой в программах различных организаций деятельности представляется как деятельность (о чем наглядно свидетельствуют примеры в пунктах 46-49), предполагающая совместное управление в конкретных областях. Однако, вполне очевидно, что совместно руководить деятельностью возможно лишь в тех случаях, когда существует согласие в отношении задач, ресурсов, которые будут выделяться для этой деятельности, и методов ее осуществления, а также, когда имеется определенная возможность получения конкретных результатов. Подобные условия встречаются весьма редко в отношении всего комплекса деятельности, представляемой как деятельность по совместному управлению в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Слишком часто забывают о том, что степень консенсуса определяет возможности действий

67. Следовательно, чтобы понять, что реально представляет собой Всемирная организация, необходимо сопоставить ее деятельность с видом или уровнем консенсуса, существующего между членами международного сообщества. Слишком банально говорить о том, что задача международных организаций облегчается в тех областях, в которых достигнута высокая степень консенсуса, и затруднена, а порой и невозможна в тех областях, где консенсус практически отсутствует. Вместе с тем об этом простом факте часто забывают при анализе мировых проблем и определении функций Всемирной организации.

Указанную деятельность невозможно сопоставлять с деятельностью национальных служб.

68. Если об этом забыть, то это приведет к убеждению или к кажушемуся убеждению, что наличие в системе Организации Объединенных Наций секретариатов и отделов, составляющих иерархическую структуру, позволяет ей выполнять функции, которые легко можно сравнить с функциями национальной администрации, или создаст впечатление, что в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи этим службам могут быть предоставлены полномочия выполнять определенные задачи, как будто "решения" были приняты в политической сфере, механизм функционирования которой строится на тех

же принципах, что и механизм взаимоотношений внутри страны; или же это приведет к поиску путей и средств "совершенствования управления" или повышения эффективности "процесса принятия решений", хотя в большинстве случаев основная задача должна заключаться в повышении результативности методов проведения переговоров.

69. Хорошо известно, что Организация Объединенных Наций и основные организации ее системы были созданы в конце второй мировой войны в ответ на порожденную победой союзников надежду на создание нового порядка, который обеспечил бы сохранение мира. Каждый знаком с идеалистическими формулировками, в которых выражается эта мечта в Уставе и различных других учредительных документах. Однако тот факт, что никто не отказывается присоединиться к этим идеалам, слишком часто скрывает подлинное положение вещей, заключающееся в том, что подобный существующий в мире консенсус слишком далек от этих возвышенных выражений. В демократических странах средний избиратель не смешивает предвыборные обещания с путями и средствами, предлагаемыми для их осуществления; а в сфере международных организаций создается такое впечатление, что притупленное чувство критического осмысления лишило человека способности проводить подобное разграничение.

70. Таким образом, люди делают вид, что думают, или действительно думают, что основная функция всемирной организации заключается в руководстве деятельностью, которая в случае надлежащего осуществления заранее предполагала бы достижение консенсуса на таком уровне, который значительно отличался бы от существующего между государствами-членами. Необходимо раз-ыть это сохраняющееся серьезное заблуждение. Попросту невозможно совместно управлять деятельностью, в отношении которой не достигнуто консенсуса. Таким образом, обычная функция всемирной организации заключается главным образом в том, чтобы с исключительной настойчивостью добиваться достижения более полного консенсуса или консенсуса другого вида, с тем чтобы создать возможность достижения некоторого прогресса в реализации отдаленных целей, определенных в уставах или других учредительных документах.

#### Управление и поиски консенсуса

71. Чтобы понять, что же мы пытаемся сделать в системе Организации Объединенных Наций - зачастую весьма странным способом, - необходимо постоянно помнить об этой простой истине. Как уже показано в данной главе, исследователю, пытающемуся осмыслить то, что он видит, придется столкнуться с множеством препятствий. Чрезмерная децентрализация; сложность структур секретариатов и механизмов работы межправительственных

Обычная функция какой-либо всемирной организации заключается в целеустремленной работе по достижению лучшего или другого вида консенсуса.

Чтобы выбраться из этого лабиринта, необходима "нить Ариадны"...

органов и экспертов; специфический характер каждого органа; сложность отношений между системой и правительствами; трудности координации; излишнее значение внутренних проблем; в целом посредственный уровень конечных результатов и недостаточная квалификация слишком большого числа сотрудников; отсутствие системы оценки результатов деятельности; искусственный характер резолюций и документов, содержащих описание программ; а также запутанный характер деятельности - все это лишает возможности воссоздать точную картину того, что представляет собой система Организации Объединенных Наций и чем она занимается.

... ответ заключается во взаимосвязи между видом деятельности и уровнем консенсуса.

72. Таким образом, нам необходима "нить Ариадны", которая могла бы вывести нас из этого лабиринта, а получить ее можно лишь путем установления взаимосвязи между этими различными видами деятельности и степенью консенсуса, достигнутого между государствами-членами в различных областях. Эта простая мысль позволяет отойти от традиционных описаний организации, сектора или программы и понять, что существующая Всемирная организация фактически представляет собой комплекс четырех весьма различных видов деятельности.

73. Лишь первая группа действительно включает управленческую деятельность, т.е. весьма ограниченные области, в которых существует консенсус. К ним можно было бы отнести:

- гуманитарную деятельность, особенно деятельность в пользу беженцев, которой в случае палестинских беженцев руководит БАПОР (организация услуг в области образования, здравоохранения, социального обеспечения и социального страхования), а во всех странах - Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (защита, прием, размещение, здравоохранение, помощь) 27/;

- нормативную деятельность, связанную со сбором и распространением информации, функциональным сотрудничеством и технической стандартизацией в области транспорта, телекоммуникаций, метеорологии, статистики и некоторых аспектов здравоохранения. Эта деятельность проводится главным образом в менее крупных функциональных учреждениях (ВМО, ВПС, МСЭ, ИКАО, ИМО, ВОИС) и в ВОЗ (международное сотрудничество в проведении кампаний против определенных видов заболеваний, разработка фармацевтических стандартов, эпидемиологическая информация и разработка

международных правил в области здравоохранения); некоторые виды этой деятельности встречаются в ЮНЕСКО (например, создание всемирной научной информации); в Организации Объединенных Наций и во всех крупных учреждениях (сбор статистической информации); и в Европейской экономической комиссии (некоторые виды деятельности, связанные со стандартизацией на региональном уровне).

74. Путем несложных расчетов можно установить, что на эту деятельность приходится приблизительно 20% всего объема расходов систем (7% на функциональное сотрудничество и 13% на помощь беженцам). Между этими видами деятельности и всем комплексом других видов деятельности зачастую трудно провести границу, поскольку в тех областях, в которых консенсус достигнут, в меньшей степени, также организуются некоторые исследования и распространяется информация или проводится обсуждение возможных норм. Однако эту трудность можно преодолеть без каких-либо значительных усилий.

75. Все прочие виды деятельности Всемирной организации относятся к тем областям, в которых консенсус находится на весьма низком уровне или вообще противоречит поставленным перед организацией задачам. В данном случае речь прежде всего идет о:

- поисках путей упрочения мира и безопасности;
- вкладе в процесс развития;
- организации форума для обсуждения, исследований и переговоров по конкретным вопросам (права человека, международное право и т.д.).

На долю управленческой деятельности приходится 20% всего объема деятельности системы.

Все прочие виды деятельности приходятся на ту область, в которой достигнут весьма незначительный консенсус: это вопросы мира и безопасности, развития, форума для обсуждения и переговоров.

В данном случае речь больше не идет об "управлении". Лишь в связи с последним пунктом организация безусловно признает свою ответственность за переговоры. Однако стремление к достижению двух первых целей - мир и развитие - представляет собой не что иное, как трудные поиски совместного толкования проблем. Во всех трех случаях анализ методов и структур, используемых для достижения указанных целей, является ключом к пониманию того, почему и каким образом действительно необходимо осуществить фундаментальный пересмотр концепций, на которых основана Всемирная организация.

## ГЛАВА IV

### ДОСТИЖЕНИЕ ТРЕХ ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ

76. Рассмотрение трех основных целей не всегда приводит к одним и тем же выводам. Каждая проблема является своеобразной, и стратегии, принимаемые для их решения, имеют свои собственные особенности. Однако во всех трех случаях не трудно показать устаревший и архаический характер учреждений и их неспособность приспосабливаться к проблемам современного мира.

#### Коллективная безопасность и поиски мира

77. Система коллективной безопасности и поиски мира, безусловно, являются самым наглядным примером безнадежности задачи, поскольку тип консенсуса, существующего в мире, не имеет шансов на изменение с помощью подходов, используемых в Организации Объединенных Наций. Хорошо известно, что в Организации используются два отличных друг от друга подхода: "поддержание мира" и переговоры с целью "разоружения". Механизмы, находящиеся в ее распоряжении, очень ограничены:

Совет Безопасности в составе 15 членов (включая пять постоянных членов), в котором заседают послы, а не министры - и который в соответствии со статьей 24 Устава несет "главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности" и в соответствии с положениями глав VI и VII наделен полномочиями, необходимыми для вмешательства с целью "мирного разрешения споров", и действий в случае "любой угрозы миру, нарушения мира и акта агрессии". Статьи 41 и 42, в частности, наделяют его полномочиями применять экономические или военные санкции.

Сам Генеральный секретарь, который в соответствии со статьей 99 "имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности".

Службы секретариата в рамках политических департаментов Организации Объединенных Наций с очень небольшим персоналом (приблизительно 200 специалистов).

Комитет по разоружению и Комиссия по разоружению, Генеральная Ассамблея и ее политические комитеты (Первый комитет и Специальный политический комитет) 28/.

78. Однако в этих двух областях хорошо известен тип консенсуса, который существует в мире. Каждая страна считает, что ее безопасность основана на ее армии, на уровне ее вооружений, на ее решимости защищаться от любого агрессора и на ее союзах. Кроме того, существует общее согласие в отношении того постулата, что использование ядерного оружия должно быть исключено, но что все другие формы насилия являются допустимыми. Институциональное последствие этого взгляда на проблемы заключается в том, что военные бюджеты составляют приблизительно 10-15% государственных расходов во всех

Рассмотрение методов, используемых в достижении трех основных целей, показывает, что структуры устарели.

Поиски мира являются самым наглядным примером безнадежности задачи.

В вопросах безопасности консенсус заключается в необходимости для каждой страны организовывать свою собственную национальную оборону, при этом

любая форма насилия, за исключением ядерного оружия, является допустимой ...

Сегодня международные отношения характеризуются:

- устойчивыми мирными отношениями между европейскими державами и даже между западными странами;

странах, и что десятки миллионов профессиональных военнослужащих постоянно находятся на службе.

79. Анализ современных видов опасности основан на историческом опыте агрессии и войны. Дух обороны является для каждой нации связующим средством ее национального единства. Перемены, которые произошли после конца девятнадцатого столетия, не привели к глубоким изменениям в структурах мышления или военной политике. В большинстве промышленно развитых стран развитие научной мысли и распространение начального и среднего образования не способствовали укоренению рационального подхода в политическом курсе. Опыт только показал, что, по мере развития науки, война становится все более устрашающей. Иными словами, вопреки надеждам, которые вдохновляли авторов Устава ЮНЕСКО, распространение "просвещения" не ведет к снижению опасности войны. Увеличение числа государств с 1960 года кстати только увеличило число национальных армий.

80. С другой стороны, существенные перемены, которые произошли с 1945 года в международных отношениях, привели к глубоким изменениям географии проблем безопасности. Тогда как первая и вторая мировые войны были начаты в результате конфликтов между европейскими державами, что являлось продолжением вековой традиции, развитие сегодня в Западной Европе экономического и институционального сотрудничества достигло такого уровня, когда возможность вооруженного конфликта между странами этой части мира трудно себе представить. Прочные мирные отношения существуют также между западными странами в целом. Появление и развитие ядерного оружия, повысив связанную с конфликтом опасность до уровня полного уничтожения воюющих сторон, привело к установлению равновесия страха, что нашло свое институциональное отражение сегодня в периодических переговорах между двумя сверхдержавами по вопросам контроля над вооружением. Результатом этого является мирное сосуществование между Востоком и Западом. Таким образом с 1945 года вооруженные конфликты происходили в менее развитых районах мира. Среди этих конфликтов можно выделить четыре основных типа: конфликты, вызванные деколонизацией, конфликты, которые явились результатом восстания или гражданской войны в большом числе государств, военные вторжения развитых стран в развивающиеся страны и войны между развивающимися странами.

81. Таким образом, все проблемы, которые был вынужден решать Совет Безопасности, возникли в странах третьего мира: Ближний Восток, Кипр, субконтинент Индии и Пакистана, Конго, Корея, Афганистан, Камбоджа, Вьетнам и т.п. Здесь не место для изложения истории деятельности Совета. Необходимо только отметить, что в целом принцип заложенный в Уставе с помощью института вето, а именно, что поддержание мира можно обеспечить с помощью руководящего органа великих держав, включающего пять постоянных членов, не предотвратил возникновение многих войн после 1945 года. Это лишь резко расширило различие в положении между жителями развитых и развивающихся стран: отсутствие безопасности и войны были зарезервированы за большей частью народов, находящихся в менее благоприятных условиях 24/.

82. Положения статей 41 и 42 Устава по практическим причинам не были применены 29/. Таким образом мирное урегулирование споров и поддержание мира были ограничены:

Идентификацией редких проблем, когда великие державы согласились разрешить Организации сыграть свою роль, включая создание и размещение в некоторых случаях "сил по поддержанию мира" (например в Конго, на Ближнем Востоке и Кипре).

Усилиями Генерального секретаря, направленными на поиск возможностей для предложений своих добрых услуг: настоятельные уговоры, призывы к здравому смыслу и попытки ведения профилактических переговоров.

Составлением проектов резолюций Советом Безопасности, лучший результат которых часто является ограниченным\*. Этими результатами, которые показывают наличие политического поля для деятельности Организации, можно пренебречь в гораздо меньшей

- мирным сосуществованием между Востоком и Западом;

- развитием вооруженных конфликтов в третьем мире.

Вмешательство Совета Безопасности, хотя и весьма ограниченное, показало, что политическое поле для деятельности Организации все же существует

---

\* В своем докладе о работе Организации в 1982 году Генеральный секретарь Организации пишет: "В Организации Объединенных Наций наблюдается тенденция, когда правительства, приняв какую-либо резолюцию, действуют так, как будто это освобождает их от дальнейшей ответственности за рассматриваемый вопрос ... самая лучшая в мире резолюция не будет иметь большого практического значения, если правительства государств-членов не подкрепят ее соответствующей поддержкой и действиями".

степени, чем это в целом считается, поскольку они носят парадоксальный характер. Сменяющие друг друга Генеральные секретари и их помощники по политическим вопросам разумно использовали это неудобное средство, и они много размышляли о причинах неэффективности и о путях и средствах ее устранения.

83. Понятно, что в этих условиях народы стали задумываться о причинах этой неэффективности и о путях и средствах ее преодоления. Мнение о том, что совершенствование методов или механизма Совета Безопасности может сделать его более эффективным, разделяют не только те, кто наивно выступает за "расширение полномочий" Организации Объединенных Наций. Выдающиеся дипломаты также серьезно считали, что этот путь стоит изучить. Так, например, был сделан вывод о том, что Совет Безопасности, как правило, вмешивается только после начала конфликта, и, естественно, было признано, что мысль о том, что его вмешательство было неэффективным, поскольку оно произошло слишком поздно, заслуживает серьезного изучения.

Генеральный секретарь предложил, чтобы Совет играл превентивную роль.

84. нынешний Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций г-н Перес де Кузльяр в своем первом докладе о работе Организации в 1982 году обратил внимание на эту проблему и вынес на обсуждение мысль о том, что Организация Объединенных Наций может играть превентивную роль, следующим образом: "Существует много способов, при помощи которых правительства могут активно содействовать укреплению предусмотренной Уставом системы. Одним из таких средств явилось бы более систематическое и более заблаговременное использование Совета Безопасности. Если бы Совет активно наблюдал за опасными ситуациями и, в случае необходимости, обсуждал проблемы со сторонами до того, как ситуация достигнет критической точки, то нередко удавалось бы разрядить обстановку еще на начальном этапе прежде, чем дело дойдет до насилия".

Но эта мысль не получила никакой поддержки.

85. Эта мысль о том, что Организации Объединенных Наций можно было бы отвести превентивную роль, например путем создания "более широкой и используемой на более систематической основе возможности установления фактов в потенциально конфликтных районах" <sup>30/</sup> так же, как и другие идеи об улучшении методов или процедур, которые позволят Совету Безопасности выполнять его роль более эффективно, по-видимому не получили какой-либо реальной поддержки. Однако продолжению технических усилий в этом направлении безусловно не следует препятствовать, особенно поскольку никто не может предсказать развитие мирового политического климата, тогда как, с другой стороны, можно довольно уверенно представить себе, что любое улучшение в нем позволит Совету Безопасности действовать более эффективно.

86. Другой подход при поиске мира заключается в "разоружении". Несмотря на то, что переговоры по этой проблеме были уже начаты и привели к подписанию конвенций задолго до создания Организации Объединенных Наций 31/, те немногие достижения, которые мы можем записать на свой счет, касаются лишь незначительных ограничений типов вооружений 32/ или испытаний в целях производства ядерного оружия 33/ в относительно защищенных географических зонах 34/ или стремления ядерных держав сохранить свою монополию 35/. Все эти усилия, безусловно заслуживающие одобрения, можно рассматривать только как второстепенные в свете того, что существует и какие поставлены цели. Гонка вооружений непрерывно развивалась с 1945 года. Она взвинтила военные расходы до цифр, указанных в пункте 23 выше. Гонка вооружений увеличила общее количество ядерного оружия с пяти в 1945 году до 60 000 сегодня и будет и впредь наращивать потенциал самоуничтожения человечества. С учетом типа консенсуса, описанного в пунктах 71 и 72 выше, едва ли все это выглядит удивительным. Представляется, что в этих условиях подход, связанный с разоружением, не дает серьезной надежды на реальное изменение.

87. Таким образом, вывод, который можно сделать на основе всей деятельности Организации Объединенных Наций в области прямых поисков мира, состоит в том, что используемые методы - "поддержание мира" или "разоружение" - дадут весьма незначительные шансы на получение важных результатов, если политический климат и консенсус в отношении поддержания безопасности, разделяемый различными государствами, будут оставаться в их нынешнем виде. Поэтому усилия по установлению мира следует вести в основном с помощью других путей и средств, например, путем развития экономического сотрудничества, которое в долгосрочном плане может способствовать изменению концепций самозаинтересованности и отношения к путям и средствам поддержания безопасности. Этот вывод не нов. В самом Уставе проводится эта линия развития дружественных отношений и международного сотрудничества. Все размышления по вопросу о "функционализме" 36/ и "интеграции" 37/ указывают на это направление.

Подход, связанный с разоружением, дал лишь очень незначительные результаты.

Порядок первоочередности между прямыми и косвенными поисками мира следует изменить. И это означает значительное преобразование.

С другой стороны, концепция изменения в Организации Объединенных Наций порядка первоочередности между прямыми и косвенными поисками мира может носить более новаторский характер, и ее следует рассматривать крайне тщательно.

88. Сегодня внимание общественного мнения, дипломатов, учреждений и государств полностью поглощено прямым подходом, т.е. решением происходящих в настоящее время конфликтов, иными словами, конкретным положением в любой данный момент. Для этого существуют основательные причины. Восстание, вызывающее смерть 50 человек, или война, которая приводит к смерти 500 000, имеет больше шансов привлечь внимание средств массовой информации, чем прогресс в торговых переговорах или развитие экономических связей между различными странами, даже несмотря на то что в долгосрочном плане они больше способствуют установлению мира, чем усилия на переговорах, которые не дают результатов. Так, задача изыскания путей и средств установления мира в долгосрочном плане изучения и решения экономических и социальных проблем, с помощью которых это можно сделать, а также привлечение к этому внимания общественного мнения, правительств и самой Всемирной организации, связаны со значительным интеллектуальным и институциональным преобразованием. Между тем реальную надежду на поддержание мира, особенно для развивающихся стран, которые одни являются прямыми жертвами нынешнего положения, можно найти только в этом направлении. Остальная часть настоящего доклада будет посвящена усилиям, направленным на точное определение возможных и необходимых методологических и институциональных изменений, которые будут способствовать постепенному поиску другого типа консенсуса в этой области. Однако, прежде чем определить направление, в котором они будут проводиться, важно тщательно рассмотреть метод, с помощью которого Всемирная организация работает сегодня в других областях своей деятельности.

#### Деятельность в целях развития

89. Тип консенсуса, который существует в мире в отношении развития, является более сложным по своему определению, чем консенсус в отношении безопасности. Как всем нам известно, идеи относительно стратегии развития крайне разнообразны и все еще находятся на стадии критического обсуждения и разработки. Соответствующие преимущества планирования, индустриализации, уделения первоочередного внимания сельскому хозяйству или тому или иному сектору, продовольственных стратегий, основные направления развития или подход через формирование элиты или всеобщее

Методологическое обсуждение развития

образование, интеграции в мировую экономику путем уделения первоочередного внимания экспорту или "отделению" и самостоятельному развитию, будут обсуждаться еще в течение длительного периода. Сама концепция развития понимается по-разному, в зависимости от того, рассматриваем ли мы ее с точки зрения общего применения западной модели или сосредоточиваем внимание на сохранении и обогащении существующих культур.

90. Однако это большое методологическое обсуждение, которое находится в центре внимания, не должно заслонять собой политических и социологических рамок, в которых оно проходит и которые определяют суть существующего типа консенсуса. Два основных элемента заключаются, прежде всего, в принципе ответственности каждой страны за свое развитие и, во-вторых, в наличии политического явления зон влияния. Эти два явления, разные и, по-видимому, противоречивые, дополняют друг друга и создают положение, которое вряд ли является благоприятным для ускорения развития более бедных частей мира.

91. Индивидуальная ответственность каждой страны за свое развитие является прямым следствием понятия национального суверенитета. Государства, как правило, придерживаются этого принципа, тем более если они довольно недавно обрели независимость, и они считают, что любое посягательство, которое может подразумевать возвращение к колониализму, представляет для них угрозу. Однако политической противоположностью является чувство отсутствия прямой ответственности со стороны богатых стран перед лицом бедности, нищеты и социальных проблем всех видов, с которыми сталкивается большая часть развивающихся стран. Вместо того, чтобы быть предметом рассмотрения международного сообщества, ситуации такого рода являются сегодня национальными проблемами. Богатые страны оценивают объем взносов в помощь, которые они должны выделить, в зависимости от степени обеспокоенности общественного мнения их стран.

#### Зоны влияния и фрагментация двусторонней помощи

92. Такое положение ни в коей мере не влияет на сохранение или развитие зон влияния, которые заменили колониальные империи, несмотря даже на то, что они не охватывают точно те же географические районы. Эти зоны влияния появились в результате сочетания нескольких явлений:

сохранения политических, экономических, культурных и иногда военных связей между бывшими колониями и их странами-метрополиями — связей, которые часто гибким образом приобретают институциональную форму (содружество и т.п.);

не должно заслонять собой тот факт, что основаниями консенсуса являются:

- ответственность стран за развитие;
- существование зон влияния.

Зоны влияния являются результатом ряда явлений.

развития военных союзов или отношений зависимости между некоторыми развивающимися странами и каждой из двух супердержав с некоторым отличием в зависимости от мощи или важности соответствующих стран;

развития экономических связей между развитыми в промышленном отношении странами, которые не имели колониальных империй, и рядом развивающихся стран в рамках оказания двусторонней помощи и развития особых экономических отношений;

наложения на эти двусторонние мероприятия механизмов представления многосторонней экономической помощи, таких, как механизмы, созданные Европейским экономическим сообществом в рамках Ломейских соглашений.

93. Эти системы предоставления помощи, как правило, прежде всего создают отношения политической зависимости между донором и получателем. Независимо от того, состоит ли помощь из даров, в денежной или натуральной форме (поставки оружия и пшеницы или выплата окладов учителям или экспертам), предоставления займов под низкий процент или банковского кредита по рыночным ставкам, она является прежде всего средством оказания влияния. В политическом или экономическом соперничестве между странами Севера страны Юга являются предметом заинтересованности (с последствиями, которые я указал в отношении проблем безопасности в этом полушарии). Однако эти методы также имеют серьезные недостатки с экономической точки зрения. Фрагментация и конкуренция между системами предоставления двусторонней помощи (которые могут охватывать до двух десятков стран, включая одну, две, три или четыре, которые преобладают, и 15 или около того, которые имеют меньшее значение) создают для стран-бенефициаров серьезные проблемы координации всего объема внешней помощи и ведения переговоров по отделочным проектам. "Обусловленный" характер этой помощи вызывает неблагоприятные экономические условия из-за требования о том, чтобы поставки или рабочая сила были закуплены в странах-донорах.

Фрагментация и конкуренция между планами предоставления двусторонней помощи не способствует логически последовательному рассмотрению проблем в долгосрочном плане.

94. Даже для самых бедных стран - например, 25 наименее развитых стран, определенных Организацией Объединенных Наций, - никогда не предлагалось создать связанную коллективную систему оказания долгосрочной помощи, которая позволила бы им разрабатывать долгосрочные планы и политику. Механизм Ломейских соглашений между ЕЭС и странами АКТ является единственным примером тенденции в направлении ведения коллективных и институциональных переговоров об оказании помощи, который в наши дни пока еще не используется за пределами европейской системы. Для развивающихся стран, находящихся на более высоком уровне развития, методы предоставления банковских займов не были предметом планирования: займы предоставляются только с целью завоевания рынков производителями в промышленно развитых странах и прекращаются при накоплении определенного объема задолженности, которая приобрела невыносимый характер для экономики многих стран-задолжников.

### Секторальный подход и различия в доктринах

95. С учетом такого положения можно было бы подумать, что роль Организации Объединенных Наций и ее системы должна быть сосредоточена прежде всего на проблемах координации. Однако произошло прямо противоположное: в системе Организации Объединенных Наций был разработан секторальный подход, который углубил фрагментацию помощи и еще более усложнил существующее положение. Действуя таким образом, что, как указывалось в предыдущей главе, от 15 до 30 дополнительных органов участвуют в работах, проводимых в странах-бенефициарах, он почти в каждом случае усложнил задачу развивающихся стран вместо ее упрощения.

96. Кроме того, такая фрагментация деятельности не компенсируется какой-либо реальной координацией на интеллектуальном или на методологическом и институциональном уровне. Каждая организация имеет не только свои методы, но и свою теорию в отношении развития и целей, к которым следует стремиться получающим помощь странам. Единственным исключением является ПРООН: в результате "консенсуса" 1970 года 39/ было решено возложить на правительства соответствующих стран ответственность за создание "национальной программы" и, насколько это возможно, осуществление самих проектов. Однако эти теоретические рамки не привели к реальному изменению практики, в силу которой каждое "исполнительное учреждение" представляет свои идеи в отношении проектов техническим министерствам, с которыми оно имеет дело, и ведет соперничество с другими за получение львиной доли кредитов, выделенных для каждой страны (т.е. "ориентировочное плановое задание"). Таким образом, система освобождает ПРООН от необходимости иметь свою собственную концепцию развития.

97. С другой стороны, все другие органы, входящие в систему Организации Объединенных Наций, которые отвечают за оперативную деятельность, имеют свою собственную конкретную точку зрения. В общем это означает повышение важности сектора, за который они отвечают: промышленность в случае ЮНИДО, сельское хозяйство в случае ФАО, здравоохранение в случае ВОЗ, контроль за рождаемостью в случае Фонда для деятельности в области народонаселения. Однако кроме этого секторального различия существует расхождение и в доктринах. Так, например, политика ЮНИСЕФ, которая в течение длительного периода была основана на так называемом подходе,

Секторальный подход системы Организации Объединенных Наций усложняет задачу вместо ее облегчения  
...

...  
особенно  
поскольку  
каждая ор-  
ганизация  
имеет свою  
собствен-  
ную доктри-  
ну разви-  
тия.

оказания "основных услуг", с помощью которой была сделана попытка определить социальную политику для более бедных зон, в настоящее время сосредоточена на достижении ряда целей здравоохранения для детей (вакцинация, кормление грудных детей и т.п.), тогда как Всемирная организация здравоохранения по-прежнему выдвигает более общую политику в рамках подхода "оказания первичной медицинской помощи".

98. Каждое учреждение пытается доказать важность своего сектора, при этом ни один из этих подходов не является частью общего экономического и финансового анализа и не предлагает критерии для определения первоочередных задач. Так, цели ЮНИДО в области индустриализации, цель ФАО по повышению сельскохозяйственного производства, продовольственные стратегии Всемирного продовольственного совета или Всемирной продовольственной программы, программа МОТ в области занятости или развития социального обеспечения и планы ЮНЕСКО в отношении развития образования не включены в логически стройную систему анализа.

#### Полезность "советов из центральных учреждений"

Советы,  
предостав-  
ляемые  
...

99. Различия в доктринальном подходе, которые имеют пагубные последствия для отбора проектов на местах, вероятно, являются еще более чувствительными на уровне "мероприятий в центральных учреждениях". Речь идет в основном об исследованиях и научных работах, которые приводят к разработке документов, докладов и публикаций. Они касаются идентификации проблем по секторам, определения принципов и критериев, сбора и распространения информации и т.п., и их часто трудно отделить от мероприятий по обеспечению проектов на местах или обсуждений и переговоров. Они составляют самую важную часть работы секретариатов, и большинство из них предназначено для межправительственных комитетов или комитетов экспертов. Их

"продукция" является исходным материалом для "программ", описанных в бюджетах по программам или среднесрочных планах, где такие существуют.

центральными  
учреждениями

100. Изменяющаяся, но всегда важная часть этих программ, связанных с проблемами развития, в основном состоит, как в случае программы о государственном управлении, цели которой указаны в пункте 57 выше, из консультаций, предоставляемых развивающимся странам по некоторым конкретным техническим проблемам:

"Оказывать консультативные услуги и содействие государствам-членам в области наиболее экономичных путей повышения производства культур, включая методы, связанные с изотопами и радиацией" (бюджет МАГАТЭ); (Ф. Продовольствие и сельское хозяйство - подпрограмма 1).

"Оказывать содействие государствам-членам в улучшении положения их народов в плане продовольствия и питания" (бюджет ФАО); (программа 2.1.6 Питание).

"Помочь государствам-членам мобилизовать финансовые и людские ресурсы, необходимые для осуществления проектов развития" (среднесрочный план ЮНЕСКО, пункт 8033).

"Разработка и внедрение использования эффективных методов планирования населенных пунктов, а также организационных структур и процедур для городских и сельских районов" (Организация Объединенных Наций: среднесрочный план на период 1984-1989 гг., пункт 1417).

...  
в Нью-Йорке, Риме,  
Вене или Париже...  
составляют "продукцию",  
которая часто является  
посредственной и не  
достигает своей  
цели.

Для описания сущности деятельности различных центральных учреждений в бюджетах и планах всех организаций используются почти во всех случаях формулировки этого типа, и эта монотонная литания, по-видимому, подразумевает, что все службы, которые занимаются этими проблемами, обладают исключительно высоким уровнем опыта и компетентности в рассматриваемых областях.

101. Это фактически означает, что в учреждениях, расположенных в Нью-Йорке, Женеве, Вене, Париже, Риме или некоторых других крупных столицах, два или три сотрудника на уровне специалистов (чей уровень квалификации и компетентности, как правило, является таким, который описан в предыдущей главе) составляют по каждой из этих статей бюджетов доклады, которые будут направлены какому-либо межправительственному органу или в исключительных случаях ряду адресатов в соответствующих национальных государственных службах. Или же это означает, что они будут время от времени организовывать один или два подготовительных курса для нескольких десятков лиц 40/. В некоторых случаях эти мероприятия будут способствовать подготовке основы для какой-либо крупной конференции, для которой будет подготовлена объемная документация и в работе которой примут участие представители национальных служб.

102. При отсутствии точной системы оценки невозможно определить, оказывают ли эти тысячи секторальных мероприятий всех видов какое-либо реальное влияние на согласование правил и определение политики государств-членов. Порог полезности этих мероприятий достигается только тогда, когда имеются определенные условия, включая следующие: степень реальной и признанной компетенции административных подразделений, отвечающих за программы; данные о продаже, публикаций; тот факт, что распространяемая информация достигает ответственные и компетентные национальные круги; прямое участие последних в межправительственных операциях; и реальная заинтересованность государств-членов в рассматриваемых проблемах. Степень эффективности, безусловно, зависит также и от характера рассматриваемых проблем: консультации по вопросам социальной политики, признание прав рабочих или женщин, аграрная реформа или демографическая политика имеют не больше шансов быть принятыми, чем консультации относительно технических норм в лесном хозяйстве. В этой связи одним из наиболее важных факторов является функционирование самого межправительственного механизма. Например, когда в ту или иную комиссию, где должны заседать эксперты, представляющие технические министерства, практически входят члены делегаций в Нью-Йорке или Женеве, очевидно, что влияние на национальную политику, как правило, будет снижаться, как бы решительно не были сформулированы принятые резолюции.

103. Однако, как было показано в главе II (пункты 25-27), здесь отсутствует координация. Такое положение приобретает тем более парадоксальный характер, что хотя во время создания специализированных учреждений их основной целью являлось сопоставление методов, согласование точек зрения и определений общих стандартов в данном секторе, роль, которая сегодня отводится этому типу международного сотрудничества, была постепенно сведена к деятельности в области технического сотрудничества с развивающимися странами. Согласно оценкам, основная часть ресурсов системы, т.е. почти 70%, в настоящее время отводится на цели развития.

#### Необходимость изменения структур системы

104. Короче говоря, причиной этой неспособности системы приспособиться к решению проблем развития являются именно секторальность, децентрализованность и раздробленность структур системы. Причина того, почему в 1945 г. система Организации Объединенных Наций получила эту секторальную структуру, заключается в том, что в то время бытовало мнение, согласно которому проблемы международного сотрудничества лучше решать между техническими сотрудниками, специализирующимися в конкретных областях, чем с помощью дипломатов, имеющих инструкции для решения политических проблем. Это неплохая идея, но она отражает положение, которое отличается от условий сегодняшнего дня. В то время вопрос заключался в том, чтобы наладить сотрудничество между приблизительно 50 государствами-членами, некоторые из которых несли ответственность за крупные колониальные империи и брали на себя задачу решения проблем развития этих империй. Сегодня проблему составляет развитие более чем 120 независимых стран, представляющих три четверти населения мира, и усилия, направленные на содействие им в преодолении их исторической отсталости и сокращение разрыва между нами и странами Севера.

105. Развитие является сложной проблемой. Оно подразумевает содействие решению в каждой стране проблем, которые часто различаются по своим масштабам и природе или своему характеру, но которые все имеют следующие общие моменты:

это реальные вопросы, требующие глубокого знания местной, национальной или региональной ситуации и междисциплинарного анализа всех их аспектов;

они требуют принятия долгосрочных политических решений и, следовательно, определения первоочередности задач;

при их решении возникает проблема неадекватности ресурсов всех видов и разнообразия потребностей и трудностей.

Часть ресурсов Системы, ответственных на ее мероприятия, ... составляет 70% всего объема.

Разбитые по секторам, децентрализованные и раздробленные структуры не подходят для решения проблем развития.

Развитие является сложной проблемой.

Необходимо изменить  
существующие  
структурные системы.

106. Заинтересованные страны нуждаются во всемирной организации, способной упрощать синтез, организовывать координацию, содействовать поиску долгосрочных финансовых мер и предоставлять многостороннюю помощь для решения наиболее неотложных проблем. Система Организации Объединенных Наций предлагает им серию различных и противоречивых рекомендаций, около 30 органов, чью деятельность необходимо координировать с деятельностью около 20 источников двусторонней помощи, но не помогает им в решении их среднесрочных и долгосрочных финансовых проблем. Таким образом, представляется очевидным, что сегодня мы волею-неволею обязаны вновь рассмотреть саму структуру системы Организации Объединенных Наций.

#### Всемирный форум

107. Проблемы, касающиеся "всемирного форума", отличны по своему характеру от проблем мира и развития. Здесь больше не идет речи об оценке ценности и методов, применяемых в достижении грандиозных и почти недостижимых целей. В настоящее время проблема заключается в рассмотрении самой правильности рамок, в которых Организация стремится расширить или изменить характер мирового консенсуса. Иными словами, поскольку перед Организацией в этой области стоит важная задача, которую она должна выполнить, нам необходимо задать себе вопрос о том, вооружена ли она должным образом для ее выполнения; являются ли полученные до сих пор результаты удовлетворительными или незначительными; и действительно ли Организация обладает органами, способными изучать и выявлять проблемы, и структурой для ведения переговоров, которые требуются современному миру.

Структура перегово-  
ров, обеспеченная  
современным все-  
мирным форумом, не  
подходит для  
решения проблем  
современного мира  
...

108. Ответ на эти вопросы неизбежно является отрицательным; механизм ведения переговоров нелегко выделить и отделить от остальных видов деятельности в рамках различных секторальных программ, и он не имеет стройной системы. Достигнутые результаты относятся лишь к некоторым ограниченным областям и не представляют существенного прогресса в направлении изменения мирового консенсуса. Для такого положения существуют свои политические причины, которые хорошо известны, но они объясняют не все. Фактически, сама структура ведения переговоров, которую предлагает Всемирная организация, плохо приспособлена к решению проблем современного мира.

109. Несомненно следует указать, что любые многосторонние переговоры, и тем более переговоры на мировом уровне, имеют свои особенности и внутренние ограничения и что, в частности:

они почти неизбежно поощряют идеологический подход в ущерб более технологическому подходу. Поскольку одной из функций "всемирного форума" является предоставление возможности для сопоставления различных "мировых концепций" друг с другом и, возможно, для начала поиска общей основы это не удивительно. Однако важность этого фактора иногда уводит в сторону не только непрофессионального наблюдателя, но также и самих участников переговоров;

для них требуются значительные предварительные усилия, направленные на выявление проблем, которые поддаются переговорам еще до того, как можно начать какие-либо переговоры. Эта работа по выявлению сложна и сталкивается с трудностями культурного, технического, идеологического и семантического характера; часто ее можно завершить, только когда предварительное соглашение по данной концепции начинает приобретать конкретную форму; поэтому не удивительно, что она подразумевает несколько попыток формулирования, которые часто имеют несовершенную форму, и что она является источником бесконечных переговоров;

переговоры между 160 сторонами представляют другие конкретные технические трудности, помимо проблем, связанных с размерами залов заседаний или организацией синхронного перевода. Они связаны с определением групп по интересам, чей состав и размеры меняются в зависимости от рассматриваемых вопросов и от метода представительства этих групп.

Если учитывать эти аспекты, можно выделить три категории видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций в отношении выявления мировых проблем, обмена мнениями и переговоров.

110. Работа по ведению переговоров как таковая с целью принятия конвенций или договоров. Этот "юридический" аспект включает среди прочего развитие международного права, космического права и морского права, прав человека, трудового права и т.п. Механизмы ведения переговоров, действующие в основном в рамках Организации Объединенных Наций, являются здесь крайне разнообразными:

... даже несмотря на то, что переговоры на международном уровне имеют свои собственные особые ограничения.

Форум включает три категории деятельности:

юридический аспект (международного) права, прав человека) ...

они включают специализированные комиссии и комитеты, общее число которых может изменяться от 30 до 50: Комиссия по правам человека; Комиссия по транснациональным корпорациям (вспомогательные органы Экономического и Социального Совета); Комиссия международного права, Комиссия по праву международной торговли (вспомогательные органы Генеральной Ассамблеи); специальные органы, созданные Генеральной Ассамблеей; Комитет по использованию космического пространства в мирных целях; Комитет по мирному использованию дна морей и океанов (1969 г.); Специальный комитет по разработке международной конвенции о борьбе с захватом заложников; или использование таких крупных международных конференций, как Конференция по морскому праву, которая заседала с 1973 по 1982 год. За пределами Организации Объединенных Наций следует упомянуть Конференцию МОТ в связи с конвенциями в области труда.

... - диалог  
Север-Юг

111. Обсуждение экономических, политических и социальных аспектов отношений между промышленно развитыми странами и развивающимися странами, которое можно поместить под заголовком "диалог Север-Юг". Этот диалог, касающийся в основном политического курса, осуществляется практически во всех межправительственных органах системы, но в основном в Совете по торговле и развитию, на сессиях ЮНКТАД, в Экономическом и Социальном Совете и на Генеральной Ассамблее.

задача выявления  
мировых проблем.

112. Задача выявления мировых проблем, когда время еще не настало для переговоров, а только для признания в целом существования элементов "проблематики"\*, общей для всех стран, но без какого-либо предложения, выходящего за пределы этапа анализа.

Эти проблемы рассматриваются на всех уровнях. Практически во всех программах всех организаций имеется компонент исследования и выявления этого типа. Однако из всего этого свода и его универсальных обзоров постепенно вытекают лишь некоторые проблемы, как это описано в главе II, и они постепенно идентифицируются как подходящие для возможного обсуждения по согласованию национальной политики или переговоров по общим нормам. Так, вопросы окружающей среды, народонаселения, некоторые социальные проблемы, экономические и финансовые проблемы находятся на разных этапах идентификации в рамках всемирного форума.

---

\* "Проблематика" используется для передачи французского термина "problématique", который означает весь круг взаимосвязанных проблем; см. также примечание 41.

113. Рассмотрение результатов, достигнутых после 40 лет деятельности этим комплексом механизмов, ясно показывает, что они обеспечили некоторые компоненты того, что можно назвать "международной проблематикой", и позволяют наметить потенциальные рамки "мирового политического пространства" <sup>41/</sup>. Однако они касаются только некоторых из проблем, возникающих сегодня на международном уровне. Они в основном позволяют измерить путь, который еще предстоит пройти миру, и выявить трудности, которые еще необходимо преодолеть.

Некоторые примеры переговоров. Деколонизация и международное право

114. С конца 50-х годов и до начала 70-х годов в мире произошло важное политическое преобразование. Политическая карта мира полностью изменилась в результате появления почти ста новых государств в Африке, Азии, регионах Карибского моря и Тихого океана. Организация Объединенных Наций внесла позитивный вклад в эту операцию и, хотя она не смогла предотвратить ряд серьезных вооруженных конфликтов, она, безусловно, сократила их число. Успехи антиколониального наступления, которое было предпринято в рамках Всемирной организации, явились следствием двух явлений:

того факта, что обе крупнейшие мировые державы выступали в поддержку этого;

того факта, что интересы колониальных народов совпадали с основными принципами, касающимися прав человека и прав народов на самоопределение, признанными на Западе и уже использованными в политическом плане в Европе и других частях мира в 19-м столетии для создания новых национальных государств.

Фактически усилия Организации шли параллельно с изменением мирового консенсуса, который отражал новые взаимоотношения между державами, в которых, в частности, нашел свое отражение экономический и политический спад бывших великий европейских держав.

115. Это крупное достижение было дополнено успехом на переговорах по морскому праву, которые позволили завершить определение территориальных границ суверенитета государств, и наполнило конкретным значением понятие "общее достояние человечества". Помимо этого, конвенции, принятие которых поддерживала Организация Объединенных Наций в области международного права, являются скорее частью того, что можно назвать "закреплением прошлых завоеваний", например, работа Комиссии по международному праву (Венские конвенции, право международных договоров, правопреемство государств в отношении договоров и т.п.) и работа Комиссии по праву международной торговли (международная купля-продажа товаров, международные платежи, международный торговый арбитраж, конвенция о морских перевозках грузов и т.п.). В уставе Комиссии международного права говорится о "кодификации и развитии" этой отрасли права. Однако эти две комиссии юристов, по-видимому, предпочли в целом кодифицировать или в большинстве случаев детализировать правила, уже признанные, а не развивать фактически право.

Успех вклада  
Организации  
Объединенных  
Наций в деко-  
лонизацию  
является след-  
ствием нового  
соотношения  
сил.

Достижения  
в области  
морского права  
подтвердили  
эту тенденцию.

### Права человека

116. С другой стороны, усилия, предпринятые в области прав человека и права на труд, являются предварительной попыткой создать общие рамки для международной "проблематики". Эта западная и либеральная по своему происхождению попытка связана в основном с юридическим подходом. Как известно, в первые годы существования Организации Объединенных Наций эти усилия достигли кульминационной точки 10 декабря 1948 г. в связи с принятием Всеобщей декларации прав человека, которая была впоследствии дополнена принятием двух пактов: одного - по экономическим, социальным и культурным правам и другого - по гражданским и политическим правам (последний - дополненный факультативным протоколом), которые были приняты Генеральной Ассамблеей в 1966 году. Этот предложенный комплекс правил состоит из двух четких частей, соответствующих названиям каждого из двух протоколов:

Усилия в области прав человека были предприняты на двух фронтах: один - в области гражданских и политических прав и другой - в области экономических, социальных и культурных прав.

Один касается свободы и безопасности лиц, объявления вне закона рабства, пыток и всех форм бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения, запрещения произвольного ареста, права на признание законом, права на справедливое и гласное слушание дела, права на гражданство, право владеть имуществом, свободы совести, свободы собраний и ассоциаций и т.п.

Второй касается социальных, экономических и культурных прав.

117. Последнее описано во Всеобщей декларации как право на социальное обеспечение, труд, отдых и досуг, на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния, образование и участие в культурной жизни общества. Права трудящихся, которые рассматриваются во многих конвенциях МОТ, составляют часть гражданского и политического аспекта, а также экономического и социального аспекта прав человека. Этот правовой аппарат завершает ряд конвенций и деклараций, касающихся таких вопросов, как ликвидация всех форм расовой дискриминации (Декларация 1963 г. и Конвенция 1965 г.), пресечение преступления апартеида и наказания за него, особые права женщин (ликвидация всех форм дискриминации в отношении женщин), права ребенка, защита женщин и детей в случае чрезвычайного положения и вооруженного конфликта, ликвидация всех форм религиозной нетерпимости и т.п. Наконец, ведутся исследования в области мер, связанных с защитой меньшинств, правом на развитие и влиянием науки и техники на права человека.

Некоторое моральное воздействие было оказано на правительство в отношении гражданских и политических прав...

118. Всю эту работу по определению, формулированию, разработке и созданию юридического аппарата дополняют процедуры контроля за нарушениями в области прав человека. Комиссия по правам человека и ее Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств прибегали к помощи многих рабочих групп для рассмотрения и даже наблюдения за положением прав человека в

ряде стран. Так, в отношении различных правительств было оказано некоторое моральное давление относительно исключительно гражданских и политических прав, и это воздействие было осуществлено в результате постоянного давления со стороны большого числа неправительственных организаций.

119. Конкретные результаты были довольно ограниченными. Однако положение резко отличается по каждому из этих двух основных аспектов. В отношении гражданских и политических прав провозглашенные принципы получили официальное признание практически всех правительств. Систематические нарушения этих прав стали более трудными в определенных случаях. Определенная доля лицемерия, безусловно, оставалась у правительств, деятельность режима которых шла вразрез с признанием этих прав, и стран, которые применяли принципы в пределах своей территории, но предпочитали закрывать глаза на то, что происходит в странах, которые их не соблюдают, с тем чтобы защитить коммерческие интересы и политические союзы. Что касается экономических и социальных прав, признание в Декларации или пактах права на образование, занятость, отдых и социальное обеспечение не дало никаких результатов. При отсутствии достаточно сильного чувства солидарности на международном уровне, которое позволяет принимать экономические и социальные меры, направленные на соблюдение этих прав, положение в этом отношении по-прежнему характеризуется лицемерием и разноречивостью. Имеется скромная надежда на то, что простое напоминание о существовании этой категории прав приведет к изменению типа международного консенсуса по этому вопросу. Однако МОТ удалось путем принятия различных конвенций и рекомендаций наполнить содержанием ограниченный круг экономических и социальных прав.

#### Диалог Север-Юг

120. Усилия по созданию Нового международного экономического порядка явились еще одной важной попыткой, инициатором которой в этот раз явилась Группа 77, создать другие общие рамки для международной "проблематики". Подход здесь - более экономический, чем подход в области прав человека, но он по-прежнему носит нормативный характер. В диалоге Север-Юг - продолжении наступления в области деколонизации - произошел сдвиг после того, как подавляющее большинство угнетенных народов получили свою независимость, из области чисто политических проблем в область экономических отношений. Как известно, его причиной явились требования развивающихся стран, основанные главным образом на анализе ответственности развитых стран в целом и колониальных держав в частности за обнищание третьего мира, а также на критике в отношении господствования, которые с помощью механизмов рынков в конечном счете ставят развивающиеся

Для экономических и социальных прав по-прежнему характерны бесплодные дискуссии.

Новый международный экономический порядок является вторым усилием, направленным на разработку общих рамок для международной проблематики...

страны в неблагоприятное положение при распределении экономического богатства. Всем нам известен анализ необходимости стабилизировать цены на сырьевые товары и улучшить организацию разделения труда на международном уровне, с тем чтобы упростить индустриализацию развивающихся стран; передачи технологии; необходимости перераспределения денежных и финансовых потоков и, в частности, установления на точном уровне размера государственной помощи на цели развития, которая должна поступать от промышленно развитых стран; условий, регулирующих использование общего достояния человечества; разработки кодекса поведения транснациональных корпораций; организации экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами и т.п.

...основанный на двух фундаментальных принципах: суверенном равенстве государств и обязанности сотрудничать.

121. Эта методологическая и политическая структура была отражена в определении юридических рамок во многих декларациях и резолюциях, некоторые из которых хорошо известны 42/. Все это было проанализировано с юридической точки зрения профессором Аби-Саабом 43/ на основе двух наиболее фундаментальных принципов современного международного права: суверенного равенства государств и обязанности сотрудничать, при этом первый включает право государств выбирать свою собственную экономическую систему, осуществлять постоянный суверенитет над природными ресурсами, принцип равного участия развивающихся стран в международных экономических отношениях; а второй включает пять принципов преференциального режима, стабильность экспортных ресурсов для развивающихся стран, право всех государств пользоваться достижениями науки и техники, право развивающихся стран на помощь в целях развития и принцип общего достояния человечества.

Возникли те же трудности, что и в случае прав человека.

122. Это предприятие столкнулось с теми же трудностями, что и права человека: прежде всего разрыв между формулированием принципов и возможностью их применения и, во-вторых, тот же тип различия по влиянию как между первым и вторым аспектами. Несмотря на то, что суверенное равенство государств является признанным принципом долгосрочного значения (фактически со времени Вестфальского мирного договора) в международном праве, и несмотря на то, что последствия, которые вытекают из него, получили всеобщее признание, правда, со многими оговорками, с другой стороны, нормативная структура, основанная на принципе обязанностей сотрудничать стала еще более хрупкой и еще не получила своего полного юридического подтверждения, не говоря уже о всеобщем признании 44/. Эта трудность принятия норм, касающихся второй категории принципов, усложняется аналогичной трудностью в отношении экономической теории.

123. Диалог Север-Юг, который Группа 77 пыталась поместить в нормативный контекст путем повторения одних и тех же принципов ежегодно при каждой возможности, также ведется и на других уровнях при обсуждении любого типа внутри и за пределами Организации Объединенных Наций. Принципы Нового международного экономического порядка оспариваются теоретиками правого и левого толка, при этом первые утверждают, что его плановая экономика и протекционистские аспекты не содержат ничего нового и лишь направлены на то, чтобы помешать должному функционированию законов рынка, а вторые доказывают, что предложенный механизм направлен только на повышение зависимости развивающихся стран и выгоден лишь бесконечно малой части населения их стран, и в качестве альтернативного варианта предлагает разорвать связь между экономикой развивающихся стран и экономикой промышленно развитых стран. В свою очередь сторонники Нового международного экономического порядка, по-видимому, еще не полностью изучили экономическую теорию, которая позволит создать таким образом структуру, настолько стройную, насколько это предлагается на нормативном уровне.

124. Западные и социалистические страны представили широкий круг ответов на предложения Группы 77. Они включают:

- принятие, несмотря на оговорки в отношении национализации, понятия суверенитета и независимости;

- отказ соблюдать процентное задание по государственной помощи в целях развития, несмотря на его принятие в принципе;

- согласие на некоторые незначительные уступки в отношении международной торговли;

- противоречивые рекомендации в отношении стратегий, которые следует принять развивающимся странам, жестких условий, устанавливаемых Международным валютным фондом (уведомление о социальной политике и т.п.);

- различные предложения, направленные на создание типологии стран и проблем в третьем мире;

- либеральную политику в отношении банковских займов, за которыми следует ограничение в момент, когда возникает вопрос о неплатежеспособности должников.

Принципы оспариваются, ответная реакция является нелогичной и непоследовательной, и представляется, что этот диалог не приведет к чему-либо.

125. Последовательность этих разных подходов еще не полностью очевидна, и можно сказать, что, хотя сегодня диалог Север-Юг ведется различными путями, его значительное продвижение вперед представляется маловероятным, если экономические основы не удастся определить более четко.

Выявление и обсуждение некоторых международных проблем

В системе Организации Объединенных Наций не существует точных критериев для выявления международных проблем

126. Всемирная организация также применяет и другой подход к международным проблемам, подход, связанный с выявлением относительно конкретных проблем, при котором подчеркивается их важность для всех стран независимо от их уровня богатства или политического режима, т.е. в отношении вопросов, определенных в рамках Нового международного экономического порядка: разработки кодекса поведения транснациональных корпораций или поисков механизмов стабилизации цен на сырьевые товары (особенно общий фонд), или в отношении вопросов, представляющих более конкретный интерес для промышленно развитых стран, таких, как рост мирового народонаселения или экологические проблемы.

Некоторые изменения начали появляться в понимании тем окружающей среды и народонаселения ...

127. В системе Организации Объединенных Наций не существует точных критериев для определения проблем, которые могут быть рассмотрены серьезно международным сообществом в целом. Выявление проблем, которые должны стать темой, например, "крупных конференций", проводится в основном на основе существующей секторальной схемы проблем: наука и техника индустриализации, аграрная реформа, народонаселение, женщины, окружающая среда, водные ресурсы и т.п. Однако часто выбранные темы не представляют в действительности новых проблем или являются лишь приемами повторного выдвижения требований Группы 77 (увеличение помощи от промышленно развитых стран и т.п.). Следовательно, крупные конференции этого типа часто заканчиваются принятием "программ действий", которые, несмотря на свое название, не содержат ничего конкретного и не вносят каких-либо изменений в соответствующие подходы участников.

128. Редкие случаи, когда выявленные проблемы оказали влияние на существующий консенсус, являются следствием важности и качества интеллектуальной работы, которая привела к теме и к признанию ощутимой опасности для международного сообщества в целом. Так, например, прогресс, достигнутый в экологических вопросах, или результаты, которые сейчас получены в области демографической политики, а также рост численности населения в странах третьего мира воспринимаются промышленно развитыми странами как сопряженные с опасностью политической дестабилизации, а развивающимися странами — как препятствие на пути их развития. Эти ростки позитивных перемен в отношении некоторых проблем находят свое отражение в изменении понимания явлений, которое предшествует усилиям в области научной работы, а переговоры не получили яркого освещения аналогичным образом. Поэтому здесь, возможно, и находится ключ к изменению типа мирового консенсуса.

Поверхностное рассмотрение экономических и финансовых проблем

129. С другой стороны, такой прогресс не был достигнут в областях, где за пределами системы Организации Объединенных Наций в настоящее время происходят важные теоретические изменения. Экономические, финансовые и валютные проблемы рассматривались лишь весьма поверхностно в органах, занимающихся обсуждением и ведением переговоров и принадлежащих системе Организации Объединенных Наций. При их рассмотрении использовался только описательный или идеологический подход, что вело к выражению сожалений по поводу кризиса и существующих трудностей или к обсуждению требований развивающихся стран. Форумы, которые обеспечивали ЮНКТАД, Экономический и Социальный Совет или Генеральная Ассамблея, служили только для обсуждения роли, которую хотела бы играть Группа 77 в дискуссиях между промышленно развитыми странами, или для критики политики Международного валютного фонда.

130. В промышленно развитых странах стала привычной та мысль, что для роста каждой из сторон необходим рост другой стороны. Людям известно, что существующая взаимозависимость не позволяет какой-либо данной стране принять неортодоксальную экономическую политику без учета методов, применяемых в других странах. В международной экономике неудача для одних не означает удачи для других. Таким образом, взаимодополняемость экономических стратегий стала предметом озабоченности, научных исследований и постоянных переговоров между крупными экономическими центрами, представленными Соединенными Штатами, Европой и Японией. Однако система Организации Объединенных Наций не дает никакого анализа места, которое могли или должны занять в этих представляющих интерес вопросах развивающиеся страны, и не выдвигает никакой теории экономической дополняемости, которая должна быть им полезной 45/. Вследствие отсутствия серьезных исследований, дающих пищу для размышления, развивающиеся страны сосредоточивают свое внимание на протестах против методов, с помощью которых Международный валютный фонд заставляет их, независимо от их социальных или конкретных проблем, их экономической политики и т.п., становиться в один ряд с промышленно развитыми странами. Однако эти протесты не заменяют конкретных предложений, которых серьезно не хватает.

131. Эти пробелы тем более трудно восполнить, поскольку перспективные исследования, которые вызвали большие надежды около 10 лет назад, были практически прекращены. Экономисты и политики, которые "обожглись" в результате резких изменений перспектив, вызванных сдвигами в ценах на нефть и обменных курсах, как правило, стали чрезмерно осторожными и больше не верят в прогнозы или модели. Противодействие экономическими службами Организации Объединенных Наций изменению в этой тенденции не поощрялось. Между тем Организация Объединенных Наций призвана быть местом для исследования среднесрочных и долгосрочных проблем.

... но экономические и финансовые проблемы рассматривались лишь поверхностно.

Система Организации Объединенных Наций не рассматривает взаимодополняемость экономических стратегий, что является предметом озабоченности крупных стран. Исследование среднесрочных и долгосрочных проблем не ведется.

Правительства, которые сегодня вынуждены подвергаться давлению со стороны международного сообщества, не могут в желательной мере уделять необходимое внимание проблемам будущего. Всемирная организация должна помочь восполнить по меньшей мере часть этого пробела; ее задача включает выявление опасности для будущего, которая кроется в тенденциях нынешнего дня, и предложение путей и средств предотвращения этой опасности.

132. Такое прогнозирование является рациональным, даже если приводит к необходимости совершенствования его методов. Например, эволюционные тенденции мирового народонаселения достаточно хорошо известны, и, какие бы национальные меры ни принимались, прогнозы порядка колебаний остаются возможными. Они дают достаточно информации и позволяют сразу же показать, что к концу XX столетия проблема миграции на международном уровне станет одной из крупнейших проблем. Тем не менее тщательное изучение этого явления со всеми его последствиями, с точки зрения политического риска не было проведено в Организации Объединенных Наций, поскольку секретариаты не располагали необходимыми для этого ресурсами, а также вследствие того, что межправительственные органы не запрашивали его.

Организация  
Объединенных  
Наций  
недостаточно  
вооружена  
для проведения  
экономических и  
социологических  
исследований.

133. Крупные политические документы, такие, как Международная стратегия развития, которым уделяется значительный объем времени и усилий, отражают в своем поверхностном характере неадекватность средств, которыми вооружена Организация Объединенных Наций в сфере экономической и социологической мысли. Нет сомнения в том, что безразличие государств-членов к любому серьезному обсуждению этих проблем в Организации Объединенных Наций объясняется в значительной степени тем фактом, что промышленно развитые страны предпочитают обсуждать между собой то, что они считают жизненно важными проблемами, а именно: баланс потоков внешней торговли, валюты, кредит, капиталовложения и т.п., и не допускать развивающиеся страны к участию в этом обсуждении. Такое положение, наносящее ущерб развивающимся странам, является также пагубным и для международного сообщества в целом, поскольку оно лишает его экономического и политического мышления, который ему крайне необходим, для того чтобы предвидеть опасность в будущем. Для восполнения этого пробела им потребуются "экономическая Организация Объединенных Наций", вооруженная соответствующими средствами для рассмотрения таких проблем; однако это связано с очень радикальным преобразованием концепции всемирной организации, в том виде, в каком она существовала до настоящего момента.

План возможного значения термина "мировое политическое пространство"

134. Трудности выработки общего взгляда на международные проблемы связаны с трудностями создания "мирового политического пространства". Между тем Всемирная организация сегодня обеспечивает схему глобальной системы. Тот факт, что Организация Объединенных Наций и ее система практически достигли универсальности, как правило, недооценивается сегодня именно потому, что эта универсальность возникает в момент, когда Всемирная организация больше не занимается важными проблемами. Между тем это завоевание прошло длительный и сложный путь от принятия в Организацию Объединенных Наций противников союзников во второй мировой войне до признания правительства Китайской Народной Республики в 1972 г. через принятие всех новых государств, появившихся в результате процесса деколонизации. Если мы добавим к этому достижению, которое мы сегодня принимаем как само собой разумеющееся, все другие позитивные достижения, даже несмотря на их полную неадекватность, которые были уже показаны в областях поддержания мира, развития или создания форума для ведения переговоров, мы столкнемся с политическим явлением, которое в конечном счете является более важным, чем сумма его составляющих частей.

135. Универсальность; существование политического поля для деятельности Организации в области мира; создание институциональных и правовых рамок посредством деколонизации и развития международного права; использование морального принуждения в области прав человека; организация обсуждения с учетом через диалог Север-Юг интересов более бедных стран; появление новой информации в отношении некоторых важных международных проблем и т.п. составляют фактическую схему "мирового политического пространства". Обсуждение, которое созданные таким образом рамки делают возможным между представителями основных политических течений мира, несомненно, имеет свои недостатки - идеологическое преувеличение, лицемерие и недостаточность информации, и это, несомненно, вызывает разочарование. Однако эти недостатки являются не более серьезными, чем те, которые часто отмечаются в политических дискуссиях в демократических государствах, в рамках национального политического пространства, которое тем не менее имеет более совершенную структуру.

136. Создание самых разнообразных формул не привело к принятию всемирного форума большинством участников как нормального места для обсуждения наиболее важных проблем. В стремлении обеспечить действенный характер переговоров, ведущихся между 160 заинтересованными сторонами, отличающимися по размеру и значению, применялась подготовка

Нынешняя  
Всемирная  
организация  
обеспечивает  
схему  
"мирового  
политического  
пространства" ...

... но механизмы  
проведения  
прямых  
переговоров не  
компенсирова-  
ли ...

общих позиций в группировках стран (системы Групп А, В, С и D в ЮНКТАД 46/ и эквивалентная система на Генеральной Ассамблее) или определение специальных групп по темам (например, страны, не имеющие выхода к морю на Конференции по морскому праву), или же создание вспомогательных органов, состоящих из небольшого числа избранных участников (все исполнительные советы учреждений или программ, вспомогательные органы Экономического и Социального Совета и т.п.) и организация системы отчетности этих групп ограниченного состава перед пленарными органами.

... неспособность обеспечить принятие всемирного форума всеми участниками.

137. Однако именно неадекватность этих типов решений является причиной отсутствия серьезного отношения к всемирному форуму со стороны всех его участников. Иными словами, проблема участия в совещании за круглым столом партнеров, каждый из которых обладает достаточным влиянием в плане экономической мощи и последовательности интересов, которые он представляет, и проведения на нем прямых переговоров еще не была решена. Возможность обеспечения с помощью структур переговоров большей последовательности, которая не существует на нынешнем этапе политической организации в мире, является основной проблемой, которая требует глубокого изучения. Организация реального мирового политического пространства является одной из наиболее важных задач, которую всемирная организация должна быть способна решить; еще предстоит организовать переговоры о структуре ведения переговоров.

#### Тип Всемирной организации, которой мы сегодня располагаем

Структуры нынешней Всемирной организации основаны на трех софизмах

138. Тип Всемирной организации, которой мы сегодня располагаем, можно определить следующим образом. Это учреждение,

чьи общие цели - мир, развитие, права человека, поиски более удовлетворительного уровня мирового консенсуса - хорошо сочетаются с существующим представлением о задаче организации этого типа и, кстати, мобилизуют общественное мнение;

чьи общие достижения более значительны, чем это общепринято полагать, так как они позволили заложить начала "мирового политического пространства" и наметить некоторые элементы "международной проблематики";

чьи структуры и средства принятия решений тем не менее плохо приспособлены к достижению основных целей, поскольку

они разработаны на основе трех софизмов 47/, которые можно изложить следующим образом:

- Софизм № 1: что "поддержание мира" можно осуществить в современном мире с помощью организации;
- Софизм № 2: что развитие более бедных зон в мире можно осуществить с помощью секторального и, следовательно, неинтегрированного подхода;
- Софизм № 3: что переговоры, направленные на совершенствование или изменение мирового консенсуса, можно вести без предварительного определения структур переговоров, принятых всеми участниками.

Таким образом, соображения в отношении реформы всемирной организации ставят под вопрос основные представления, на которых основано нынешнее учреждение, означает их замену понятиями, более соответствующими действительности.

## ГЛАВА V

### НАПРАВЛЕННОСТЬ РАЗМЫШЛЕНИЙ О РЕФОРМЕ

#### Соблюдение технических условий

139. Если принять гипотезу о том, что в настоящее время созрели все условия для развития мысли о реформе, то при этом особенно важно подчеркнуть все трудности этого предприятия. Речь идет не просто о том, чтобы исправить несколько второстепенных промахов. Недостаточный анализ проблемы, даже если он будет пользоваться единодушной поддержкой, может привести к неудаче. Опыт, накопленный около 10 лет назад при работе над "перестройкой" 48/, ясно показал, что начало и организация процесса размышлений о возможной реформе являются трудными техническими проблемами, которые при неудачном решении могут привести к серьезному провалу. Поэтому возникающие трудности технического характера можно преодолеть лишь тогда, когда выполняются определенные условия.

140. Первым таким условием, несомненно, является признание необходимости пересмотреть сами основополагающие концепции и структуры нынешней системы в целом, с тем чтобы разработать новые концепции и структуры и создать всемирную организацию совершенно нового типа. Это первое условие сопряжено со вторым, а именно условием о том, что процесс размышлений и сравнительного анализа неизбежно будет продолжительным. Если допустить, что реформа Всемирной организации является по меньшей мере такой же важной и сложной, как реформа, скажем, морского права, то, видимо, было бы вполне разумным полагать, что изучение, обсуждение и переговоры по этому вопросу могут занять десять лет. Поэтому было бы также проще признать:

что должна быть проведена тщательная подготовительная работа, призванная стимулировать вклад тех, кто наиболее компетентен в этой области;

что заслуживает особого внимания задача по разработке механизма для обзорного анализа и постепенного достижения решения.

141. Исходя из того, что эти условия соблюдаются, я намерен посвятить данную заключительную главу темам для размышления, которые, по моему мнению, необходимо рассмотреть. Первой темой должно быть обсуждение самой возможности видоизменить консенсус стран мира по основным концепциям, лежащим в основе Всемирной организации. Это означает изучение не только философских противоречий, но и прежде всего возможных точек соприкосновения. Вторая тема для размышления касается

Крупные мероприятия по реформе потребуют основательной работы и, следовательно, много времени.

В данной главе будут рассмотрены три темы для размышления.

структур, которые необходимо предусмотреть, стремясь к главной цели, а это означает изучение возможности нововведений в сфере, которая до настоящего времени остается чрезвычайно традиционной и стереотипной. Третья тема связана с типом всемирной организации, к созданию которой должны привести все эти размышления, что подразумевает необходимость определения как общих руководящих принципов для получения ясного представления о том, какой может быть всемирная организация третьего поколения, так и переходных мер, которые совершенно необходимо предусмотреть при переходе от организации, существующей сегодня, к организации будущего.

#### Возможность видоизменения мирового консенсуса

142. Споры между идеалистами и реалистами по поводу возможности изменить мировой консенсус ведутся с тех пор, как началась обсуждаться сама мысль об установлении международного мира. Сами по себе эти споры являются простым отражением антагонизма между теми, кто верит лишь в соотношение сил, и теми, кто верит в силу идеалов, слова и убеждения, или, с другой стороны, между теми, кто полагает, что лишь техническая и экономическая инфраструктура определяет идеи, убеждения и поведение, и теми, кто считает, что концепции и идеи являются фактором, обуславливающим то, каким образом каждый человек понимает свои собственные интересы. Этот спор стар как сама политическая мысль.

143. Работа, проводимая в университетах по изучению международных организаций и Организации Объединенных Наций, отражает эти споры, причем одни исследования носят описательный и пессимистический характер, а в других, напротив, предпринимаются попытки дать научно обоснованный ответ на проблемы мира, к которым большая часть общественного мнения проявляет жгучий интерес. Таким образом произошел переход от исследования "мира через право" к работам функционалистов и неофункционалистов, а затем к исследованиям явления интеграции и, наконец, в настоящее время - к многочисленным монографиям о "режимах" 49/.

144. В настоящей работе различными путями проливается свет на эти трудные проблемы и преследуется цель обеспечить более глубокое понимание развития международных организаций в целом. Вместе с тем следует отметить:

что такие исследования начиная с момента образования Организации Объединенных Наций не оказывали какого-либо влияния на эволюцию этой Всемирной организации, структуры которой остаются структурами, подсказанными состоянием мысли до 1945 года, иными словами, понятиями "мира через право" и "секторального" функционализма;

Работа, проводимая в университетах по изучению международных организаций, отражает давние споры, однако после 1945 года она не оказывала воздействия на эволюцию этих учреждений.

что в целом они были порождены идеализмом и поисками мира, а в последнее время в них предпринимались попытки внести в них элемент "реализма" путем сосредоточения внимания на режимах, ориентированных скорее на совпадение интересов промышленно развитых стран, чем на "правила, нормы, принципы и процедуры принятия решений", применимые к условиям сосуществования между Востоком и Западом и между Севером и Югом 50/.

Короче говоря, едва ли можно утверждать, что мы в настоящее время располагаем средством теоретического анализа, который позволил бы осмыслить тенденции в теоретической мысли и практике в области международных отношений, особенно в отношении проблем безопасности и мира.

Поиски возможных точек соприкосновения и общих позиций - это наилучший путь усилий по достижению мирового консенсуса...

145. С другой стороны, следует признать, что, кроме столкновения идеологий, которое находится в центре внимания, равновесие страха, сложившееся между Востоком и Западом, фактически ведет к поискам точек соприкосновения как в военной (переговоры между двумя сверхдержавами в области контроля за вооружениями), так и в экономической областях, особенно в связи с сохранением и развитием торговых отношений (например, продажа американской пшеницы Советскому Союзу или продажа сибирского газа в европейские страны). Поэтому вполне логично допустить, что роль всемирной организации, чья основная задача заключается в содействии поддержанию мира, должна состоять в том, чтобы вносить максимальный вклад в выявление и развитие областей, где возможны общие позиции, поскольку это - единственная серьезная возможность постепенного перехода от состояния сосуществования к состоянию мира.

#### Поиски общих позиций

...особенно потому, что сложившееся положение вынужденного сосуществования благоприятствует этому.

146. Мы живем в мире, который характеризуется резким столкновением как жизненных интересов, так и убеждений, в мире, в котором экономическая борьба нередко носит бескомпромиссный характер, где антагонистические идеологии оправдывают, из-за страха, который они вселяют, расточительную политику наращивания вооружений, соперничество за зоны влияния, борьбу между секретными службами и где самая жалкая бедность и нищета вызывают лишь мимолетную реакцию солидарности. В этом "жестком" мире существование Всемирной организации является попыткой реализовать на практике глубокое желание всех людей в устройстве "лучшего мира", другими словами, стремлением создать более рациональную организацию международных отношений, с помощью которых можно построить здание мира. Такая попытка добиться разумных начал имеет тем больше шансов на успех, чем больше будет торжествовать безрассудность, доводя до абсурда разработку ядерного оружия, в результате чего происходит неуклонный рост числа и мощности ракет и бомб до таких

масштабов, что их использование становится невозможным. В условиях такого вынужденного сосуществования антагонистических идеологий и политических режимов разумные поиски общих позиций напрашиваются сами собой.

147. Однако вклад, который нынешняя Всемирная организация внесла в эти исследования, до настоящего времени остается минимальным из-за недостатков, которые носят как теоретический, так и структурный характер. Тот факт, что Организация, построенная на основе уже устаревших концепций "мира через право", "всеобщего и полного разоружения" и секторального развития не смогла изменить своих взглядов и методов, большей частью объясняет, как мы уже видели, разочарование общественного мнения этой Организацией во всех странах мира. Таким образом, в поисках общих позиций особенно важно попытаться пересмотреть основополагающие концепции. В предыдущих главах была предпринята попытка выявить те пробелы, которые можно было бы ликвидировать с помощью усилий по разработке концептуального подхода.

148. Проблема заключается главным образом в следующем:

необходимо определить, каким образом можно заменить прямые поиски мира, обреченные на неудачу в силу причин, о которых я уже упоминал, косвенным механизмом постепенного построения мира, например путем активизации на мировом уровне подлинных совместных действий или создания совместных предприятий, хотя и ограниченных по своим масштабам, в отношении которых обязательства правительств могли бы продемонстрировать общественному мнению их стремление к миру более убедительно, чем просто речи о разоружении;

необходимо систематически изыскивать пути и средства, позволяющие добиваться взаимодополняемости экономической стратегии стран, причем не просто между западными промышленно развитыми странами, но и между Востоком и Западом и Севером и Югом;

необходимо установить, каким образом можно разработать с организационно-правовой точки зрения, помимо принципов национального суверенитета, понятие о человеческой солидарности, с учетом нищеты, а также право на питание, образование, социальное обеспечение и развитие;

необходимо воплотить в более точной концепции понятие об "экономической Организации Объединенных Наций" в дополнение к существующему понятию "политической Организации Объединенных Наций" и попытаться глубже понять, каким образом общественное мнение, которое привыкло в мысли о том,

Пробелы, которые необходимо заполнить, касаются следующего:

- методов упрочения мира;
- взаимодополняемости экономической стратегии стран мира;
- развития институтов солидарности;
- "экономической Организации Объединенных Наций".

что на Всемирную организацию возложена ответственность за "поддержание мира", может более реалистично взглянуть на концепцию Всемирной организации, которая должна быть более чем центром для переговоров, предназначенным для выявления и развития сфер совпадения мнений;

очевидно, что такие настойчивые поиски невозможны без тщательного пересмотра представлений о возможных структурах будущей всемирной организации.

#### Состояние вопроса о "всемирной организации"

Проблемы структуры всемирной организации носит технический характер.

149. Определение структур всемирной организации с учетом потребностей современного мира ставит проблему технического характера. С другой стороны, "технология", примененная для создания нынешней Всемирной организации, складывалась исторически "любительским" образом на основе теорий и положений, которые в последующем претерпели соответствующие изменения. Если инструмент, которым мы обладаем сегодня, не соответствует потребностям современного мира, то причиной тому является тот факт, что техническое новаторство в этой области носит медленный и негибкий характер и безнадежно отстает от действительности.

"Технология" "функциональных" организаций была применена в отношении Всемирной организации.

150. Феномен "международной межправительственной организации" появился лишь во второй половине девятнадцатого века. Практика международных отношений, установившаяся главным образом после 1885 года, приняла форму "межправительственной организации, функциональной по своей природе". Речь шла о простом и эффективном способе технического сотрудничества между правительствами или национальными органами для решения конкретных проблем. Создание Международного союза электросвязи в 1865 году, Всемирной метеорологической организации в 1873 году, Всемирного почтового союза в 1874 году и целого ряда организаций такого рода, большей частью регионального характера, до первой мировой войны, ясно показало, каким образом эта новая практика удовлетворяла новой потребности. Новизна этой практики состояла главным образом в том, что был определен постоянный статус органа для прямых контактов, устанавливаемых между национальными органами нескольких стран, положен конец монополии традиционных дипломатических служб в таких вопросах и получил воплощение принцип многосторонности. Представители соответствующих технических служб - почты, транспорта, электросвязи и т.д. - таким образом привыкли работать совместно, а структурная форма такой организации, состоящей из трех основных органов: постоянного секретариата, генеральной ассамблеи, которая почти неизменно собирается на ежегодные сессии, и совет более ограниченного состава, собирающийся чаще на свои заседания, чрезвычайно быстро получила широкое распространение и приобрела всеобщий характер 51/.

151. С другой стороны, поиски технических форм универсальной и политической международной организации после более 100 лет проб и ошибок не привели к какой-либо определенной формуле. Первоначально выдвигалась мысль о методе обязательного арбитража или международного суда, который решал бы споры между государствами до возникновения вооруженного конфликта. На Гаагских конференциях мира процесс совершенствования этой формулы продолжался вплоть до начала первой мировой войны 52/. Однако в 1919 году, когда под воздействием мирового общественного мнения, отражающего остро ощущаемую необходимость в прочном мире, возник вопрос об установлении постоянных отношений на мировом уровне, в Уставе Лиги Наций была принята простая формула, разработанная для функциональных организаций, и были созданы постоянный секретариат, совет и ассамблея (хотя как бы на втором плане была сохранена формула международного суда). Таким образом это не могло не привести к путанице между двумя различными явлениями, а именно между понятием "международной функциональной организации" и понятием "универсальной и политической международной организации", причем за неимением лучшего методология, разработанная для первого вида организации, стала использоваться для организации второго типа.

152. В 1945 году к этому эксперименту прибегли вновь, хотя и внесли в него определенные изменения; однако снова была применена избитая формула (секретариат, совет, ассамблея), которая была несколько усложнена следующими пятью основными соображениями:

стремлением к "реализму", отражающимся в том факте, что главная ответственность за поддержание мира и безопасности была возложена на самые крупные и наиболее мощные государства посредством учреждения Совета Безопасности и установления права вето;

философией "секторального функционализма", которая состояла в целенаправленном и систематическом налаживании сотрудничества на мировом уровне среди специалистов по секторам, а следовательно в объединении в систему уже существующих специализированных учреждений и создании новых учреждений, охватывающих целый ряд национальных министерств (образование, здравоохранение, сельское хозяйство и т.д.);

стремлением избежать в экономической и финансовой областях повторения явлений, которые привели к Великой депрессии 30-х годов, а следовательно и усилиями по организации свободной мировой торговли, установлению контроля за колебаниями обменных курсов валют и решению кредитно-финансовых проблем путем создания таких "финансовых" учреждений, как МВФ, Мировой банк и ГАТТ;

Методология, использованная в 1945 году, не содержала каких-либо новаторских идей и привела к созданию сложной, децентрализованной системы.

попыткой определить целый ряд общих ценностей для всего человечества в целях налаживания сотрудничества в социально-экономической области;

и наконец, стремлением удержать расходы на такого рода организации на очень низком уровне.

153. Именно синтез этих идей, временами противоречивых, и состояние мысли в области международных организаций в 1945 году придали "Всемирной организации" ту форму, в какой она известна сегодня, т.е. в виде децентрализованной и сложной системы организаций с независимыми структурами, наделенными разного рода обязанностями, между которыми, как надеялись, можно было бы устанавливать сотрудничество по мере необходимости. Тот факт, что Советский Союз и большинство социалистических государств с самого начала выразили готовность сотрудничать лишь с частью этих организаций (отказавшись участвовать в организациях Бреттонвудской системы, ГАТТ и даже ФАО), исключил возможность принятия этой системой универсального характера. Наконец, эта система стала чрезвычайно сложной за последние 40 лет, причем ее общая структура не претерпела каких-либо изменений.

#### Новая практика

154. Таким образом, в настоящее время мы располагаем организацией, которая во многих отношениях изжила себя и устарела без учета прогресса, достигнутого за последние 40 лет, в "технологии" международных организаций. С другой стороны, практика международных отношений продолжала развиваться. В связи с новыми потребностями были разработаны виды структур, отличающиеся от известных нам в 1945 году. Поэтому чрезвычайно важно, когда придет время подумать над созданием всемирной организации третьего поколения, проанализировать положение вещей в этой области.

155. Новый подход был разработан главным образом Европейским сообществом, отказавшимся от структуры "ассамблея - совет управляющих - генеральный секретарь" и принявшим другую систему, которую можно назвать "совет - комиссия плюс создание совместных предприятий" 53/. Согласно этой формуле, Совет министров содействует встрече соответствующих министров каждого правительства для обсуждения точек зрения каждой страны и защиты своих интересов, а на Комиссию, состоящую из видных деятелей, выбранных на основе их компетентности правительствами, гарантирующими их независимость и осуществление их функций в интересах организации, возложены задачи по разработке точки зрения Сообщества, изучению компромиссных решений, вынесению рекомендаций и исполнению бюджета 54/. Кроме того, как в рамках системы Сообщества (ср. например, Общую сельскохозяйственную политику, Европейский фонд развития), так и вне их (ЦЕРН, Ариана эспас, Аэробус индустри, Эсприт, Эурека и т.д.) все чаще создаются совместные предприятия, в которых участвуют все или несколько стран-членов Сообщества, а также иногда такие предприятия создаются совместно с государствами, не являющимися членами Сообщества, что усиливает единство Сообщества в достижении конкретных целей.

156. Еще одной формулой международного сотрудничества, гораздо более гибкой, но охватывающей более обширную географическую зону, является формула "встреч на высшем уровне" руководителей западных стран-совета, не имеющего постоянного секретариата, но регулярно собирающегося на совещания, который, как мы знаем, однажды заседал в расширенном составе, а именно на Канкунской встрече в верхах, где также приняли участие представители развивающихся стран, то есть встрече представителей стран как Запада, так и Юга.

157. Нет сомнения в том, что структуры, принятые, в частности, Европейским сообществом, функционируют на основе, коренным образом отличающейся от основы Всемирной организации. Не может быть и речи о том, чтобы перенести институты, задуманные для региональных условий с целью интеграции экономики стран, достигших примерно одинакового уровня развития, кстати не столь многочисленных, в общемировой контекст, где условия отличаются коренным образом. Однако нет причин для того, чтобы не попытаться воспользоваться определенными техническими формулами; или почему при рассмотрении проблем, которые нуждаются в решении, и целей, которые должны быть достигнуты, такие попытки переноса не могут способствовать тому, чтобы пролить свет на конкретные технические проблемы Всемирной организации и помочь поискам необходимых структурных решений для них.

158. Размышляя о виде структуры, которую можно было бы предусмотреть, следует постоянно помнить о целях, которые будут стоять перед всемирной организацией в конце XX - начале XXI веков. Проведенный

Новаторские идеи были предложены Европейским сообществом, применившим формулу "совет - комиссия - совместные предприятия" и западными странами, пользующимися формулой "встреча в верхах".

Можно было бы приспособить некоторые формулы для достижения конкретных целей Всемирной организации.

выше анализ призван доказать, что едва ли можно определить цели, отличающиеся от тех целей, для достижения которых нынешняя всемирная организация прикладывает все усилия, причем без заметного успеха, а именно обеспечение мира, развитие и создание мирового форума для выявления проблем и для переговоров. Изучение всех этих сфер с точки зрения структур, которые можно было бы предусмотреть, недвусмысленно говорит о том, что возможны и целесообразны новые важные подходы к достижению последних двух целей. Что касается проблемы мира, то, с другой стороны, как представляется, трудно - во всяком случае в настоящее время - внести какие-либо крупные изменения в существующую систему.

Невозможность нововведений в отношении прямых поисков путей упрочения мира

Какие-либо нововведения в отношении прямых поисков путей упрочения мира исключены.

159. Каким бы парадоксальным ни показалось утверждение о том, что едва ли можно питать серьезные надежды на улучшение существующих структур, созданных для прямых поисков путей упрочения мира, в действительности это не так. Тезис, использованный в настоящем доклад, состоит в том, что лишь косвенные поиски на основе развития социально-экономического сотрудничества имеют какие-либо шансы на успех 55/. Я уже упоминал в пунктах 77-82 выше о том, что не следует сдерживать организационные усилия, направленные на повышение эффективности Совета Безопасности, поскольку любое улучшение общего политического климата могло бы способствовать определенному прогрессу. Однако никто в настоящее время не верит в возможность изменения структур или состава Совета Безопасности. Дело в том, что в нынешней политической обстановке было бы неразумным предлагать такие изменения; именно на этой стадии срывались в прошлом все попытки реформ, и нет никаких оснований полагать, что в настоящее время условия изменились. Приступая к коренной реформе Всемирной организации, которая могла бы иметь определенные шансы на успех, можно было бы сделать чрезвычайно позитивный шаг и признать с самого начала безнадежность новых попыток решить проблему поддержания мира. В самом деле, это было бы бессмысленным, поскольку до настоящего времени не создана такая новая структура, которая функционировала бы эффективнее, чем нынешняя структура 56/. С другой стороны, глубокие структурные изменения возможны и желательны, когда речь заходит о других целях, способствующих созданию и развитию подлинного мирового форума.

"Региональные учреждения или предприятия по вопросам развития"

В области развития альтернативой нынешней структуре...

160. Развитие является той сферой, в которой преобразование нынешних структур должно проводиться наиболее последовательно и тщательно. Как мне представляется, на предыдущих страницах я достаточно ясно показал, что:

секторальный подход полностью неприемлем для решения проблемы, которая требует комплексного подхода и скоординированного сотрудничества со стороны всех заинтересованных сторон;

любая мера в целях развития на мировом уровне означает игнорирование региональных или национальных особенностей и приводит к поверхностному пониманию проблемы, общим рассуждениям и в конечном итоге к простому пустословию.

В данном случае единственно возможной формой структурной перестройки может быть организация комплексных систем сотрудничества на региональном уровне.

161. Альтернативу нынешней децентрализации системы следует искать не в той форме централизации, которая способна породить гигантскую бюрократическую машину и которая никак не способна устранить нынешние недостатки. Необходимо избавиться от подхода к проблеме развития на мировом уровне и "дистанционного решения" конкретных проблем, возникающих в бедных странах мира, персоналом, живущим в столицах развитых стран мира. Требуется всеобъемлющий взгляд на проблему и конкретная программа в разумных географических масштабах, а решение проблем должно осуществляться на месте в тесном сотрудничестве с заинтересованными людьми. Вот почему решение следует искать только на региональном или субрегиональном уровне, и оно должно быть комплексным, а это означает, что все лица, причастные к развитию, должны направляться "на места"; другими словами, штаб-квартиры соответствующих органов должны располагаться в региональных или субрегиональных центрах, и все децентрализованные на сегодняшний день по секторам организации (расположенные как в главных штаб-квартирах, так и в регионах) должны быть централизованы и переведены в каждый регион в качестве части единого межотраслевого учреждения по вопросам развития, на которое одновременно возлагались бы задачи в области здравоохранения, сельского хозяйства, промышленности, образования и т.д.

162. Мысль о том, что подобная крупномасштабная перестройка возможна, неизбежно вызовет страстные аргументы в защиту сложившегося положения и скептическое отношение со стороны тех, кто очень хорошо понимает возможности бюрократического аппарата сопротивляться любому предложению об изменениях. Вот почему потребуется время, для того чтобы приучить людей к самой этой идее. Острота еще нерешенных проблем, которые невозможно

... может быть не централизация, а интеграция на региональном уровне.

Создалась настолько серьезная ситуация, что оправдана любая смелая реформа.

решить в нынешних условиях неопределенности и распыления усилий, например, проблем, возникающих сегодня в странах Сахели, должна, с другой стороны, привести людей к мысли о том, что серьезный характер некоторых ситуаций полностью оправдывает более смелый подход к поискам решений.

Функциональные структуры системы должны быть полностью перестроены.

163. На уровне системы Организации Объединенных Наций это может означать лишь полную перестройку всех функциональных структур, то есть структур всех основных программ, таких, как ПРООН, МПП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и других, а также большинства служб технического сотрудничества основных учреждений, таких, как региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций (за исключением Европейской экономической комиссии) и региональные службы других главных учреждений с целью создания на уровне регионов или субрегионов "региональных учреждений или предприятий по вопросам развития" 57/...

Для создания "региональных учреждений или предприятий по вопросам развития" следует использовать региональные планы.

164. В качестве первого шага следует определить проблемы, которые нуждаются в срочном решении. Очевидно, что проблемы стран Сахели не идентичны проблемам, стоящим перед андскими странами или странами Карибского бассейна. Анализ проблем, решению которых могло бы способствовать региональное сотрудничество, сопровождаемое внешней помощью, должен стать предпосылкой любых усилий по реорганизации и структурной перестройке. В таком анализе необходимо сосредоточить внимание на определении конкретных планов действий на среднесрочную перспективу, а также финансовых потребностей и возможностей сотрудничества между странами данного региона и странами, представляющими помощь, в осуществлении этих планов.

165. Создание "региональных учреждений или предприятий по вопросам развития" должно сопровождаться концентрацией имеющихся средств с целью решения четко установленных проблем, когда это возможно, объединением финансовых и людских ресурсов, слиянием и структурной перестройкой существующих органов. Структуры, которые необходимо разработать для обеспечения возможности крупномасштабной перестройки, нельзя рассматривать под привычным углом зрения; однако, помня о необходимости приспособлять их к конкретным ситуациям, можно также утверждать, что в целом они должны включать орган, представляющий правительства стран региона, еще один орган, в котором были бы представлены страны

других регионов, содействующие развитию данного региона, и, наконец, совместный совет или комиссию по осуществлению разработанного и принятого плана.

#### Межправительственные региональные организации

166. Полная перестройка на региональном уровне всех видов деятельности в целях развития, осуществляемых системой Организации Объединенных Наций, могла бы обеспечить возможность анализа всех созданных "межправительственных региональных организаций" по регионам. Их быстрый рост нередко вызывает удивление и иногда поздравления: создание 280 организаций такого рода - цифра, которая упоминалась выше (пункт 61), свидетельствует об успешном применении этой формулы. Это говорит о том, что региональное сотрудничество удовлетворяет конкретным потребностям. С другой стороны, это отнюдь не означает, что число и разнообразие созданных организаций являются верным способом удовлетворения этих потребностей. Собственно, есть все основания полагать, что и в этой области практика, используемая для определения оперативных структур, является малопригодной и устаревшей и что нынешняя ситуация характеризуется скоплением исторических фактов, отражающих идеи или проблемы, выявленные по отдельности, а не полную картину всей проблемы.

167. Таким образом, в зависимости от регионов, чья географическая площадь существенно различается, в них созданы политические и экономические организации для установления зон влияния или упрочения исторических связей (Организация американских государств, Содружество наций и т.д.); политические организации стран региона (Организация африканского единства, Лига арабских государств и т.п.); региональные банки; региональные или субрегиональные организации, стремящиеся создать "общие рынки" или решить проблемы в конкретных технических областях, таких, как рыболовство, транспорт и т.д.; органы системы Организации Объединенных Наций (региональные экономические комиссии) или других специализированных учреждений (например, регионы ВОЗ, географические районы которых не соответствуют географическим рамкам регионов, принятых в Организации Объединенных Наций); региональные отделения различных программ и т.д. Структуры этих организаций в подавляющем большинстве случаев носят сходный характер. Таким

Было бы целесообразным повторно проанализировать положение межправительственных региональных организаций.

образом, они в основном обеспечивают возможность проводить большое число заседаний либо на уровне министров, либо на уровне официальных лиц, однако из-за бедного арсенала своих оперативных средств, ограничения объема их юрисдикции и неудачных моделей, используемых для решения местных проблем 58/, они нередко лишь усложняют решение национальных проблем, не способствуя ни выявлению, ни решению конкретных проблем региона. Поэтому, видимо, пришло время рассмотреть возможность проведения общего обзора по регионам существующих межправительственных структур регионального сотрудничества. Такое расширение сферы анализа даже в том случае, если это создает с трудом преодолимые препятствия, могло бы содействовать получению более полного представления о проблемах в целом.

В анализ этой проблемы следует также включить деятельность группы учреждений Мирового банка.

168. Наконец, деятельность Мирового банка и двух его отделений - Международной финансовой корпорации и Международной ассоциации развития - следует также включить в анализ этой проблемы и рассмотреть вопрос о том, насколько сами эти организации нуждаются в реформах такого рода 59/. Проекты, начатые тремя этими крупными организациями, отличаются по своему характеру и размерам от проектов, о которых уже упоминалось в настоящем докладе. Однако любой критический анализ, необходимый для выявления программного подхода, также затрагивает и эти организации. Их участие в региональных учреждениях и предприятиях по вопросам развития могло бы сыграть решающую роль и способствовать совместным действиям с другими системами помощи - как многосторонними (например, Европейский фонд развития), так и двусторонними.

Региональный аспект реформы сопряжен с длительным и сложным процессом.

169. В любом случае аспект развития в реформе системы Организации Объединенных Наций должен решаться на региональном уровне. Этот аспект требует проведения глубоких исследований оценок, структур, бюджетов, методов, которые обеспечили бы в течение долгого времени финансирование развития стран региона (или субрегиона), государственных или частных капиталовложений, которые следует поощрять в качестве первоочередной меры, формул отношений между странами, предоставляющими помощь, и странами соответствующего региона, а также многих других административных и технических проблем.

Такой перечень мог бы пояснить, почему в пункте 134 выше я уже говорил о неизбежно длинном и трудном пути, по которому постоянно должна продвигаться Организация. Тщательная организационная подготовка переговоров в этой области имеет тем более важное значение, что реформу системы Организации Объединенных Наций с точки зрения развития на региональном уровне можно планировать лишь в тесной связи с реформой системы переговоров на мировом уровне.

Структуры, предназначенные для выявления проблем и для переговоров: проблема представительства

170. Проблему создания более совершенного мирового форума нельзя решить или даже рассмотреть без процесса интеллектуальной перестройки, который должен быть более глубоким, чем процесс, о котором речь шла выше в связи с проблемой развития. На предыдущих страницах я попытался объяснить, в чем состоят недостатки этого подхода:

во-первых, тот факт, что в силу коллективного самообмана или лицемерия люди, видимо, привыкли рассматривать Всемирную организацию в качестве организации, которая может и должна позволить своим членам решать вопросы, даже крупные вопросы, сообща, а не просто создавать возможности для переговоров;

во-вторых, тот факт, что, когда появлялась возможность для переговоров на этом форуме, его использовали за некоторыми исключениями для решения либо самых трудных или просто неразрешимых проблем, например, проблем разоружения и мира, либо второстепенных проблем, таких, как кодификация достигнутых успехов, но не для решения, например, экономических и финансовых проблем, призванных достичь совпадения мнений.

171. Очевидно, что недостаточно просто изложить проблему, чтобы началось ее рассмотрение. Несовершенная и сложная система двусторонних и многосторонних переговоров, используемая в настоящее время, соответствует в большей или меньшей степени анализу отношений государств и мировых проблем, созданных великими державами. Хотя некоторые деятели на дипломатической арене, возможно, отдадут себе отчет в том, что этот метод решения проблем на многочисленных небольших форумах, не имея общей ясной картины, не приносит пользы ни одной из стран, тем не менее они считают, что с этим можно справиться. Попытаться изменить эти сложные механизмы означает подвергаться излишнему риску и завышать реальное значение других сторон. В то же время

Несовершенная система переговоров на мировом уровне удовлетворяет великие державы.

страны третьего мира, несмотря на иллюзию единства, созданную Группой 77, садясь за стол переговоров, выступают отнюдь не единым фронтом как на мировом, так и на региональном уровнях.

Нынешние проблемы неизбежно наводят на мысль о модернизации.

172. Таким образом, у этой проблемы было бы чрезвычайно мало шансов на то, чтобы на нее обратили серьезное внимание, если бы ряд признаков не свидетельствовал о том, что ситуация начинает меняться: нынешний кризис системы Организации Объединенных Наций, растущее разочарование общественного мнения, смятение среди представителей стран - членов Группы 77 в результате неудачи "глобальных переговоров" и растущее убеждение в том, что проблему отношений между Севером и Югом следует ставить под другим углом. Нет уверенности и в том, что в промышленно развитых странах население может удовлетвориться нынешним положением в мире, характеризующимся хаотическими колебаниями цен на энергоресурсы и обменных курсов, проблемой неплатежеспособности большого числа стран (решения которой, призванные смягчить остроту проблемы их задолженности, вряд ли могут скрыть), уровнем безработицы, который постоянно растет, а также экономическими и политическими событиями в Южном полушарии, такими, как голод в Африке и апартеид в Южной Африке, которые сдвиги могут привести к взрыву.

Теоретические исследования тем более необходимы, что фактически эта проблема уже поставлена, но поставлена неправильно.

173. Потребуется время, чтобы полностью осознать тот факт, что создание более совершенной системы переговоров на мировом уровне является необходимой предпосылкой решения многих мировых проблем. Однако если мы затронем этот вопрос, то стоило бы изучить возможные теоретические решения, которые могут быть найдены. Обсуждение "общей схемы" могло бы ускорить анализ. Четкое теоретическое определение тем более необходимо, что проблема фактически уже поставлена, однако поставлена неправильно. Промышленно развитые страны начинают все более настойчиво ставить вопрос о директивных полномочиях в рамках международных организаций. Таким образом, мысль о том, что абсолютный суверенитет государств предполагает, что каждое государство, независимо от его значимости, должно иметь один голос, противопоставляется принципу взвешенного распределения голосов на основе различных критериев, таких, как экономическая мощь и численность населения 60/. Эти споры отражаются в настойчивых требованиях промышленно развитых стран принять систему взвешенного распределения голосов, которая фактически в определенном виде получила свою реализацию в специальных положениях, включенных недавно в устав ЮНИДО, или включить эту систему в соглашение о создании Общего фонда 61/. Эти признаки

имеют важное значение, поскольку они свидетельствуют о желании поднять один из основных вопросов. Однако это обсуждение не имеет ничего общего с проблемой, которую действительно следовало бы поднять, а именно с проблемой создания действенной системы переговоров на мировом уровне.

174. Нынешнее обсуждение является результатом ошибочного мнения о том, что всемирная организация является, может быть, и должна быть органом, в котором государства-члены сообща принимают решения. Таким образом, продолжается обсуждение вопроса о том, каким образом должен функционировать директивный орган, например при голосовании по бюджетам или принятии изменений в программах. Исходя из подобных рассуждений, можно сказать, что проблема взвешенного распределения голосов имеет определенное значение. Однако если вопрос заключается в том, чтобы создать орган для переговоров, то тогда эту проблему следует ставить иначе. В этом случае нам придется решать, каким образом 160 стран могут быть действительно представлены 20 или самое большее 24 лицами, но не более, причем каждый участник представлял бы либо одну крупную страну, либо группу стран, имеющих достаточно тесные связи, и достаточно мощных для того, чтобы с ними серьезно считались остальные.

175. Если ставить вопрос таким образом, то не будет парадоксальным сказать, что он возникает для развивающихся стран и снимается для промышленно развитых стран. Проблема в действительности сводится к следующему:

большинство, которым располагает в Организации Объединенных Наций Группа 77, не имеет реального значения, поскольку оно проявляется только при принятии резолюций, которые не имеют практических последствий;

с другой стороны, до настоящего времени они лишены доступа к столу обсуждений и переговоров, за которым могли бы приниматься во внимание их проблемы, а они могли бы влиять на подлинно важные решения, затрагивающие их экономику и будущее.

176. Развивающиеся страны еще никогда не ставили эту проблему под таким углом. Напротив, они пытаются увеличить число членов во всех органах Организации Объединенных Наций, с тем чтобы расширить возможности для прямого представительства каждой отдельной страны и получить большинство. Эта "инфляционная" волна, таким образом, стала распространяться во всех исполнительных советах организаций и программ и во многих вспомогательных органах. Оказалось возможным внести поправки в Устав Организации Объединенных Наций только по этому вопросу. В 1963 году число

Вопрос представительства за столом переговоров с небольшим числом участников возникает прежде всего для развивающихся стран.

Проблема заключается не в увеличении числа членов во всех комитетах...

членов Совета Безопасности увеличилось с 11 до 15, Экономического и Социального Совета - с 18 до 27 членов в тот же год, а затем - с 27 до 54 в 1973 году. Хотя легко понять причины, по которым оказывается такое давление, его результаты хорошо известны: форумы, на которых можно было бы проводить переговоры по важным проблемам, были лишены какого-либо смысла, поскольку промышленно развитые страны отказываются использовать их для рассмотрения любого вопроса, который мог бы повлечь за собой последующие шаги.

177. В контексте реформы рассмотрение технических проблем становится действительно важным делом. Дело в том, что "технология" может сыграть важную роль в поисках решения с учетом всех элементов сложной проблемы: числа заинтересованных сторон, их неравенства с точки зрения значимости и мощи, их региональной сплоченности или ее отсутствия в экономической или идеологической областях, методов постановки проблем, подлежащих изучению и обсуждению на переговорах, возможных структур межправительственных органов, структур секретариатов, видов взаимосвязей между национальными государственными органами и "мировым форумом". Следует рассмотреть следующие вопросы:

система постановки проблем, которые могут быть обсуждены;

структура органов для проведения политических переговоров;

структура делегаций государств-членов.

...для создания подлинной экономической организации Объединенных Наций...

#### "Экономическая организация объединенных наций"

178. Секторализм и раздробленность, идущие вразрез с комплексным подходом к развитию, в настоящее время мешают Организации Объединенных Наций и ее системе выявлять мировые проблемы надлежащим образом. Нынешний форум, носящий неоправданно идеологический характер, редко позволяет организовать подлинные переговоры - единственным примечательным исключением является морское право - и способствует лишь обмену мнениями и выработке общей политики по вопросам, которые не имеют прямого отношения к фундаментальным проблемам, за единственным исключением проблемы народонаселения. С другой стороны, подлинная система выявления проблем должна позволять:

проводить глубокий анализ областей "совпадения мнений" и, в частности, экономической области, и ставить перед государствами-членами важные вопросы, особенно о путях и средствах обеспечения долгосрочного финансирования развития и различных аспектах взаимодополняемости экономической стратегии различных стран;

систематически, насколько это возможно, изучать среднесрочные и долгосрочные тенденции и определять опасные социально-политические факторы, которые могут подорвать отношения между странами;

предлагать решения, соображения и конструктивные идеи о методах сотрудничества между государствами-членами для устранения этих опасных факторов, борьбы с социальными бедствиями и т.д.

179. Чтобы добиться этого, новая всемирная организация должна быть по существу тем, что для упрощения можно назвать подлинной "экономической организацией Объединенных Наций", т.е. всемирной организацией, в рамках которой, естественно, не исключая рассмотрения чисто политических проблем, главное место занимали бы экономические проблемы. Это означает, что для решения таких проблем необходимо располагать:

секретариатом, способным проводить все необходимые межотраслевые исследования в этой области;

межправительственным органом, который был бы по меньшей мере таким же важным и престижным, каким является Совет Безопасности сегодня в отношении политических вопросов.

180. Такой секретариат должен иметь структуру, коренным образом отличающуюся от тех структур, которыми мы располагаем сегодня: вместо секторальных секретариатов, разбросанных по всей Организации Объединенных Наций и основным учреждениям, нужны:

центральный межотраслевой секретариат с большим числом высококвалифицированных экономистов, социологов и специалистов в различных областях;

небольшие секторальные секретариаты на уровне каждого учреждения.

Центральный секретариат должен быть обеспечен всем для того, чтобы обрабатывать экономическую информацию на мировом уровне и давать оценки (возможно, с аргументами за и против) экономической стратегии различных стран; он должен обладать всеми необходимыми современными средствами прогнозирования будущих тенденций и должен заниматься подробным изучением конкретных проблем. Его устав должен позволять ему работать в атмосфере требовательности и признанной независимости. Следует уточнить, что в проводимых им исследованиях не должны затухать расхождения во мнениях или различия в результатах анализа, с тем чтобы участники переговоров получали ясное представление о проблемах, с которыми они могут столкнуться. Секторальные секретариаты учреждений могли бы работать в прямом контакте с центральным секретариатом.

... с крупным  
межотраслевым  
секретариатом...

Перенесение формулы "совет-комиссия" на мировой уровень -  
"экономический совет безопасности"

... стол переговоров, в которых участвовали бы несколько лиц и независимые члены комиссии

181. В любом случае определение структуры секретариатов нельзя отделять от структуры основного межправительственного органа. Таким образом, перенесение на мировой уровень с соответствующими изменениями структуры "совет-комиссия", о которой речь шла в пункте 153, могло бы стать полезным стимулом для реформатора. Объединение переговоров, в которых были бы представлены правительства и участвовала бы группа независимых лиц, выбранных международным сообществом за их компетентность, могло бы надлежащим образом содействовать должному функционированию мирового форума. Это означает, что за столом переговоров как таковым (совет) могли бы заседать компетентные министры в зависимости от рассматриваемых проблем, а работа секретариата направлялась бы группой независимых деятелей, членов комиссии, выбранных с помощью процедуры, полностью отличающейся от процедуры, которая применяется сегодня для выборов руководителей основных учреждений и назначения генеральных секретарей или заместителей генеральных секретарей в системе Организации Объединенных Наций. Их назначение на эти посты (как и избрание их председателя) должно осуществляться совместно и сроком на несколько лет (скажем, на пять лет) всеми заинтересованными государствами. Некоторые из этих видных деятелей могли бы возглавлять службы секретариата Организации Объединенных Наций и основных учреждений и работать совместно с "комиссией" на регулярной основе, что позволило бы покончить с нынешней формулой Административного комитета по координации (АКК) 62/.

182. Число членов международного органа для переговоров в целях обеспечения его надлежащего функционирования, очевидно, должно быть как можно меньшим, если более значительные государства-члены согласятся участвовать в нем. Данные, касающиеся проблемы представительства в совете или в комиссии такого рода, можно кратко изложить следующим образом:

Десять стран имеют валовый национальный продукт (ВНП), составляющий свыше 2,5% от валового мирового продукта. На долю этих десяти стран вместе взятых приходится 72% валового мирового продукта;

Семь стран имеют население, численность которого составляет свыше 100 млн. человек (на долю этих семи стран вместе взятых приходится ни больше ни меньше, как половина населения мира). Две из них имеют валовый национальный продукт менее 2,5% от валового мирового продукта.

Если объединить эти два критерия, то мы получим перечень из 12 стран 63/. Если уменьшить критерий ВВП до 0,8% от валового мирового продукта, то можно прибавить к первоначальному списку еще десять стран, а если сократить критерий народонаселения до 80 млн. человек, к предыдущему списку можно добавить еще четыре страны. Объединив эти критерии на данном втором уровне, мы получаем 26 стран. Из 159 стран - членов Организации Объединенных Наций 133 страны не отвечают ни одному из этих двух критериев, хотя это не мешает большинству этих стран играть важную роль на мировой арене.

183. С учетом того, что численность населения и объемы ВВП стран различных регионов мира не включаются в перечень из 12 стран, полученный в результате применения первых двух критериев, можно обеспечить их представительство выделением еще 11 дополнительных мест за столом переговоров, т.е. два места для стран Латинской Америки, одно место для стран Карибского бассейна, одно место для арабских стран, два места для африканских стран к югу от Сахары, одно место для стран Восточной Европы, два места для стран Юго-Восточной Азии, одно место для стран Океании и одно место для небольших и средних западных стран. В результате мы получим список из 23 стран. Если мы предусмотрим создание более крупного органа и пожелаем включить еще 14 стран, применив менее жесткие критерии, то мы получим список из 37 стран.

184. Эти подсчеты дают четкое представление о проблеме числа возможных членов органов двух типов, которые предстоит создать. Основной вопрос о самом межправительственном органе (совете) заключается в том, чтобы сохранять число его членов самым строгим образом. Такой орган можно было бы назвать "экономическим советом безопасности", с тем чтобы придать ему по меньшей мере такой же авторитет, каким пользуется Совет Безопасности. С другой стороны, что касается независимых лиц, которых можно было бы поставить во главе различных подразделений секретариата и которые могли бы работать совместно, то в данном случае можно было бы добиться большей гибкости путем создания либо двух или даже трех комиссий (например, одну для

Арифметические и политические факты облегчают определение видов возможных органов.

краткосрочных мер, одну для долгосрочных мер и, возможно, одну для создания совместных предприятий), либо рабочих групп специалистов, поручив им заниматься конкретными проблемами.

Делегации должны иметь в своем составе, наряду с послом по политическим вопросам, посла по экономическим вопросам

185. Наконец, если создавать "экономическую организацию объединенных наций" такого типа, в состав делегаций ее государств-членов можно было бы включать наряду с политическим представителем, имеющим статус посла, экономиста с аналогичным статусом, представляющего министерство финансов и экономики каждой страны. Прямая связь между новой всемирной организацией и национальными экономическими и финансовыми органами могла бы, как представляется, действительно стать одной из основных предпосылок ее авторитетности 62/.

#### Переход к всемирной организации третьего поколения

186. Реформа подразумевает не только создание новых институтов, но и также трансформацию и ликвидацию старых. Суть реформы Всемирной организации будет ясной лишь тогда, когда она будет включать средства перехода от той организации, которой мы располагаем сегодня, к организации, которую мы хотели бы видеть в будущем. Если говорить более конкретно, то проблема заключается в том, чтобы определить, что мы собираемся сохранить, что мы должны видоизменить, что мы должны ликвидировать, и в том, чтобы разработать подробный план перестройки с конкретными сроками и деталями, касающимися перевода ресурсов и персонала. Только тогда, когда план реформы будет обладать такой степенью детализации, можно будет преодолеть сопротивление, которое неизбежно будут оказывать те, кто заинтересован в сохранении сложившегося положения.

План реформы должен состоять из обще. схемы...

187. Таким образом, к длительному периоду перехода следует прибавить длительный период самих переговоров. В течение этого периода по-прежнему должны будут функционировать все институты. Необходимо, чтобы они как можно быстрее стали функционировать более эффективно до завершения всей реформы. Если будет достигнуто соглашение о мерах, направленных на обеспечение более эффективного управления, то можно будет немедленно приступить к их осуществлению, но при этом следить за тем, чтобы они не препятствовали последующим реформам. Все это предполагает несколько стадий процесса реформы, в том числе:

составление общей схемы, дающей четкую картину характера всемирной организации третьего поколения, которой нам хотелось бы располагать;

ряд предварительных реформ в области управления, которые можно было бы провести незамедлительно;

план перехода.

188. Общая схема могла бы дать ясное представление о типе всемирной организации, которую мы пытаемся создать, и о четких правовых очертаниях новых институтов. Четкое представление, основанное на нескольких легко доступных пониманию концепциях, является тем более необходимым, что мы должны покончить с ошибочными положениями, которые используемая до настоящего времени терминология оставила в умах людей. Термины "поддержание мира", "разоружение", "усиление полномочий Организации", "секторальный подход к проблемам" и т.д. следует заменить другими понятиями. В настоящем докладе предпринята попытка выдвинуть некоторые из них: "постепенное упрочение мира", "поиски взаимодополняемых стратегий", "экономическая организация объединенных наций", "региональные учреждения или предприятия по вопросам развития", "экономический совет безопасности" и т.д. Можно было бы найти и другие, более точные термины. Однако чрезвычайно важно, чтобы они отражали в наиболее простой форме конкретные улучшения преобразования, которых предполагается добиться. Необходимого превращения этой общей схемы в проект правовых документов можно, очевидно, добиться только тогда, когда будет достигнуто соглашение о сути реформы.

189. Серия управленческих реформ, которые можно было бы незамедлительно провести в нынешней системе, видимо, должна основываться на признании недопустимости недостатков, описанных в главе II настоящего доклада. Они могут быть устранены без глубоких структурных реформ, если вскоре начнется общий процесс реформы. Я уже упоминал о недостаточном уровне средней квалификации персонала, что является основной причиной плохого качества многих результатов деятельности; о нынешнем беспорядке в практике составления бюджетов и программ различных организаций; об отсутствии ясности, умеренности и реализма в формулировании задач, а также об отсутствии системы оценки. С помощью нескольких простых мер можно было бы навести определенный порядок в этом отношении. Основные такие меры предлагаются уже длительное время:

Объединенной инспекционной группой в многочисленных докладах, касающихся, в частности, методов набора персонала и кадрово политики; подробной методологии цикла планирования, программирования, контроля и оценки; политики в области публикаций; методов, которые необходимо применять в области технического сотрудничества и т.д. 65/;

в "Исследовании способности...", проведенном в 1969 году сэром Робертом Джексоном, в котором можно было бы выделить, в частности, его рекомендацию о создании "колледжа персонала".

... и на простых концепциях.

С помощью различных мер можно было бы ликвидировать наиболее вопиющие недостатки.

Если бы это было применено ко всем сотрудникам этой системы, входящим в категорию специалистов, то появилась бы возможность создать подлинно международный секретариат 66/;

а также в докладе Группы экспертов 1975 года "Новая структура Организации Объединенных Наций для целей международного экономического сотрудничества (Е/АС.62/9)", многие из рекомендаций которого, не включенные в резолюцию о структурной перестройке, можно было бы с пользой рассмотреть вновь (особенно рекомендации, содержащиеся в пунктах С и Е главы II).

В плане перехода следует предусмотреть соответствующие перевод и реорганизацию.

190. Разработка "плана перехода", несомненно, является наиболее сложным делом, которое обязательно вызовет споры, поскольку сила сопротивления существующих институтов является хорошо известным фактом. Вот почему следует четко определить общий подход к необходимым структурным изменениям. Подход, предложенный в настоящем докладе, означал бы, что не будут предприниматься попытки видоизменить сектор, связанный с прямыми поисками путей упрочения мира, но будет проведено глубокое преобразование всей концепции оперативной помощи и, следовательно, ее структуры, а также полная реорганизация всей системы выявления мировых проблем и ведения переговоров. Таким образом, наиболее важными преобразованиями, достойными изучения, могли бы быть:

Перевод ресурсов, обязанностей и персонала нынешних структур оперативной помощи, другими словами, таких программ, как ПРООН, МПП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и т.д., и большинства служб технического сотрудничества основных учреждений на уровень "региональных учреждений по вопросам развития". Это была бы наиболее значительная мера по перестройке, но она позволила бы с самого начала наделить новые региональные учреждения по вопросам развития значительными ресурсами, поскольку подобная перестройка коснулась бы примерно трех четвертей всего объема деятельности системы Организации Объединенных Наций или примерно 4 млрд. долл. США в год;

Реорганизация секретариатов Организации Объединенных Наций и крупных специализированных учреждений (ЮНЕСКО, ФАО, МОТ, ВОЗ) для того, чтобы сконцентрировать и развивать экономические и межотраслевые службы Организации Объединенных Наций и обеспечить связь этого центрального органа с секторальными секретариатами;

Реорганизация межправительственного механизма, причем наиболее важные вопросы, требующие своего разрешения в данном случае, заключаются в решениях, которые следует принять в отношении Экономического и Социального Совета, ЮНКТАД и межправительственных органов основных учреждений, если задаваться целью создать такого рода форум для переговоров, который предлагался выше в пунктах 178-181;

Реорганизация межучрежденческого механизма, поскольку существующие механизмы АКК, на которые возложено решение лишь чисто административных проблем, не будут иметь смысла в рамках предусматриваемой здесь реформы;

Наконец, реорганизация отношений между неправительственными организациями и комитетами и комиссиями, которые оказывают поддержку различным организациям.

Меры, перечисленные выше, ни в коей мере не затронули бы ни Генеральную Ассамблею, ни Генерального секретаря, ни механизма Совета Безопасности и более мелких функциональных учреждений нынешней системы. Они не привели бы к ликвидации основных учреждений, а лишь способствовали бы значительному сокращению объема их деятельности и числа сотрудников, позволив тем самым восстановить их первоначальный статус в качестве аналитических и координационных центров.

191. План перехода и реформы должен также включать подробные меры в области финансовой и кадровой политики и предложения о правовой основе. Поэтому необходимо решить, следует ли пытаться рассмотреть вопрос о внесении поправок в статьи Устава Организации Объединенных Наций, уставы специализированных учреждений и соглашения, действующие между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями. Только с учетом того, каким образом будут продвигаться переговоры, можно будет сказать, пересилит ли глубоко укоренившееся стремление к реформе табу в отношении неприкосновенности Устава. Для реорганизации межправительственного механизма, несомненно, было бы целесообразным с учетом пересмотр глав IX и X Устава, касающихся Экономического и Социального Совета. Однако в крайнем случае можно было бы ограничиться созданием новых органов, реорганизовать секретариаты и изменить сущность бюджетов, добиваясь результатов, которые уже могли бы быть многообещающими 67/.

192. В основных направлениях реформы, предлагаемых в настоящем докладе, естественно, не затронуты многие проблемы, а многие другие проблемы рассмотрены лишь в общих чертах. Единственным оправданием автора может служить лишь то, что в рамках подобного доклада невозможно охватить все вопросы 68/. Одним из аспектов, который, безусловно, заслуживает более тщательного изучения, является вопрос об открытии Всемирной организации для самих "Народов Объединенных Наций". Другими словами, в интересах эффективности и реализма я полагаю, что Всемирная организация в течение ближайших нескольких десятилетий должна оставаться межправительственной организацией. По моему

Было бы лучше пересмотреть главы IX и X Устава.

Возможны и желательны другие направления исследований.

мнению, еще не пришло время мыслить о ней категориями "всемирного парламента", а, напротив, необходимо прежде всего попытаться усовершенствовать систему многосторонних переговоров между суверенными правительствами. Тем не менее верно и то, что любой подход, который помог бы открыть Всемирную организацию для еще большего числа представителей общественного мнения в различных областях, несомненно, нужно было бы изучить. Тщательный анализ различных возможных методов является одним из направлений исследований, которое следовало бы глубоко изучить.

## ГЛАВА VI

### ВЫВОДЫ

Настоящий доклад не представляет собой констатацию неудачи. Как надеется автор, ему удалось показать, что Организация Объединенных Наций и ее система, впервые в истории положив начало "мировому политическому пространству", успешно продемонстрировали необходимость существования всемирной организации. Вместе с тем не будет противоречием отметить, что эта организация в ее нынешнем виде должна быть обновлена путем радикальных реформ, с тем чтобы она могла в большей степени отвечать надеждам, которые по-прежнему связывает с ней значительная часть народов Объединенных Наций.

Выдвигаемые в настоящем докладе тезисы могут быть кратко сформулированы следующим образом:

1. Реформа Организации Объединенных Наций и ее системы является настоятельно необходимой и, несмотря на глубоко укоренившиеся предрассудки, этот вопрос может быть серьезно рассмотрен.
2. Настало время серьезно и глубоко поразмыслить над определением всемирной организации третьего поколения. Осуществление реформ будет представлять собой медленный процесс и потребует трудных поисков и переговоров.
3. Структуры нынешней системы основываются на трех ошибочных понятиях, которые были ошибочными с самого начала или стали таковыми впоследствии, а именно на том, что "сохранение мира" может быть достигнуто посредством какого-либо учреждения, что развитие бедных стран может быть обеспечено посредством секторального подхода и что переговоры между 159 государствами являются возможными без предварительного определения согласованных структур переговоров.
4. В современных политических условиях нереалистично полагать, что суверенные государства могут действовать сообща вне ограниченных рамок, в которых существует широкое согласие. Основная роль всемирной организации может состоять лишь в решительном поиске лучшего или иного вида консенсуса, который приведет к достижению отдаленных идеалов, изложенных в Уставе.
5. В современных политических условиях реформа не может быть сконцентрирована на изменении структур процесса сохранения мира или, в более общем плане, структур политической системы Организации Объединенных Наций. Позитивные результаты, достигнутые с помощью неподходящего инструмента, уже носят парадоксальный характер. Следует продолжать поощрять государства-члены, как это сделано Генеральным секретарем в его последнем докладе, извлекать из этого наибольшую пользу. Однако сегодня нельзя предложить другие структуры, более оптимальные, чем Совет Безопасности.
6. Напротив, реформа должна ориентироваться на изменение структур поддержки развития и создания подлинного всемирного экономического форума. Следовало бы стремиться к созданию "экономической системы Организации Объединенных Наций" наряду с ее политической системой.

7. С одной стороны, следовало бы полностью перестроить на уровне системы все структуры, занимающиеся проблемами развития, с целью создания региональных или субрегиональных агентств или учреждений. Можно было бы надеяться, что динамизм, порожденный столь радикальной перестройкой этой части системы, приведет к пересмотру других региональных или субрегиональных межправительственных структур. Разумеется, было бы желательно, чтобы Мировой банк рассмотрел возможность присоединиться к изучению этого вопроса и осуществлению реформы и чтобы в данной области развивалось сотрудничество между другими - многосторонними или двусторонними системами помощи.

8. Во-вторых, реформа должна позволить создать подлинный всемирный форум, который рассматривал бы главным образом экономические проблемы. Не следует продолжать препятствовать участию развивающихся стран в обсуждении и переговорах, в ходе которых ведется конкретное обсуждение экономических и финансовых проблем. Такое положение наносит ущерб всему международному сообществу. Следовало бы подумать о замене существующего двойного форума, а именно Экономического и Социального Совета и ЮНКТАД, ограниченным по составу советом по типу органа, предусмотренного в первоначальном уставе, согласно которому Экономический и Социальный Совет должен был включать восемнадцать членов. Расчеты показывают, что если бы этот "Совет экономической безопасности" состоял из 23 членов, то в нем могли бы быть представлены основные крупнейшие государства и основные регионы мира. Секретариаты Организации Объединенных Наций и крупнейшие учреждения могли бы быть реорганизованы под эгидой одной или нескольких "комиссий", состоящих из независимых лиц.

Единственной целью сформулированного таким образом предложения является попытка внести вклад в исследовательскую деятельность, проводимую в связи с празднованием сороковой годовщины Организации Объединенных Наций. Для того, чтобы пояснить необходимость осуществления этого предложения, автору пришлось высказать критические замечания, резкий характер которых может подчас удивить или даже шокировать. С другой стороны, внесенные таким образом разъяснения должны содействовать лучшему пониманию уровня компетентности, анализа, настойчивости и преданности всех людей, которые, несмотря на подчас сложную или неблагоприятную политическую обстановку, несмотря на несоответствие структур, в которых они работают, несмотря на внутренние трудности, обусловленные бюрократическими препонами, смогли добиться позитивных результатов. В настоящем докладе можно подвести лишь краткие итоги. Как в секретариатах, так и в представительствах усилия отдельных личностей, из которых известно лишь незначительное число, позволили перейти от утопических идей, послуживших отправной точкой, к политической реальности Всемирной организации. Автор хотел бы отметить, насколько высоко он сам ценит усилия и самоотверженность большого числа скромных и оставшихся неизвестными людей, которые во многих областях, как в центральных учреждениях, так и на местах добились полезных результатов. Идея настоящего доклада состоит в том, что эти же мужчины и женщины смогли бы (и могли бы в будущем) добиться большего, если бы они работали (или имели бы возможность работать в будущем) в более приспособленных для этой цели структурах.

В связи с этим встает вопрос об ответственности тех лиц, которые располагают средствами содействовать осуществлению общей реформы. Автор не разделяет распространенного в настоящее время тезиса, согласно которому государства, и в особенности крупнейшие из них, содействуют сохранению неспособности и бессилия Организации Объединенных Наций, основываясь на каких-то коварных расчетах. Он считает, что в отношении возможной роли Всемирной организации существуют многочисленные недоразумения и что идейный разброд по данному вопросу сам по себе является политическим феноменом, вредные последствия которого можно было бы ослабить благодаря размышлению и разъяснению.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

1/ Понятие "Система Организации Объединенных Наций", как правило, имеет два различных значения:

- первое относится ко всем организациям, включая "финансовые" организации, которые представлены в Административном комитете по координации (АКК), объединяющем руководителей учреждений под председательством Генерального секретаря Организации Объединенных Наций;

- второе относится только к нефинансовым организациям.

Фактически "система" в широком смысле слова включает три типа организаций всемирного или практически всемирного значения, функции и виды деятельности которых существенно различаются, а именно:

а) организации общего характера - сама Организация Объединенных Наций и некоторые крупные учреждения, которые, хотя и отвечают в принципе за какой-либо определенный экономический или социальный сектор, в конечном итоге рассматривают все аспекты экономических и социальных проблем. К этой группе можно отнести следующие учреждения:

- Организацию Объединенных Наций, которая сама по себе представляет сложную систему, включающую, в частности, Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО, которая в настоящее время преобразовывается в специализированное учреждение), Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), крупные оперативные и гуманитарные программы, такие, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Мировая продовольственная программа (МПП) и около 30 фондов, институтов, центров или советов, имеющих отдельный юридический статус;

- Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию (ФАО), Международную организацию труда (МОТ), Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ);

б) "функциональные" или "технические" организации, целью которых является главным образом разработка норм и обеспечение сотрудничества национальных служб в областях, представляющих общий интерес, таких, как почта, телекоммуникации или транспорт. К этой категории можно отнести следующие организации: Всемирный почтовый союз (ВПС), Международный союз электросвязи (МСЭ), Международную морскую организацию (ИМО), Всемирную метеорологическую организацию (ВМО), Всемирную организацию интеллектуальной собственности (ВОИС) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). За небольшим исключением, членами этих организаций являются все страны, включая СССР и социалистические страны.

с) "финансовые" организации, которые называют также организациями "Бреттон-вудской системы" (по обозначению места переговоров, где было создано большинство из них). СССР не является их членом; эти организации применяют систему голосования с учетом значимости каждого голоса, не признают общих правил, принятых всеми другими учреждениями для управления персоналом и оплаты его труда; их цель состоит главным образом в предоставлении рамок для переговоров по валютным и торговым вопросам и выделении займов в целях развития. Это следующие организации: Международный валютный фонд (МВФ), Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Мировой банк и его филиалы: Международная ассоциация развития (МАР) и Международная финансовая корпорация (МФК).

Наконец, Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), созданный в 1974 г., имеет функции, схожие с функциями финансовых организаций.

В этом докладе понятие "Система Организации Объединенных Наций" (и в отдельных случаях "Всемирная организация") обозначает организации, указанные выше в подпунктах а) и б).

2/ В докладе, который находится в стадии подготовки и посвящен рассмотрению результатов, достигнутых Объединенной инспекционной группой в области кадровой политики, планирования и программирования, будут изложены различные методы, применяемые секретариатами с целью задержки выполнения или с целью невыполнения решений межправительственных органов. Примеры можно уже сейчас найти в докладе JIU/REP/84/11, касающемся экзаменов в Организации Объединенных Наций.

3/ Применение западными государствами, вносящими в обычные бюджеты "крупный взнос", доктрины "нулевого роста" к этим бюджетам; сокращение добровольных взносов на проведение оперативной деятельности.

4/ Выход Соединенных Штатов Америки из ЮНЕСКО с 1 января 1985 г.; угрозы аналогичного выхода со стороны других правительств; рассмотрение Соединенными Штатами Америки вопроса о своем участии в ЮНКТАД и т.д.

5/ Представление и классификация деятельности центральных учреждений организаций в виде "главных программ", "программ", "подпрограмм" и "элементов программ" были определены Административным комитетом по координации в 1975 году.

Уровень 1: "Главная программа" соответствует основной задаче или деятельности организации, перед которой могут быть поставлены цели (например: население - ООН; образование - ЮНЕСКО; окружающая среда и здоровье - ВОЗ);

Уровень 3: "Подпрограмма" соответствует комплексу связанных между собой мероприятий, которые направлены на достижение одной цели и которые можно оценить в виде показателей результатов (например: демографическое прогнозирование - ООН; промышленная профессиональная подготовка - МОТ);

Уровень 2: "Программа" весьма неясно определяется, как комплекс связанных между собой подпрограмм, направленных на достижение одной или нескольких целей, которые способствуют осуществлению более широких целей главной программы уровня 1 (например: программы, касающиеся населения стран региона Экономической комиссии для Африки - ООН; профессиональная подготовка - МОТ);

Уровень 4: "Элемент программы" соответствует либо проекту по реализации конкретной цели, выраженной в достижении результатов за установленный период времени, выполнение которой можно проверить, либо непрерывному мероприятию, результаты которого можно замерять. Элемент программы может соответствовать определенному "продукту": публикация, совещание и т.д., или нескольким "продуктам". (Подробнее см. доклад Объединенной инспекционной группы JIU/REP/78/1 о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций.)

В настоящем докладе термин "программа" соответствует определению уровня 3. Его не следует смешивать с термином "Программа", который пишется с заглавной буквы и обозначает организацию, связанную с ООН и финансируемую из добровольных фондов, как, например, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФРА и т.д.

6/ В приложении IV приводится распределение постов администраторов ООН для всей совокупности программ и подпрограмм. Из этой таблицы следует, что число сотрудников категории специалистов из расчета на одну подпрограмму колеблется в пределах 2,5-7 для большинства служб, за исключением Управления Верховного комиссара по делам беженцев и Департамента общественной информации (где положение является особым ввиду значительного числа постов на местах).

7/ См. приложение II.

8/ Для некоторых специализированных учреждений структура вспомогательных органов также является весьма сложной.

9/ По этому вопросу см. аналитический материал "Кризис ЮНЕСКО", автор - Пьер де Сенаркленс (Журнал "Коммантер", № 30, лето 1985 года). Рассматривая исторические корни кризиса, автор показывает противоречия, присущие исходной идее, которая привела к созданию этой организации и согласно которой "можно прийти к согласию в рамках международного сообщества относительно условий и целей мира, форм взаимопонимания на международном уровне между правительствами и народами и относительно прав человека и средств их осуществления".

10/ Доклад JIU/REP/74/1 о среднесрочном плане в системе Организации Объединенных Наций, пункты 69-80, и доклад JIU/REP/76/10 о программировании по странам.

11/ Резолюция 3409 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 28 ноября 1975 года; решение 36/405 от 19 ноября 1981 года; резолюция 38/179 от 19 декабря 1983 года и резолюция 1747 (LIV) Экономического и Социального Совета от 16 мая 1973 года.

12/ Резолюция 36/228 А, раздел I, пункт 2 а).

13/ По этому вопросу см. доклады Объединенной инспекционной группы JIU/REP/69/7, 74/1, 76/10, 79/5, 81/7, 83/6, 84/7. В целом доклады собственных контролеров и контролеров со стороны не оказали никакого дополнительного содействия решению этих проблем. См. документ А/6343, пункты 60-67. Положение мало изменилось после выпуска этого документа в 1966 году.

14/ См., в частности, ежегодные доклады Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и Комитета по программе и координации (дополнение № 38 к официальным отчетам каждой сессии Генеральной Ассамблеи).

15/ По этому вопросу см. различные доклады Объединенной инспекционной группы, в частности JIU/REP/76/10 о программировании по странам, 78/3 о роли экспертов в сотрудничестве в целях развития, 85/1 о Десятилетии транспорта в Африке.

16/ Ср. доклад Объединенной инспекционной группы JIU/REP/85/5 о публикациях в Системе Организации Объединенных Наций (A/39/239, май 1984 года).

17/ Ср. доклад JIU/REP/84/7 о докладах, представляемых Экономическому и Социальному Совету, в частности пункты 15/21 и 27-37 и рекомендации 2, 7, 9, 10 и 12.

18/ Пункт 3 статьи 101 Устава: При приеме на службу и определении условий службы следует руководствоваться, главным образом, необходимостью обеспечить высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности. Должное внимание следует уделять важности подбора персонала на возможно более широкой географической основе.

19/ Ср. доклады Объединенной инспекционной группы: JIU/REP/71/7; 76/6; 78/4; 80/9; 81/11; 82/3; 84/8; 84/11. См. также документ E/AC.62/9, пункты 22 и 92-96. Ср. также исследование ЮНИТАР *Can the common system be maintained? The role of the International Civil Service Commission*, by John P. Renninger.

20/ Данные, содержащиеся в докладе JIU/REP/71/7, мало изменились с 1971 года. В настоящее время в ООН статистические данные по этому вопросу обрабатываются ЭВМ, однако, к сожалению, доля "отсутствующих" данных такова, что на данный момент реальное процентное соотношение неизвестно; вместе с тем имеющиеся данные подтверждают процентное соотношение 1971 года.

21/ Ср. выше примечание 1.

22/ Ср. доклад JIU/REP/84/7 о докладах, представляемых Экономическому и Социальному Совету. Анализ содержания пунктов резолюций за 1983 г. приводится на графике, прилагаемом к докладу.

23/ Ср. доклад Объединенной инспекционной группы JIU/REP/71/2 о программе управления и финансирования, 1972-1976 гг.

24/ Относительно сети международных межправительственных организаций см. книгу **Harold K. Jacobson: Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System**. Ср. также сборник "Yearbook of International Organizations", подготовленный Союзом международных ассоциаций, Брюссель Генеральный секретарь - Робер Фено; заместитель Генерального секретаря - Энтони Джадж).

25/ Ср. приложение I. Расчеты процентного соотношения различаются в зависимости от использованных источников, однако порядки величин остаются одинаковыми. Например, для 1983 г. статистические данные, касающиеся оперативной и гуманитарной деятельности, представлены весьма различным образом в зависимости от источников: ООН (Доклад об оперативной деятельности A/39/417 от 18 сентября 1984 года; доклад АКК о расходах, связанных с программами в системе Организации Объединенных Наций E/1984/70), Мировой банк (годовой доклад Банка) или источники ОЭСР (Доклад о сотрудничестве в целях развития 1984 года). Данные различаются в зависимости от того, представляют ли они ежегодные вклады государств-членов или действительные расходы.

Данные о расходах не всегда включают административные расходы (расходы на поддержание программ). Оперативные и гуманитарные расходы системы Организации Объединенных Наций оцениваются Генеральным директором по вопросам развития в 2 млрд. 685,2 млн. долл. в 1983 г. (из которых 2 млрд. 92,2 млн. составляют оперативные, а 593 млн. - гуманитарные расходы). Эта сумма представляет собой 55% общей суммы расходов системы Организации Объединенных Наций (только нефинансовые организации), которые составили в 1983 г. 4 880,5 млн. долл. США. Если учитывать расходы на поддержку, то сумма оперативных и гуманитарных расходов должна быть увеличена на 328 млн. долл. на оперативные расходы. С другой стороны, гуманитарные расходы в 1983 г. оцениваются в документе АКК в 710 млн. долл. для одной Организации Объединенных Наций, в связи с чем следует добавить 117 млн. долл. к предыдущим данным. Таким образом можно получить общую сумму в 3 130 млн. долл., которая представляет собой 64,1% общей указанной суммы расходов системы, т.е. 71% расходов экономического и социального сектора.

26/ Ср. документ ОЗСР: "Доклад о сотрудничестве в целях развития за 1984 год". Общая сумма государственной помощи развитию оценивается в этом докладе в 36,28 млрд. долларов.

27/ Эта управленческая деятельность осуществляется зачастую в сложных политических условиях. Особенно показательным является случай БАПОР: трудность достижения консенсуса приводит к ежегодному пересмотру финансового баланса организации. Тем не менее обеспечивается минимальное финансирование с целью покрытия расходов на образование и здравоохранение палестинских беженцев.

28/ Для информации можно упомянуть также существование в Отделе социальных и экономических наук ЮНЕСКО подразделения, которое занимается "исследованиями по проблемам мира".

29/ Кроме операций Организации Объединенных Наций в Корее, в качестве примера применения этих статей можно привести лишь санкции в связи с запретом на продажу оружия Южной Африке и Родезии.

30/ Доклад Генерального секретаря о деятельности Организации, 1982 г. (А/37/1, 7 сентября 1982 года).

31/ Женевский протокол был подписан в 1925 году.

32/ Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, 1972 год. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, 1977 год. Конвенция о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия, которые могут считаться наносящими телесные повреждения или имеющими неизбирательное действие, 1980 год.

33/ Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой, 1963 год.

34/ Договор об Антарктике, 1959 год; Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1966 год; Договор Тлателолко, 1967 год.

35/ Договор о нераспространении ядерного оружия, 1968 год.

36/ В настоящем докладе невозможно привести библиографию по функционализму. Наиболее известная работа: David Matran. *A Working Peace System*, The Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, London, June 1943. К этой школе можно, в частности, отнести таких предшественников, как Леонард Вульф, Норман Энджел, Роберт Сесил, Г.Д.Х. Коул, и современных исследователей, таких как Эрнст Хасс (*Beyond the Nation State*, Stanford University Press, 1964). А.Р. Грум, Джозеф Най, Патрик Сивел и Пол Тэйлор.

37/ Теории, касающиеся "интеграции", были развиты главным образом Карлом В. Дойчем. См., в частности, *The Analyses of International Relations*, 1968, *Political Immunity at the International Level*, Problems of Definition and Measurement, Foreign Policy Analyses Project, Princeton University, 1953. См. также ряд работ Эрнста Хааса, Джозефа Ная, Юхана Галтунга.

38/ В организацию АКТ (Африка, Карибский бассейн, Тихий океан) входят 65 стран. Третья Ломейская конвенция была подписана 8 декабря 1984 года. Она является продолжением двух конвенций Яунде (1963 и 1969 гг.) и двух первых Ломейских конвенций (1975 и 1979 гг.). В ней предусматривается объем финансовых средств в размере 8,5 млрд. ЭКЮ.

39/ Консенсус 1970 г. был одобрен в резолюциях Генеральной Ассамблеи 2688 (XXV) и 3405 (XXX), последняя из которых касается "новых перспектив" технического сотрудничества.

40/ Например, Программа ООН по окружающей среде. Бюджет ООН 1982 года: "Организация трех курсов подготовки в различных регионах, касающихся ряда вопросов токсикологии".

41/ Термин "проблематика" является неологизмом, обозначающим комплекс связанных между собой проблем, или точнее философский или политический подход к целому ряду проблем. Разумеется, существует столько же "мировых проблематик", сколько концепций мира. Термин "мировое политическое пространство" предложен автором с целью конкретизировать тот факт, что в международном мире, который до сего времени характеризовался анархией, начали возникать структурные политические отношения.

42/ Наиболее важными являются Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами (резолюция 2625 (XXV)), Декларация и Программа действий по установлению нового международного экономического порядка (резолюции 3201 (S-VI) и 3202 (S-VI)), Хартия экономических прав и обязанностей государств (резолюция 3281 (XXIX)), резолюция 3362 (S-VII) Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 1972 г. о развитии и международном экономическом сотрудничестве.

43/ Документ Генеральной Ассамблеи A/39/504/Add.1 от 23 октября 1984 года - "Прогрессивное развитие принципов и норм международного права, касающихся нового международного экономического порядка".

44/ В пунктах 121 и 122 указанного выше доклада г-на Аби-Сааба подчеркивается очевидный характер этой фундаментальной проблемы:

"121. В отличие от суверенного равенства, обязанность сотрудничать, хотя и представляет собой один из основных принципов Устава Организации Объединенных Наций, занимает скромное место в традиционной системе международного права. Как было указано выше, такая традиционная система, которую Вольфганг Фридман назвал "международно-правовым принципом сосуществования", возникла на волне религиозных войн в Европе и была направлена на создание условий сосуществования антагонистических государств путем признания их суверенными и равными и возложения на них, по существу, пассивного обязательства воздерживаться (от вмешательства в сферу или деятельность друг друга).

122. Иными словами, основная цель традиционной системы заключалась в том, чтобы не допускать конфликтов между государствами, а не в том, чтобы сближать их. Такое положение вряд ли оставляло какие-либо возможности для позитивных обязательств сотрудничать, которые противоречат традициям и логическому обоснованию такой системы. И даже в тех случаях, когда существенные условия положения требовали их (например, в отношениях между соседними государствами или государствами, по территории которых проходят одни и те же международные водные пути), возникали нескончаемые противоречия, которые продолжают иметь место и до сих пор, в вопросе о том, существуют ли такие позитивные обязательства сотрудничать, и если существуют, каково их значение".

45/ Аргументация в пользу взаимодополняющего характера экономической политики между промышленно развитыми странами и третьим миром, приводится в книге Edgar Pisani "La main et l'outil, Editions Robert Laffont, стр. 79-103, 106-170.

46/ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию. Эта полунезависимая организация (ее бюджет включается в бюджет ООН) была создана в 1965 г. по инициативе развивающихся стран для защиты позиции этих стран в области стабилизации цен на сырье и в области международной торговли. В ее состав входит 168 государств-членов - 159 членов Организации Объединенных Наций, а также Ватикан, две Кореи, Лихтенштейн, Монако, Намибия (Совет Организации Объединенных Наций по Намибии), Сан-Марино, Тонга и Швейцария. В состав четырех групп входят: А. государства Азии и Африки и Югославия (95 членов); В. западные и другие государства (30 членов); С. государства Латинской Америки (33 члена); D. государства Восточной Европы (10 членов). Конференция проводит совещания раз в четыре года. Она создала постоянный орган - Совет по торговле и развитию, который проводит две очередные сессии в год в Женеве и насчитывает 127 членов. Совет имеет шесть специализированных комиссий и целый ряд других вспомогательных органов. В рамках ЮНКТАД проводятся переговоры по основным сырьевым товарам (бананы, бокситы, джут, железо, какао, каучук, кофе, лен, марганец, медь, мясо, олово, растительные масла, сахар, твердые волокна, тропическая древесина, фосфаты, чай).

47/ Развитие политической ситуации после 1945 г. способствовало искажению первоначального смысла этих идей. "Поддержание мира" путем директории великих союзных держав было возможно в 1945 году; противостояние: Восток-Запад сделало его утопичным и неосуществимым на практике. Секторальный подход к согласованию идей и политики мог представляться разумным до того, как совокупная проблема развития не стала основной задачей большинства организаций. Наконец, проведение переговоров по экономическим проблемам между 18 членами первоначального Экономического и Социального Совета было в большей степени осуществимо, чем между 54 членами нынешнего Совета, представляющего 159 государств.

48/ Ср. доклад E/AC.62/9: Новая структура Организации Объединенных Наций для целей международного экономического сотрудничества и резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи.

49/ Ср. по вопросу о режимах специальный номер журнала International Organization, весна 1982 г., авторы статей: Стефен Д. Краснер, Эрнст Б. Хаас, Дональд Дж. Пьючала, Реймонд Ф. Хопкинс, Оран Р. Янг, Артур А. Штейн, Роберт О. Кнохейн, Роберт Джервис, Джон Джерард Рагги, Чарльз Липсон, Бенджамин Дж. Коэн и Сюзан Стрэндж. Термин "режим" определяется в этом журнале как "совокупность подразумеваемых или ясно выраженных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, рассматриваемых в качестве имеющих силу, лицами, действующими в конкретной области международной жизни".

50/ На эту тему см. Robert O. Keohane, After Hegemony (Co-operation and Discord in the World Political Economy), Princeton University Press, 1984.

51/ Ср. Harold K. Jacobson, op. cit.

52/ Ср., в частности, Hans Wehberg, La contribution des Conférences de la paix de la Haye au progrès du droit international. Подготовка третьей Гаагской конференции в защиту мира началась в Брюсселе в 1910 г. (на Конференции Межпарламентского союза). Подготовительный комитет должен был собраться 1 июня 1915 года. В этой связи Леон Буржуа в 1910 г. писал в своей книге "Условия мира": "почему же столь мощное и всеобщее движение не принесло еще, как представляется, результатов, которых от него ждали?" Ср. также Société des Nations et Organisation des Nations Unies, by Pierre Gerbet, Victor-Yves Ghebala and Marie-René Mouton, Institut d'histoire des relations internationales, Editions Richelieu, 1973.

53/ Наиболее важными органами Европейских сообществ (кроме Парламента и Суда), являются "Совет" и "Комиссия", имеющие каждый свой собственный секретариат, причем Комиссия располагает примерно 9 200 сотрудниками (из которых 3 700 сотрудников категории специалистов), а Совет - 2 100 (из которых 660 сотрудников категории специалистов). Совет (статьи 115-123 Римского договора и статьи 1-8 Договора "о слиянии" 1965 года) состоит из представителей 10 государств-членов, причем каждое правительство направляет в него одного из своих членов. Комиссия (статьи 124-135 Римского договора и статьи 9-19 Договора "о слиянии") состоит из 14 членов, которые назначаются (на четыре года) на основе согласия всех государств-членов, выбираются исходя из их общей компетентности и представляют все гарантии независимости, выполняя свои функции на благо общих интересов Сообществ (вступление Испании и Португалии повлечет за собой изменение этих данных).

54/ На мировом уровне в большинстве случаев весьма сложно выявить точку зрения "Сообщества". Поэтому концепцию модели Европейской комиссии следовало бы изменить, вдохновляясь примером ООН. Комиссия или комиссии должны были бы скорее стараться определять проблемы, анализировать все их аспекты и все различные толкования и выявлять возможности достижения согласия путем переговоров.

55/ Таким образом, автор этого доклада разделяет идею, лежащую в основе функционализма в том смысле, что развитие экономических, технических и культурных отношений является наилучшим путем для строительства мира в долгосрочной перспективе. Напротив, он не разделяет более узкую концепцию "секторального" функционализма, целью которой является сотрудничество между специалистами каждого сектора и которая оспаривается комплексным и междисциплинарным характером проблем развития и международного экономического сотрудничества.

56/ В сентябре 1985 г. Генеральный секретарь в своем докладе о деятельности Организации предлагает лучше использовать современную структуру, а не изменять ее. В частности, он пишет: "Вопрос состоит в том, как усилить эту роль и приблизить Совет к тому положению, которое предусмотрено для него Уставом. Конечно, крайне желательной была бы такая перемена во взаимоотношениях между

постоянными членами, которая прежде всего могла бы позволить Совету занять место, предназначенное ему с самого начала. Однако уже сейчас, несомненно, существуют способы, благодаря которым Совет мог бы повысить свою действенность, придерживаясь тех направлений, над которыми он работает многие годы. (...) Во-первых, я хотел бы предложить, чтобы члены Совета Безопасности, и особенно постоянные члены, предприняли решительные и целенаправленные усилия и использовали свое членство в Совете для того, чтобы он в большей степени служил стражем мира, для чего он и был создан, и в меньшей степени - ареной борьбы из-за политических и идеологических разногласий, не имеющих прямого отношения к рассматриваемому вопросу, иными словами, чтобы они поставили вопросы международного мира и безопасности выше двусторонних разногласий".

По этим проблемам см. также Thomas M. Franck; Nation against Nation, Oxford University Press, 1985, в частности главы 7 и 9.

57/ В рамках данного доклада невозможно подробнее разработать идею региональных агентств или учреждений развития. Тем не менее представляется целесообразным указать следующее:

а) что, по мнению автора, реконверсия главных программ и служб технического сотрудничества крупных учреждений должна быть, по-видимому, полной. Другими словами, они должны исчезнуть, и их следует заменить новыми предложенными структурами. Это позволило бы выделять 4 млрд. долл. в год новым агентствам или учреждениям и достичь таким образом достаточной критической массы, для создания динамизма.

б) выбор между формулой агентств и формулой учреждений может зависеть от разрешаемых проблем. Формула "учреждение" представляется более привлекательной в той степени, в какой она предполагает идею рентабельности. В рамках надлежащей системы долгосрочного финансирования, которая в настоящее время отсутствует у развивающихся стран, было бы возможно определить для этих учреждений, помимо классического понятия финансовой рентабельности, тип "социальной" рентабельности, и которой заслуживает изучения.

58/ Используемые формулировки зачастую мало приспособлены к проблемам соответствующего региона или субрегиона. Таким образом, идея создания "общих рынков" по примеру Западной Европы зачастую не соответствует никаким потребностям или реальным возможностям, поскольку проблемы сотрудничества на региональных уровнях в большинстве случаев не являются прежде всего торговыми.

59/ Организации этой группы предоставляют либо льготные займы, возмещаемые в течение длительного периода (случай МАР), либо займы с обычной процентной ставкой (Мировой банк). Объем большинства их проектов колеблется и, как правило, составляет от 10 до 40 млн. долларов. Они включают весьма значительную часть оборудования. Мировой банк сотрудничает с ПРООН как с учреждением, которое осуществляет различные проекты технической помощи, однако сам финансирует значительное количество проектов этого типа, которые зачастую имеют целью провести технико-экономическое обоснование. Чтобы сравнить по объему деятельность системы Организации Объединенных Наций и деятельность Группы Мирового банка можно использовать либо данные о взносах, либо данные о расходах. Они дают различную информацию о соответствующих масштабах этих двух групп. Если взять за основу

данные о взносах правительств (таблица VII.5 документа "Доклад о сотрудничестве в целях развития, 1984 год" ОЭСР), можно получить следующую картину:

|                                                                     | <u>В млн. долл.</u> |
|---------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Взносы в фонды и программы ООН (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и т.д.)        | 1 300               |
| Взносы в специализированные учреждения и другие органы, включая МПП | 1 165,1             |
| Промежуточный итог                                                  | 2 465,1             |
| Взносы в группу Мирового банка и МФФР                               | 3 586,4             |
| Итого:                                                              | 6 051,5             |

На основе этих данных можно получить следующие соотношения: 59% для Мирового банка и 41% для нефинансовых организаций.

Если основываться на данных о расходах, представленных Генеральным директором по вопросам развития (документ ООН А/39/417), можно получить следующую картину:

|                                                                   | <u>В млн. долл.</u> |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Оперативные расходы группы ООН<br>(исключая гуманитарные расходы) | 2 092               |
| Группа Мирового Банка                                             |                     |
| Общие расходы                                                     | 9 700               |
| Чистые расходы                                                    | 7 200               |
| Чистые переводы                                                   | 4 200               |
| (из них концессионных МАР: 1 232                                  |                     |
| Неконцессионных Мирового банка: 2 968)                            |                     |

Концессионная доля группы Мирового банка менее значительна, чем концессионная доля системы Организации Объединенных Наций (62,5% для нефинансовой системы и 37,5% для группы Банка).

60/ Cp. Decision-Making Strategies for International Organizations. The IMF model, Frederick K. Lister, University of Denver, 1984.

См. также: Williaiv Dickson, "The Evaluation of Weighted Voting Schemes for the United Nations General Assembly", International Studies Quarterly, 1983.

61/ В статье 10 Устава ЮНИДО предусматривается создание Комитета по программным и бюджетным вопросам в составе 27 членов, места в котором распределяются таким образом, чтобы промышленно развитые страны располагали правом вето в случае их совместного голосования. Общий фонд для сырьевых товаров имеет весьма сложную систему смешанного голосования, близкую к системе МВФ. Другим примером являются положения, касающиеся международного органа по морскому дну (Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву), в котором весьма многочисленные решения должны приниматься большинством в две трети голосов.

62/ В отличие от современной системы, где не предусмотрено никакого механизма для согласования точек зрения по основным проблемам между руководителями различных учреждений, предлагаемая здесь система "Комиссии" обеспечила бы наличие постоянного диалога для определения и изучения проблем (главным образом междисциплинарных), представляемых "Совету". В этих условиях можно предположить, что некоторые члены Комиссии будут поставлены во главе служб, а другие будут располагать лишь группой из нескольких человек для оказания им помощи в проведении исследований.

63/ Десять следующих стран имеют ВВП, который выше чем 2,5% от объема валового мирового продукта: Соединенные Штаты Америки, Союз Советских Социалистических Республик, Япония, Федеративная Республика Германии, Франция, Соединенное Королевство, Италия, Канада, Бразилия и Китай. 7 стран имеют население свыше 100 млн. жителей: Китай, Индия, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенные Штаты Америки, Индонезия, Бразилия и Япония. Лишь две из них - Индия и Индонезия - имеют ВВП меньше чем 2,5% от общего валового мирового продукта. Таким образом, эти две страны следует добавить к первым десяти странам, если использовать поочередно первый или второй критерий значимости.

64/ Министерства иностранных дел и министерства финансов во всех странах представлены в двух различных системах международных организаций. Другие технические министерства (здравоохранения, транспорта, труда, сельского хозяйства, промышленности и т.д.) также имеют прямые связи с международными организациями своего сектора. Однако в то время как технические министерства в определенной степени подвергаются политическому контролю со стороны министерств иностранных дел, министерства финансов пользуются большей независимостью. Из этого вытекает достойная сожаления дихотомия в представительстве государств в международных организациях, а также отсутствие связи между финансовыми организациями (МВФ, Мировой банк, ГАТТ) и организациями системы Организации Объединенных наций в том смысле, который принят в настоящем докладе. Создание "экономической организации ООН" должно было бы одновременно восполнить пробел (финансовые организации не обсуждают вопросы взаимодополняемости экономических стратегий на мировом уровне) и способствовать установлению более тесных связей между представителями министерств финансов и министерств иностранных дел. Это способствовало бы обеспечению лучшей координации на национальном уровне. Предложение об учреждении должности "экономического посла" наряду с "политическим послом" идет в этом направлении.

65/ Ср. примечания 7, 10, 12, 14 и 16.

66/ Документ DP 5, тома I и II, Женева 1969 г. (в продаже под №: R.70.1.10). Цитата из преамбулы к тому I, стр. (iii) в отношении системы Организации Объединенных Наций: "Следует задать вопрос: "кто контролирует этот аппарат?". Все говорит о том, что до настоящего момента правительства его не контролируют, а также что этот аппарат не в состоянии контролировать себя в разумных пределах. Это объясняется не отсутствием в нем способных сотрудников, а его организацией, которая делает невозможной руководство. Другими словами, аппарат в целом перестал поддаваться управлению. В результате он становится все более медлительным и неуклюжим, напоминая доисторическое чудовище".

67/ Табу, касающееся невозможности пересмотра Устава Организации Объединенных Наций, не касается числа членов Экономического и Социального Совета, поскольку статья 61 изменялась дважды, в 1965 и 1975 годах, с целью увеличения этого числа с 18 до 27, а затем с 27 до 54 членов. Поэтому, возможно, было бы достаточно изменить ее в третий раз. См. также работы Специального комитета по Уставу Организации Объединенных Наций и усилению роли Организации, созданного Генеральной Ассамблеей в 1975 году.

68/ Автор хотел бы упомянуть здесь некоторые фундаментальные труды, которые помогли ему в его общей исследовательской работе: Suzanne Bastid, Le Droit des organisations internationales, Paris, Les cours de droit, 1970; Inis L. Claude, Swords into Ploughshares, Random House, 1964; Stanley Hoffman, Organisations internationales et pouvoirs politiques des Etats, Paris, Armand Colin, 1954; Michel Virally, L'Organisation mondiale, Armand Colin, 1972.

Также следует отметить, что приложение VI было составлено благодаря статье Mr. André Lewin, ... "La coordination au sein des Nations Unies, mission impossible", опубликованной во Французском ежегоднике международного права, 1983 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ I  
ТАБЛИЦА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ И ПЕРСОНАЛА МЕЖДУ ОСНОВНЫМИ  
УЧРЕЖДЕНИЯМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
(1984 год)

| Организации и учреждения                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Расходы (по оценкам)<br>Обычный бюджет<br>(в млн. дол.)                                                              | Расходы (по оценкам)<br>Внебюджетные ассигно-<br>вания (в млн. дол.)                                                     | Итого                                                                                                                           | %      | Персонал                                                                       |                                                                                   | Эксперты  | Итого                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                      |                                                                                                                          |                                                                                                                                 |        | Категория<br>специа-<br>листов                                                 | Категория<br>сотрудни-<br>ков общих<br>служб                                      |           |                                                                                   |
| ВПС                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 10.6                                                                                                                 | 0.4                                                                                                                      | 11                                                                                                                              |        | 72                                                                             | 81                                                                                | 6         | 159                                                                               |
| ИМО                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 12.9                                                                                                                 | 7.7                                                                                                                      | 20.6                                                                                                                            |        | 83                                                                             | 167                                                                               | 34        | 284                                                                               |
| ВМО                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 19.1                                                                                                                 | 22.5                                                                                                                     | 41.6                                                                                                                            |        | 134                                                                            | 193                                                                               | 63        | 390                                                                               |
| ВОИС                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 19.8                                                                                                                 | 2.5                                                                                                                      | 22.3                                                                                                                            |        | 89                                                                             | 189                                                                               | -         | 278                                                                               |
| МСЗ                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 51.1                                                                                                                 | 37.8                                                                                                                     | 89                                                                                                                              |        | 243                                                                            | 467                                                                               | 165       | 875                                                                               |
| ИКАО                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 29.8                                                                                                                 | 60.5                                                                                                                     | 90.3                                                                                                                            |        | 311                                                                            | 638                                                                               | 288       | 1 237                                                                             |
| Итого по небольшим учреждениям                                                                                                                                                                                                                                                                            | 143.3                                                                                                                | 131.40                                                                                                                   | 274.80                                                                                                                          | 4.9    | 932                                                                            | 1 735                                                                             | 556       | 3 223                                                                             |
| МАГАТЭ                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 95.1                                                                                                                 | 42.8                                                                                                                     | 137.9                                                                                                                           |        | 646                                                                            | 1 009                                                                             | -         | 1 655                                                                             |
| A. Частичный итог                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 238.4                                                                                                                | 174.2                                                                                                                    | 412.7                                                                                                                           | 7.5    | 1 578                                                                          | 2 744                                                                             | 556       | 4 878                                                                             |
| МОТ                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 127.3                                                                                                                | 118.7                                                                                                                    | 246.1                                                                                                                           |        | 796                                                                            | 1 429                                                                             | 543       | 2 768 2/                                                                          |
| ЮНЕСКО                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 210.3                                                                                                                | 108.7                                                                                                                    | 319.1                                                                                                                           |        | 1 131                                                                          | 2 021                                                                             | 207       | 3 359                                                                             |
| ВОЗ                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 260.1                                                                                                                | 229.8                                                                                                                    | 489.9                                                                                                                           |        | 1 056                                                                          | 3 533                                                                             | 740       | 5 329                                                                             |
| ФАО                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 210.5                                                                                                                | 326.8                                                                                                                    | 537.3                                                                                                                           |        | 1 546                                                                          | 3 752                                                                             | 1 692     | 6 990                                                                             |
| B. Частичный итог по четырем<br>крупным учреждениям                                                                                                                                                                                                                                                       | 802.2                                                                                                                | 784                                                                                                                      | 1 592.4                                                                                                                         | 28.9   | 4 529                                                                          | 10 735                                                                            | 3 182     | 18 446                                                                            |
| C. ООН (Всего)                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 800.6                                                                                                                | 1 117.7                                                                                                                  | 1 918.4                                                                                                                         | 34.7   | 4 714                                                                          | 11 123                                                                            | 1 373     | 17 210                                                                            |
| в т.ч.: ЮНИДО-1/<br>ЮНКТАД 1/<br>УВКБ 1/<br>ЭКА 1/<br>ЭКЛАК 1/<br>ЭСКАТО 1/<br>ЭКЗА 1/<br>ЕЭК 1/<br>Политические вопросы,<br>Совет безопасности и<br>операции по поддержа-<br>нию мира (исключая<br>БАЛОР) 1/<br>Разоружение 1/<br>Политические вопро-<br>сы, опека и деколо-<br>низация<br>ЮН- 1/<br>ОИГ | [62.5]<br>[59.3]<br>[57.3]<br>[24.6]<br>[28.7]<br>[19.9]<br>[30.6]<br>[60.3]<br>[57.6]<br>[ 6.3]<br>[ 9.5]<br>[ 8.9] | [ 95.4]<br>[ 40.1]<br>[403.8]<br>[ 13.5]<br>[ 37.5]<br>[ 45.4]<br>[ 1.3]<br>[ 1.3]<br>[179.3]<br>-<br>[ 53.9]<br>[ 19.3] | [157.9]<br>[ 99.4]<br>[461.1]<br>[ 38.1]<br>[ 66.2]<br>[ 65.3]<br>[ 31.9]<br>[ 61.6]<br>[236.9]<br>[ 6.3]<br>[ 63.4]<br>[ 28.3] |        | 472<br>260<br>402<br>244<br>206<br>235<br>115<br>123<br>217<br>32<br>153<br>75 | 660<br>220<br>674<br>455<br>458<br>476<br>214<br>111<br>1 186<br>26<br>310<br>129 |           | 1 132<br>480<br>1 076<br>699<br>664<br>711<br>329<br>234<br>1 403 2/<br>58<br>269 |
| ПРООН<br>ЮНИСЕФ<br>ЮНФПА<br>БАЛОР                                                                                                                                                                                                                                                                         | -<br>-<br>5.6                                                                                                        | 96<br>380.5<br>135.5<br>248.2                                                                                            | 96<br>380.5<br>135.5<br>253.8                                                                                                   |        | 1 148<br>846<br>83 1/<br>12 1/                                                 | 4 546<br>2 076<br>12 1/                                                           | 76<br>288 | 5 770<br>3 210<br>95 2/                                                           |
| D. Итого по оперативным программам                                                                                                                                                                                                                                                                        | 5.6                                                                                                                  | 860.2                                                                                                                    | 865.8                                                                                                                           | 15.7   | 2 077                                                                          | 6 634                                                                             | 364       | 9 075                                                                             |
| D. (бис) итог по гуманитарным<br>вопросам (УВКБ + БАЛОР)                                                                                                                                                                                                                                                  | [62.9]                                                                                                               | [652.0]                                                                                                                  | [714.9]                                                                                                                         | [13.0] | [485]                                                                          | [674]                                                                             |           | [1 159]                                                                           |
| E. ВПП                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | -                                                                                                                    | 736.8                                                                                                                    | 736.8                                                                                                                           | 13.3   | 4/                                                                             |                                                                                   |           | 4/                                                                                |
| F. Разные 7/                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                      |                                                                                                                          |                                                                                                                                 |        | 190                                                                            | 262                                                                               | 5         | 457                                                                               |
| ИТОГО<br>(A+B+C+D+E+F)                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1 850                                                                                                                | 3 671.9                                                                                                                  | 5 521.0                                                                                                                         | 100    | 13 088                                                                         | 31 500                                                                            | 5 475     | 50 066                                                                            |

Источники: Для расходов: документ E/1984/70, таблица 1 (при отсутствии других указаний). Данные за двухлетний период 1984-1985 гг. были разделены на два для получения годовых расходов. Для персонала: документ ACC/1985/PER/R.34 (при отсутствии других указаний).

Примечание: Колонка 03 включает персонал категории общих служб, работающих в центральных учреждениях, в региональных бюро и по проектам технического сотрудничества.

1/ Данные из бюджета по программам Организации Объединенных Наций на 1984-1985 гг. (документ A/38/6). Колонка "обычный бюджет" включает также "распределенные расходы" по соответствующей организации.

2/ В общее число не включены около 350 военных наблюдателей.

3/ Из общего числа исключены около 18 тыс. местных сотрудников БАЛОР.

4/ Персонал ВПП включается в персонал ФАО; в 1984 г. в ВПП насчитывалось 334 сотрудника категории специалистов и 778 сотрудников категории общих служб.

5/ Включал персонал Туринского центра.

6/ Включал персонал ПОЗ.

7/ Эта строка включает персонал ЮНТАР, ЮНГС, Международного Бюро и ГАТТ, для которых отсутствовали данные о соответствующих расходах.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

### Перечень некоторых организаций, имеющих отдельный юридический статус и связанных с различными организациями

**ООН:** Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН, Нью-Йорк), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ, Нью-Йорк), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (Женева), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (Найроби), Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения (ЮНФПА, Нью-Йорк), Фонд Организации Объединенных Наций для борьбы со злоупотреблениями наркотическими средствами (ЮНФДАК, Вена), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР, Нью-Йорк), Университет Организации Объединенных Наций (Токио), Институт Организации Объединенных Наций по исследованиям в области разоружения (ЮНИДИР, Женева), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР, Вена и Бейрут), Международный исследовательский и учебный институт по улучшению положения женщин (Сан-Доминго), Научно-исследовательский институт социальной защиты Организации Объединенных Наций (Рим), Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (Женева), Мировая продовольственная программа (Рим), Всемирный продовольственный совет (Нью-Йорк), Фонд помощи Намибии и беженцам в южной части Африки, Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам - Хабитат (Найроби), Целевой фонд Бюро координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (Женева) и т.д.

**ВОЗ:** Международное агентство по изучению рака, Фонд по изучению онхоцеркоза, Целевой фонд Сасакава для здравоохранения, Добровольный фонд укрепления здоровья, Специальные фонды (слепота, желудочно-кишечные заболевания, медицинские исследования, проказа, малярия, оспа, фрамбезия, зоонозы, заболевания, передающиеся половым путем, расширенная программа вакцинации, исследования в области воспроизводства и т.д.). Кроме того, Панамериканская организация здравоохранения осуществляет девять специальных программ в области здравоохранения в Латинской и Центральной Америке.

**ФАО:** Следующие специальные программы действий: удобрения, снабжение удобрениями, содействие в обеспечении продовольствием, предотвращение потерь продовольствия, улучшение и развитие семенного фонда, развитие мясного животноводства, координация развития молочного животноводства, борьба против африканского трипанозомиаза животных, борьба против саранчи, развитие сельскохозяйственного кредита, рыбная ловля в исключительных экономических зонах, лесоводство в целях развития местных общин, аграрная реформа и сельское развитие, азот, борьба против чумы крупного рогатого скота и свиней, борьба против ящура, особые операции по оказанию помощи, чрезвычайные международные запасы продовольствия и т.д.

**ЮНЕСКО:** Международный фонд по развитию культуры, Межправительственная программа развития коммуникации, Программы сохранения памятников или памятных мест (Нубийские храмы, Венеция и т.д.).

**МОТ:** Международный центр передового технического и профессионального обучения в Турине, Международный институт по проблемам труда, программы в области профессиональной подготовки рабочих и профсоюзной деятельности и т.д.

**ПРООН:** Фонд капитального развития ООН, Фонд специальных мер для оказания помощи наименее развитым странам, Обратный фонд ООН для исследования природных ресурсов, Программа добровольцев ООН, Бюро ООН по вопросам Судано-сахелианского района, Специальный фонд ООН для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, Международный фонд по науке и технике в целях развития, Фонд технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС) и т.д.

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Перечень "Основных программ" шести крупнейших организаций

Организация Объединенных Наций: Координация помощи в случае стихийных бедствий; Международный контроль над наркотическими средствами; энергетика; окружающая среда; продовольствие и сельское хозяйство; населенные пункты; промышленное развитие; международная торговля; природные ресурсы; народонаселение; государственно-административная деятельность и финансы; наука и техника; социальное развитие; транснациональные корпорации; транспорт; вопросы и политика в области развития.

ЮНЕСКО: Анализ мировых проблем и перспективные исследования; образование для всех; коммуникация на службе человека; разработка и осуществление политики в области образования; науки и их применение в целях развития; системы информации и доступ к знаниям; методы и стратегия деятельности в целях развития; окружающая человека среда и ресурсы земли и моря; культура; искоренение предрассудков, нетерпимости, расизма и апартеида; мир; права человека и права народов; положение женщин.

МОТ: Международные нормы труда и права человека; содействие равенству; занятость и развитие; профессиональная подготовка; отношения в промышленности; условия труда и окружающая среда; социальное обеспечение.

ФАО: Природные ресурсы; сельскохозяйственное производство; животноводство; сельское развитие; питание; сельскохозяйственная и продовольственная политика; политика в области рыболовства; лесные ресурсы; лесное хозяйство.

ВОЗ: Развитие систем здравоохранения; первая медицинская помощь; персонал системы здравоохранения; информация и образование в области здравоохранения; развитие научных исследований в области здравоохранения; охрана и укрепление здоровья; здоровая окружающая среда; технология ухода и восстановления трудоспособности; предупреждение болезней и борьба с ними.

МАГАТЭ: Ядерная энергия; ядерная безопасность; ядерные взрывы в мирных целях; продовольствие и сельское хозяйство; науки о жизни; физические науки.