

**Совет Безопасности**

Distr.: General
8 April 2010
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии
при Организации Объединенных Наций от 8 апреля
2010 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь препроводить Вам доклад о семинаре для вновь избранных и нынешних членов Совета Безопасности, который состоялся 19 и 20 ноября 2009 года в Арривудском конференционном центре (см. приложение). Окончательный доклад был подготовлен в соответствии с Правилами Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая весьма положительные отзывы участников, получаемые нами из года в год, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что этот доклад не только поможет вновь избранным членам Совета ознакомиться с методами и процедурами работы Совета, но и позволит членам Организации Объединенных Наций в целом лучше понять сложный характер работы Совета.

В этой связи буду признателен за распространение настоящего доклада в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Ярмо Виинанен

Посол

Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций



Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 8 апреля 2010 года на имя Председателя Совета Безопасности

«Не задерживаясь ни на секунду»: седьмой ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности

19 и 20 ноября 2009 года
Арроувудский конференционный центр
Рай-Брук, штат Нью-Йорк

Правительство Финляндии в сотрудничестве с Центром международных организаций Колумбийского университета, Отделом по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) провело 19 и 20 ноября 2009 года седьмой ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

Такие ежегодные семинары способствуют ознакомлению вновь избранных членов Совета с практикой, процедурами и методами работы Совета, с тем чтобы они могли, «не задерживаясь ни на секунду», браться за дело сразу же после того, как в январе следующего года вливаются в состав Совета. Серия этих семинаров позволяет также нынешним членам Совета поразмышлять над своей работой в неофициальной обстановке. Эти семинары были задуманы с целью дополнить ежегодно проводимые ЮНИТАР брифинги по различным аспектам работы Совета.

В этом году на открытии семинара, состоявшегося во второй половине дня, выступил руководитель аппарата Административной канцелярии Генерального секретаря Организации Объединенных Наций г-н Виджай Намбияр.

Программа работы на 20 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала проведение четырех заседаний за круглым столом, посвященных следующим темам:

- I. Положение дел в Совете в 2009 году: подведение итогов и взгляд в будущее
- II. Методы работы
- III. Миссии, комитеты и рабочие группы Совета Безопасности
- IV. Сделанные выводы: размышления участников дискуссии 2009 года.

На ужине по случаю открытия семинара с основным заявлением выступил руководитель аппарата Административной канцелярии Генерального секретаря Организации Объединенных Наций г-н Виджай Намбияр. В начале своего выступления он поблагодарил делегацию Финляндии за организацию седьмого ежегодного семинара для вновь избранных членов Совета Безопасности, а также выразил благодарность Центру международных организаций Колумбийского университета, Отделу по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций и Учебному и научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) за поддержку в проведении этого мероприятия. Поздравив с избранием в состав Совета Безопасности

сти новых членов — Боснию и Герцеговину, Бразилию, Габон, Ливан и Нигерию, он заявил, что тема мероприятия «Не задерживаясь ни на секунду» не в полной мере отражает то, каким образом новым членам Совета придется действовать: поскольку, учитывая количество и сложность вопросов, которыми занимается Совет, им придется «срываться с места, не задерживаясь ни на долю секунды».

Цитируя справочный документ, подготовленный к семинару профессором Колумбийского университета Эдвардом Лаком, руководитель аппарата заметил, что Совет Безопасности действительно «пользуется заслуженной репутацией самого интенсивного и продуктивно работающего межправительственного органа системы Организации Объединенных Наций». Он отметил, что Совету поручают решать больше проблем в большем числе точек Земного шара, чем когда-либо ранее. Поскольку сегодняшние сложные глобальные проблемы невозможно решить усилиями какой-либо одной нации, действующей в одиночку, Совет Безопасности стал олицетворять собой то, что Генеральный секретарь назвал «возрожденной многосторонностью». Общественность все больше воспринимает Совет Безопасности как всемирный орган. По словам руководителя аппарата, люди ожидают, что Совет откликнется на их потребности, поймет первопричины проблем, с которыми они сталкиваются, и оперативно окажет им эффективную помощь в чрезвычайных ситуациях. В условиях кризиса люди не могут терпеливо ждать, пока будут проведены обсуждения, или мириться с задержками. Они ждут от Совета действий. Хотя реальные разногласия могут препятствовать своевременному принятию мер реагирования, следует понимать, что чем дольше промедление, тем хуже становится ситуация на местах.

Поэтому, по мнению руководителя аппарата, этот семинар организуется именно с целью улучшить работу Совета. Его участники получают возможность глубоко вникнуть в несколько основных тем: проанализировать деятельность Совета; изучить методы его работы; рассмотреть деятельность его миссий, комитетов и рабочих групп; а также проанализировать выводы, которые были сделаны выбывающими членами Совета.

Руководитель аппарата отметил, что взаимоотношения между Секретариатом и Советом Безопасности имеют особое значение для системы Организации Объединенных Наций, поскольку включают как самые разнообразные варианты непосредственного взаимодействия в Центральных учреждениях, так и — все в большей степени — выполнение Секретариатом утвержденных Советом мандатов в Африке, Азии, Европе, Северной и Южной Америке. В Афганистане изначально главное внимание уделялось стабилизации политической обстановки, а затем — оказанию поддержки в проведении свободных и справедливых выборов. Хотя сегодня приоритетные задачи более раннего периода не утратили своей актуальности, главным вопросом повестки дня является обеспечение безопасности персонала в Афганистане, поскольку Организация Объединенных Наций является объектом угроз не в силу своей деятельности, а в силу того, что она собой олицетворяет.

Руководитель аппарата заявил, что в предстоящие месяцы новым членам Совета, вероятно, предстоит столкнуться с рядом сложных ключевых проблем. По его мнению, они будут связаны, в том числе, с возобновлением мандата Миссии Организации Объединенных Наций в Непале в январе 2010 года в «сложных условиях», истечением срока действия мандата Операции Организа-

ции Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре и вероятной отсрочкой выборов в этой стране, возобновлением мандата Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) и непрекращающимся насилием против гражданского населения в этой стране, важными политическими событиями в Судане в ходе подготовке страны к проведению выборов и референдума соответственно в 2010 году и в 2011 году и их последствиями для Миссии Организации Объединенных Наций в Судане и Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД).

Руководитель аппарата обозначил четыре области, в которых требуется повысить эффективность сотрудничества между Советом Безопасности и Секретариатом. Во-первых, речь идет о неофициальных контактах между членами Совета и Секретариатом, включая, в частности, разнообразные консультации, двусторонние встречи с Генеральным секретарем и другими сотрудниками руководящего звена, «неофициальные интерактивные обсуждения», а также ежемесячно проводимые рабочие завтраки Генерального секретаря с членами Совета. Такие мероприятия могут быть весьма полезными для обмена информацией по вопросам, не включенным в повестку дня Совета. В качестве примера он привел рабочий обед в октябре 2009 года, на котором Генеральный секретарь проинформировал членов Совета о событиях в Гвинее, уделив особое внимание просьбе Африканского союза и Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) об учреждении независимой комиссии по расследованию. Многие члены Совета высказались в поддержку учреждения такой комиссии, которая и была сформирована, а затем ее создание было одобрено в заявлении Председателя Совета Безопасности. По словам руководителя аппарата, это — один из оптимальных способов, позволяющих активнее задействовать Совет в реализации инициатив в области раннего предупреждения конфликтов, прежде чем ситуация усугубится и потребуются направлять миссию по поддержанию мира. В связи с этим он подчеркнул, что добрые услуги Генерального секретаря могли бы стать более действенными при поддержке Совета Безопасности, особенно в тех случаях, когда его члены единодушны в своей поддержке добрых услуг Генерального секретаря.

Вторая область, на которой подробно остановился руководитель аппарата, касалась официальных и неофициальных докладов и писем. Он заметил, что Секретариату следует сообщать Совету то, что ему необходимо знать, а не то, что он хочет услышать. Секретариату следует представлять Совету правдивую и объективную информацию по важнейшим вопросам, касающимся мира и безопасности, вне зависимости от того, включены они в повестку дня работы Совета или нет. Согласившись с тем, что Секретариат периодически представляет свои доклады с опозданием в силу того, что до опубликования они должны быть рассмотрены и одобрены на самых разных уровнях, он заверил собравшихся в том, что Секретариат прилагает все усилия к тому, чтобы более четко соблюдать сроки, установленные Советом.

Третья область взаимодействия, о которой шла речь, касалась роли Секретариата в непосредственном выполнении мандатов Совета. Что касается операций по поддержанию мира, то руководитель аппарата отметил, что порой мандаты являются результатом столь деликатных политических компромиссов, что выполнение их на месте оказывается невозможным в силу нереалистичности поставленных целей, неадекватности ресурсов, либо того и другого вместе.

Для того чтобы решить эту серьезную проблему, он предложил, чтобы Секретариат подключался к разработке мандатов Советом на раннем этапе, что способствовало бы выработке общего понимания в отношении целей и ресурсов, необходимых для выполнения мандата. В любом случае, Секретариат будет совместно с Советом добиваться того, чтобы в мандатах была предусмотрена четкая политическая стратегия урегулирования конфликта, чтобы они обеспечивали возможность для быстрого развертывания и подкреплялись адекватными ресурсами.

Четвертая, и последняя, область взаимодействия — это контроль за соблюдением режима санкций. Для того чтобы содействовать реализации усилий в этой области, Совет творчески подходит к созданию групп экспертов, а Секретариат помогает определить их состав, обеспечить их всем необходимым и оказать надлежащую поддержку, предоставляя им информацию и вынося рекомендации, которые никаким иным образом они получить не могли бы. Эти группы вносят важный вклад в работу Совета. Хотя группы, независимые по своему характеру, порой выносят рекомендации, которые Совету сложно осуществить на практике — либо в силу политических причин, либо ввиду отсутствия необходимого потенциала, руководитель аппарата, тем не менее, предложил Совету тщательно анализировать и, где это возможно, выполнять соответствующие рекомендации.

По мнению руководителя аппарата, в основу взаимоотношений Генерального секретаря и Совета Безопасности положены три главных составляющих. Первая определена в статьях 97 и 99 Устава Организации Объединенных Наций. В статье 97 определена роль Генерального секретаря в качестве главного административного должностного лица Организации Объединенных Наций, а в статье 99 определена его политическая роль по отношению к Совету Безопасности. Отношения Генерального секретаря с Советом Безопасности в каждом случае определяются в значительной степени тем, как он понимает эти функции, к выполнению которых необходимо подходить, реально сознавая все возможности и ограничения, связанные с возложенными на него обязанностями. Беспристрастность и независимость — ключевые элементы второй составляющей. Однако, подчеркнул он, непристрастность не надо приравнивать к нейтральности. Если то, насколько Генеральный секретарь зримо присутствует при решении тех или иных вопросов, зависит от характера самих вопросов, а функции между ним и Советом никогда не распределяются одинаково, то Совет Безопасности, в конечном итоге, всегда несет ответственность за свои решения. Что касается третьей составляющей, то, по словам руководителя аппарата, Генеральный секретарь может оказывать Совету содействие в выработке единых установок, если в самом Совете предпринимаются усилия в интересах постановки общих задач, независимо от национальной позиции каждой страны — члена Совета. В качестве примера оратор привел предпринятые Генеральным секретарем усилия в Мьянме и Шри-Ланке. После того как была выработана позиция, отражавшая ожидания Совета и международного сообщества, Генеральный секретарь провел переговоры с руководством этих стран. Хотя отдельные средства массовой информации подвергли критике предпринятые им усилия, по его мнению, они отражали общность целей и задач в рамках Совета.

В заключение руководитель аппарата напомнил новым членам Совета, что работа в составе Совета даст им возможность мыслить масштабно, не ограничиваясь интересами их стран и регионов. Совет рассматривает не только во-

просы мира, но и смежные вопросы, касающиеся правосудия, прав человека и международного гуманитарного права. К тому же, с годами Совет расширил круг рассматриваемых им вопросов, включив в него, помимо стоящих в повестке дня вопросов, касающихся конкретных стран, междисциплинарные проблемы, такие как защита гражданского населения, дети и вооруженные конфликты, женщины и мир и безопасность. Руководитель аппарата рекомендовал новым членам Совета рассматривать свою роль в Совете с максимально широких позиций и одновременно руководствоваться в качестве непреложного документа Уставом Организации Объединенных Наций.

Заседание I

Положение дел в Совете в 2009 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий:

Посол Виталий Чуркин
Постоянный представитель Российской Федерации

Комментаторы:

Посол Рухакана Ругунда
Постоянный представитель Уганды

Посол Алехандро Вулфф
Заместитель Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки

На заседании I у членов Совета была возможность поразмышлять над тем, как Совет работает в настоящее время, и заглянуть вперед, с тем чтобы понять, какие проблемы и задачи ему придется решать в предстоящие месяцы и годы. Основное внимание на заседании было уделено следующим вопросам: тенденции в отношении повестки дня, объемы работы и результативности работы Совета; расширение и эволюция миротворческих мандатов и операций; сотрудничество с региональными и субрегиональными механизмами; прочие жизненно важные вопросы, включенные в повестку дня Совета.

Тенденции в отношении повестки дня, объема работы и продуктивности работы Совета

На первом заседании состоялось предметное обсуждение справочного документа, подготовленного к семинару профессором Колумбийского университета Эдвардом Лаком. Приведенные в нем статистические данные о числе официальных заседаний, неофициальных консультаций, резолюций и заявлений Председателя, позволяли сделать вывод о снижении интенсивности и продуктивности работы Совета. В документе отмечалось, что это, вполне вероятно, — здоровая и обнадеживающая тенденция для органа, который рассматривается всеми как наиболее продуктивно работающий орган системы Организации Объединенных Наций и который всегда работает на пределе возможностей. Тем не менее несколько ораторов выразили сомнение относительно того, что приведенные статистические данные в полной мере и четко отражают как продуктивность, так и неизменно огромный объем работы Совета. Один из высту-

павших отметил, что члены Совета должны ежедневно решать вопросы, относящиеся к работе Совета. Увеличивается как продолжительность заседаний, так и продолжительность выступлений. Помимо по меньшей мере четырех официальных заседаний в неделю, проводятся самые разнообразные неофициальные заседания и консультации. Хотя открытые заседания и регистрируются как одно заседание, они зачастую проводятся в течение целого дня. Кроме того, по мнению этого участника, маловероятно, чтобы заседания стали проводиться реже, если принять во внимание по-прежнему высокий спрос на деятельность по поддержанию мира. Еще один член Совета добавил, что, по его расчетам, он провел в Совете более 550 часов с тех пор, как его страна была избрана в состав Совета в начале года. По его мнению, статистические данные не могут отразить весь объем подготовительной и консультативной работы, связанной с подготовкой проектов документов для заседаний и резолюций.

Как подчеркнул еще один выступавший, точно также было бы неверно брать в расчет одни лишь официальные заседания, поскольку часто проводятся заседания комитетов по санкциям, неофициальные обсуждения вне зала заседаний Совета и в зале Совета для неофициальных консультаций, а также дискуссии с другими участвующими сторонами. Примером последних могут служить продолжительные дискуссии с миссией Африканского союза, прибывшей в Нью-Йорк для обсуждения обвинений, предъявленных Международным уголовным судом президенту Судана Омару аль-Баширу. По мнению этого участника, получить более верное представление о работе Совета можно было бы, вероятно, рассматривая ее за период, охватываемый в ежегодном докладе Совета Безопасности Генеральной Ассамблее (1 августа — 31 июля). Новым членам Совета рекомендуется быть готовыми к тому, что в ближайшие два года им предстоит напряженно трудиться, оставаясь на работе допоздна.

Несколько участников дискуссии выразили обеспокоенность по поводу того, что этот орган стал «заложником слишком большого объема работы»: невероятно напряженный график работы и заседаний оставляет мало времени для размышлений или стратегического планирования. Как сказал один из участников, хотя по роду своей деятельности Совет должен уделять основное внимание «горячим точкам», ситуация в которых может создавать угрозу международному миру и безопасности, его повестка дня перегружена тематическими вопросами. По его мнению, такое положение дел будет негативно сказываться как на направленности, так и на эффективности работы Совета. С этим заявлением согласился еще один выступавший, который добавил, что повестка Совета «перенасыщена» в силу того, что он берет на себя решение вопросов, выходящих за рамки полномочий, определенных для него в Уставе. Оратор выразил предостережение в отношении того, что, активно берясь за решение столь многих вопросов, Совет «перестает реально оценивать свои возможности». С другой стороны, как отметил третий выступавший, налицо реальные новые угрозы международному миру и безопасности, включая международную наркоторговлю и организованную преступность, которые требуют «нового мышления и обсуждений» в Совете.

Один из выступавших поинтересовался, о чем свидетельствует уменьшение числа заседаний и подготовленных материалов: о более эффективной работе Совета или о снижении его рабочей нагрузки. В любом случае, как отметил другой участник обсуждения, вместо того, чтобы обращать больше внимания на количественные показатели, например на число заявлений Председателя и

резолюций, было бы целесообразно постараться выработать параметры или показатели для оценки эффективности усилий, предпринимаемых Советом в связи с угрозами международному миру и безопасности. В этом контексте один из участников подчеркнул, что Совету следует расширять возможности тех, кто работает на местах, а не узурпировать их полномочия, связанные с решением проблем в их странах, а тем более не соревноваться с ними в этом. Неудивительно, заметил он, что операции по поддержанию мира зачастую не бывают успешными, а прочный мир обеспечить не удается.

Участники также уделили внимание тому, что в работе Совета усиливается тенденция принимать решения консенсусом. Как сказал один выступавший, хотя между резолюциями, принятыми большинством голосов, и резолюциями, принятыми единогласно, с юридической точки зрения разницы не существует, он не мог припомнить случая, когда голоса в Совете разделились бы в соотношении 9:6. Как было указано в справочном документе, преимущество достижения консенсуса заключается в том, что благодаря этому каждый член Совета — постоянный и непостоянный в равной степени — получает более широкие возможности для того, чтобы отстаивать свою позицию при обсуждении текстов резолюций. Однако несколько выступающих отметили, что стремление добиться консенсуса может стать причиной большего давления на отдельных членов Совета, которые почувствуют себя вынужденными идти за большинством. Что иногда и происходит, в том числе, когда проекты, подготовленные заранее, вносятся на рассмотрение небольшими либо внешними группами государств, например, Группой друзей, которые пытаются заручиться поддержкой членов Совета. Как заметил один из участников дискуссии, хотя подавляющее большинство резолюций в последние годы принималось единогласно, члены Совета, тем не менее, постоянно пытаются оценить, какую позицию займет требуемое большинство — девять членов, с тем чтобы, исходя из этого, самим голосовать. Добиться консенсуса — задача непростая, — сказал один участник. Он настоятельно призвал выбывающих членов Совета объяснить государствам — членам Организации Объединенных Наций, что и с 15 членами Совета вести дела далеко не просто. По его словам, некоторые из обсуждаемых в настоящее время вариантов реформирования деятельности Совета весьма осложнят его работу или сделают ее в принципе невозможной.

Взаимодействие с Секретариатом было бы полезно с точки зрения создания общей информационной базы для принятия Советом решений. Как указали несколько выступавших, в этом отношении особо полезными оказались рабочие обеды Генерального секретаря, которые позволяют членам Совета практически мгновенно узнать мнение Генерального секретаря в связи со стоящими перед Советом вопросы. Кроме того, широкую поддержку получает все более активное взаимодействие между Советом, Секретариатом, а также региональными и субрегиональными организациями, о чем подробнее говорится ниже.

Расширение и эволюция миротворческих мандатов и операций

Говоря о будущем, участники, как правило, соглашались с тем, что в предстоящие годы повестка дня Совета во многом будет определяться неизменно высоким или даже растущим спросом на операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Возможности международного сообщества — как в плане финансирования, предоставления воинских и полицейских контингентов либо гражданских специалистов — будут, как и прежде,

серьезно ограничены. Несколько участников обсуждения выразили обеспокоенность в отношении того, что отдельные страны становятся «систематическими получателями помощи» в рамках проведения операций по поддержанию мира, что подрывает властные структуры и потенциал на местах. Примером, в частности, может служить Гаити, куда направляются миссия за миссией, которыми так и не удается добиться кардинального решения основных проблем страны, а также Демократическая Республика Конго — страна, где уже в течение четырех десятилетий проводится крупнейшая операция по поддержанию мира, в рамках которой практически не было достигнуто прогресса в политической, экономической сферах и в сфере безопасности. Для того чтобы проиллюстрировать этот пример, один из выступавших заметил, что в начале 1960-х годов одним из миротворцев в Конго был бывший президент Нигерии Олусегун Обасанджо.

Несколько ораторов отметили, что одним из факторов, ограничивающих возможности в плане успешного планирования и завершения операций по поддержанию мира, является отсутствие в Организации Объединенных Наций аналитической структуры, которая занималась бы изучением и анализом глубинных причин конфликтов. Как отметил один из участников, Организация Объединенных Наций часто подходит к проведению операций по поддержанию мира, имея «стандартный пакет решений», результаты практической реализации которых не всегда и не вполне понятны и в которых зачастую не учитывается мнение основных заинтересованных участников в принимающих странах. Организации Объединенных Наций надлежит играть второстепенную, а возможно, даже третьестепенную роль, продолжил он, с тем чтобы жители этих стран сами брали на себя ответственность за поиск долгосрочных решений в связи с вооруженным конфликтом. Наряду с этим, добавил еще один выступавший, ни с принимающими странами, ни с другими органами и группами Организации Объединенных Наций, например со Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира Генеральной Ассамблеи, не проводится в достаточном количестве консультаций по вопросам планирования операций. Он согласился с тем, что в настоящее время Совет в большей степени учитывает мнения региональных и субрегиональных органов, в том числе благодаря проведению ежегодных встреч между его членами и членами Совета мира и безопасности Африканского союза. При этом он настоятельно призвал принять более активные меры для обеспечения большей оперативности и надежности взаимодействия с этими партнерами.

Отметив неподдающийся урегулированию характер целого ряда конфликтов, заниматься которыми было поручено Совету, один из выступавших заметил, что Совет стал своего рода «травмопунктом» при «больнице»: проблемы, урегулировать которые в рамках других форумов оказывается слишком сложным, передаются Совету. Хотя соседние страны, а также региональные и субрегиональные организации часто заинтересованы в недопущении эскалации конфликта, продолжил он, к услугам Организации Объединенных Наций для улаживания конфликта они, как правило, прибегают не в первую очередь. В результате члены Совета слишком часто вынуждены искать решения, которые позволили бы исправить уже сложившуюся ситуацию, а не предупредить ее возникновения. Вследствие этого, добавил еще один участник, Совет все чаще вынужден действовать скоропалительно, принимая «не всегда продуманные» решения. Эта тенденция, по его мнению, подрывает эффективность работы Со-

вета, равно как и его возможности в плане обеспечения адекватной подготовки миротворческих миссий. Как сказал еще один оратор, Совету было бы полезно применять на практике опыт более ранних миротворческих миссий, с тем чтобы будущие операции были более действенными и эффективными.

Один из участников заметил, что он не может припомнить ни одной операции по поддержанию мира, в связи с которой бы Совет, прежде чем санкционировать ее проведение, запросил бы у Секретариата информацию о том, какой в связи с ее проведением предполагается объем расходов, откуда будут направляться воинские контингенты, каким образом Совет может содействовать разрешению кризисной ситуации в отношениях между сторонами в конфликте и каким образом проведение операции скажется на общей политической обстановке. Если при подготовке и формировании миротворческой операции Совет не будет располагать объективной и точной информацией в этом плане, то существует риск того, что миссия в результате станет «частью сложившейся в стране обстановки» и ее мандат будет автоматически продлеваться из-за опасений членов Совета в отношении того, что в случае прекращения операции все усилия будут сведены на нет. Еще один оратор, согласившись с этими замечаниями, отметил, что миротворцев часто посылают в страны, где еще нет мира, который можно было бы поддерживать. В таких случаях, сказал он, Совету сложно перейти от выполнения функции «регулирования конфликта» к «разрешению конфликта».

Как было отмечено, в проектах резолюций и мандатах, формулировки которых становятся все более длинными, на операции по поддержанию мира возлагается все больше обязанностей, в силу чего полевые командиры часто не имеют четкого понимания приоритетных задач и стратегий прекращения операций. Так, например, в мандате МООНДРК предусмотрена 41 конкретная задача. Один из участников вспомнил шутку о том, как менялись взгляды дипломата, когда-то работавшего в составе Совета, а ныне работающего в составе полевой миссии в Африке. В Совете этот представитель часто выступал за более подробные формулировки мандатов, однако теперь, подходя к этим вопросам с точки зрения человека, работающего непосредственно в полевой миссии, он по-настоящему оценил необходимость формулировать мандаты более сжато и конкретно.

Под разными углами зрения обсуждался вопрос о взаимосвязи между деятельностью по предупреждению, поддержанием мира и миростроительством. Большинство участников дискуссии активно поддерживают тот более серьезный акцент, который Организация Объединенных Наций делает в своей работе на деятельности по предупреждению и миростроительству. Некоторые ораторы высоко оценили действия Секретариата, который уделяет больше внимания превентивной дипломатии, как это было, в частности, в последнее время в Гвинее и Мадагаскаре. По словам одного из участников, благодаря посредничеству конфликты можно «уничтожить в зародыше», а необходимость в проведении операций по поддержанию мира существенно уменьшается. Один из участников обсуждения заметил, что функция превентивной дипломатии больше подходит для Секретариата, а не для Совета, и что Совету следует поощрять большую активность Секретариата в этой сфере. Еще один оратор, однако, возразил на это, что, в соответствии с Уставом, функция превентивной дипломатии возложена и на Совет, а Секретариат часто проводит решения Совета в жизнь. Если, например, Совет особо подчеркивает важное значение пре-

вентивной дипломатии, посредничества и миростроительства, то Секретариату надлежит действовать соответственно, с учетом того, что деятельность этих двух органов является взаимодополняющей.

Согласившись с мнением о важности функции миростроительства, один оратор, однако, заявил, что Совет не очень успешно с ней справляется. В деятельности по миростроительству Совет выполняет, скорее, вспомогательную, нежели оперативную функцию. Благодаря поддержке различных субъектов деятельность в области миростроительства была с успехом осуществлена в Бурунди и в других странах. Еще один участник, который в качестве примера привел Миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити, заметил, что если деятельность по поддержанию мира зачастую способствует созданию условий, которые необходимы стране для продвижения вперед, то для реального продвижения вперед часто требуется инвестировать больше ресурсов в государственное строительство и миростроительство. Выступавший, однако, поинтересовался, каким образом можно приступить к реализации инициатив в области миростроительства в условиях, когда операция по поддержанию мира на месте не развернута. По мнению одного выступавшего, миссии по поддержанию мира стремятся создать условия для того, чтобы начало действовать политическое решение, то есть для «регулирования» конфликта, а в контексте осуществления инициатив в области миростроительства внимание в большей степени уделяется «разрешению» конфликта. Совет, заметил он, наделенный в соответствии с главой VII Устава полномочиями обеспечивать выполнение, уделяет больше внимания поддержанию мира, а следовательно созданию надлежащих условий для миростроительства. При этом миростроительство является важным механизмом, позволяющим не допустить возвращения к конфликтной ситуации. С учетом этого, ему представляется, что предстоящий обзор Комиссии по миростроительству станет хорошей возможностью для того, чтобы вновь проанализировать взаимосвязь между этими двумя функциями. Еще один выступавший отметил, что Комиссия сыграла важную роль в обеспечении стабильности в странах, где миротворческие силы на местах развернуты не были.

Активизация сотрудничества с региональными и субрегиональными механизмами, включая Совет мира и безопасности Африканского союза

Касаясь взаимодействия Организации Объединенных Наций с региональными и субрегиональными организациями, один из участников высоко оценил работу, проведенную Советом с Организацией американских государств по Гаити и Гондурасу, с Сообществом по вопросам развития стран юга Африки по Мадагаскару, а также с Африканским союзом по целому ряду проблем, с которыми сталкиваются страны этого континента. Региональные и субрегиональные организации «особенно хорошо понимают» все сложности, связанные с положением в их регионе, и поэтому они могут быть полезны при урегулировании остающихся нерешенными политических проблем. По мнению этого участника дискуссии, «непосредственный контакт» с жителями затронутых конфликтами районов помог бы должностным лицам в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций лучше понять их позицию и взгляды. Так, например, в ходе недавних посещений миссиями Совета Гаити, Руанды, Демократической Республики Конго и Аддис-Абебы, где члены миссии Совета встречались с членами Совета мира и безопасности Африканского союза, чле-

ны Совета активно общались с жителями на местах. Оратор отметил, что поскольку Совет большую часть времени занимается вопросами Африканского континента, то из региональных организаций к нему за помощью наиболее часто обращается Африканский союз. Однако выступающий призвал «проявлять осмотрительность», подчеркнув, что Совет и региональные организации являются совершенно разного рода структурами, которые, хотя и дополняют друг друга, действуют не очень успешно, когда одна пытается подменить собой другую. Было высказано мнение о том, что при принятии своих решений Совет все в большей степени учитывает мнение региональных организаций. Тем не менее один выступавший осторожно заметил, что Совет и региональные организации в своих взаимоотношениях еще не достигли уровня «полного доверия» и не выработали пока эффективной формулы для совместной работы. В связи с этим было высказано мнение о наличии разногласий между избираемыми и постоянными членами Совета. Как сказал один из участников, Совет не в достаточной степени учитывает позицию Африканского союза. Он настоятельно призвал к тому, чтобы секретариаты Организации Объединенных Наций и Африканского союза заранее согласовывали рекомендации, которые включаются в доклады Генерального секретаря, посвященные этому региону.

Другой выступавший выразил резкое несогласие с прозвучавшим предложением, заявив, что нет необходимости для проведения официальных встреч либо обмена документацией между Организацией Объединенных Наций и Африканским союзом, а Секретариату вовсе не нужно «согласовывать» рекомендации с Африканским союзом прежде, чем они будут включены в доклад Генерального секретаря. Еще один участник выразил удовлетворение в связи с развитием взаимоотношений между Советом и региональными органами, но при этом согласился с тем, что региональные организации не должны рассматриваться как своеобразные «клиринговые» центры для Генерального секретаря и Совета Безопасности. Разумеется, в соответствии с Уставом на Совет возложены совершенно особые обязанности. По его мнению, неоднозначный опыт ЮНАМИД является свидетельством того, что полномочия Совета может выполнять только сам Совет. Еще один участник возразил, отметив, что, несмотря на «нелицеприятный» характер процесса, ЮНАМИД все-таки, судя по всему, в определенной мере способствовала уменьшению масштабов насилия в регионе.

Взгляд в будущее

Несколько участников затронули вопрос о ведущейся в Совете борьбе за обеспечение надлежащей увязки принципов и интересов. Как было сказано, об этом можно судить по тому, что именно, по мнению Совета, представляет угрозу для международного мира и безопасности. Один выступавший заметил, что в нескольких случаях Совет не стал заниматься вооруженными конфликтами и характеризовавшимися насилием ситуациями в самых разных странах мира, поскольку не счел, что они представляют угрозу для международного мира и безопасности. Этими конфликтами, однако, оказалось затронуто огромное число людей, в связи с чем общественность стала интересоваться, почему Совет бездействовал. Оратор высказался за то, чтобы Совет разработал более четкий комплекс критериев, на основе которых он принимал бы решения относительно своих действий в связи с тем или иным конфликтом. Еще один выступавший добавил, что это имеет особое значение с учетом того, что в повестку дня

Совета включаются новые угрозы и вызовы, например, наркооборот и организованная преступность.

По мнению одного из участников дискуссии, Совет не был достаточно предсказуем в своих ответных действиях, поскольку меры реагирования, основу которых должны составлять широкие нормативные принципы, слишком часто принимались исходя из узкополитических интересов. В качестве примера он привел ситуацию, когда отдельные члены Совета хотели отсрочить передачу дела президента Судана Омара аль-Башира в Международный уголовный суд по политическим мотивам: чтобы для урегулирования конфликтов в регионе было больше времени, — в то время как другие активно настаивали на передаче Суду материалов, касающихся Израиля и ХАМАС, с учетом выводов, сделанных в докладе Голдстоуна. Еще один выступавший, соглашаясь с предыдущим оратором, заявил, что принципы более важны и долговечны, чем политические соображения, а третий оратор добавил, что некоторые принципы получили всеобщее признание и избранные члены могли бы помочь Совету соответствующим образом строить свою деятельность.

Еще один участник резко возразил, подчеркнув, что Совет не является научным органом. По его словам, это орган, который в первую очередь и главным образом занимается политическими вопросами. Он работает под постоянным давлением со стороны отдельных стран, региональных политических структур, неправительственных организаций и средств массовой информации. Поэтому неудивительно, сказал он, что в каждом конкретном случае действия Совета не являются в одинаковой степени последовательными. По его мнению, каждый случай — особый, *sui generis*, и к нему следует подходить с учетом уникальности его предыстории и обстоятельств. Одна из основных причин эффективности работы Совета, по его твердому убеждению, заключается в его способности рассматривать каждую сложную проблему в отдельности. Он заявил, что как только Совет утратит эту способность, он перестанет быть эффективным. По мнению еще одного выступающего, необходимость лавировать между этими двумя противоположными точками зрения будет представлять проблему для Совета и в предстоящие годы.

По ходу дискуссии участники семинара коснулись целого ряда проблем, с которыми в течение предстоящих двух лет придется столкнуться новым членам Совета. Вопросы Африканского континента вновь будут занимать важное место в повестке дня Совета, и им он будет уделять значительную часть своего времени. В числе этих вопросов: реорганизация МООНДРК в Демократической Республике Конго; поиск путей продвижения вперед в Судане, где проведение выборов назначено на 2010 год, а референдума — на 2011 год; вопросы руководства и управления в Западной Африке; а также Сомали и роль Миссии Африканского союза в Сомали. Закончив разговор о проблемах африканских стран, один из участников заявил, что Совет не обсуждал «в той степени, в какой следовало», проблемы Афганистана и что жизненно важно укрепить Миссию Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану. Наряду с этим Совету потребуется вновь вернуться к проблемам Кипра и Непала, в интересах которых следует изучить вопрос о разработке стратегий выхода. Было указано на то, что Совету также будет необходимо определить для себя более конструктивную роль в контексте оказания поддержки мирному урегулированию конфликтов на Ближнем Востоке. В числе других первоочередных задач Совета будут вопросы нераспространения, связанные с Исламской Респуб-

ликой Иран и Корейской Народно-Демократической Республикой, а также взаимосвязь между деятельностью по поддержанию мира, миростроительством и посредничеством. По словам еще одного участника, в предстоящий период Совету, возможно, придется решать серьезные задачи в связи с выводами, содержащимися в докладе Голдстоуна.

Заседание II

Методы работы

Ведущие:

Посол Юкио Такасу
Постоянный представитель Японии

Комментаторы:

Посол Эртугрул Апакан
Постоянный представитель Турции

Посол Лю Чжэньминь
Заместитель Постоянного представителя Китая

На этом заседании нынешние члены Совета провели обзор методов работы Совета и одновременно внесли ряд предложений относительно возможного повышения их эффективности. Обсуждались, в частности, вопросы о структуре и формате заседаний и консультаций, взаимоотношениях между Советом и различными партнерами и обязанностях Председателя.

Мнения относительно методов работы Совета

Один из участников подробно остановился на двух моментах справочного документа, подготовленного профессором Лаком. Во-первых, в нем говорилось, что Совет Безопасности является «органом Организации Объединенных Наций, который наиболее гибко подходит к методам своей работы»; во-вторых, в нем подчеркивалось, что изменение методов работы Совета не является самоцелью. Отметив эти два момента, выступавший заявил, что многие необходимые изменения в методах работы Совета были обозначены в записке Председателя, которая была распространена в июле 2006 года (S/2006/507). Он заметил, что участники этого заседания в большинстве своем согласны с тем, что в этом документе изложено все, что необходимо. По его мнению, проблема состоит не в том, чтобы определить, что нужно сделать, а в том, чтобы предложить, как это сделать. Один из выступавших отметил, что Неофициальная рабочая группа по документации и другим процедурным вопросам проводит анализ этой записки с целью определить, какие ее положения были, а какие не были выполнены, и настоятельно призывал всех участников внимательно прочитать ее.

Некоторые участники, утверждавшие, что в Совете сложилась уникальная культура методов работы и для того, чтобы изменить ее, может понадобиться не одно поколение, подчеркивали, что единственный способ добиться нужного результата — это проводить в жизнь соответствующие преобразования. Например, если удастся что-то улучшить в работе, то соответствующие методы

работы необходимо закрепить, введя их в систему, поскольку в тех случаях, когда этого не делалось, прогрессивные методы работы со временем оказывались практически бесполезными. В качестве примера выступавший привел ежегодный доклад Совета Безопасности Генеральной Ассамблеи за 2002 год, введение к которому было подготовлено делегацией Сингапура (тогда члена Совета). Во введении содержалось достаточно много аналитической и интересной информации, но, к его сожалению, в последующие годы, Совет вернулся к прежней практике подготовки докладов.

Как сказал один из участников обсуждения, нет необходимости менять методы работы «революционным путем», поскольку Совет сам принимает решения в отношении своих процедур. При этом, добавил он, Совету не следует игнорировать тот факт, что для всех остальных членов Организации Объединенных Наций методы работы Совета представляют особый интерес. В связи с этим он сослался на состоявшиеся в августе 2008 года открытые прения по вопросу о выполнении документа S/2006/507, в ходе которых слово для выступления брали многие нечлены Совета, призвавшие обеспечить большую степень транспарентности, эффективности, подотчетности, легитимности и уважения в работе Совета.

Несколько ораторов высказались по вопросу о необходимости найти неадекватный баланс между обеспечением эффективности, транспарентности и действенности в работе Совета. Как заметил один из участников, важно учитывать то, как воспринимает Совет внешняя аудитория. В материалах, содержащих результаты анализа работы Совета, которые были им изучены, в тех случаях, когда речь шла о методах работы Совета, неоднократно упоминались такие аспекты, как демократичность, легитимность и правомерность, либо их отсутствие. Другие государства-члены, не являющиеся членами Совета, равно как и общественность, ожидают от Совета надлежащего рассмотрения и обоснованной аргументации при решении важных вопросов. Легитимность Совета, по словам еще одного участника дискуссии, в значительной степени определяется тем авторитетом, которым Совет пользуется у членов Организации Объединенных Наций. Поэтому его членам надлежит обеспечить, чтобы своими методами работы Совет мог заслужить доверие всех остальных государств — членов Организации Объединенных Наций и мировой общественности.

Говоря об оптимальном соотношении между транспарентностью и эффективностью, один из участников отметил, что, с одной стороны, проведение слишком большого числа официальных заседаний может негативно сказаться на эффективности, но с другой — это идет на пользу в плане обеспечения транспарентности. Как сказал еще один выступавший, хотя благодаря проведению большего числа открытых заседаний и обеспечению более широкого доступа к информации удалось добиться существенного прогресса в деле обеспечения транспарентности, сама природа Совета такова, что, в отличие от Генеральной Ассамблеи, он является квазиисполнительным органом. Это означает, что в первую очередь работа Совета должны быть эффективной, а не транспарентной. Большая степень транспарентности не мешает, но порой меньшая степень транспарентности означает большую степень эффективности.

По мнению одного из участников обсуждения, полезный опыт в плане применения результативных методов работы можно перенять у Комиссии по миростроительству. В том числе он отметил, что работа Комиссии носит в зна-

чительной степени страновой характер, а следовательно, является более целенаправленной, она характеризуется более «активным присутствием» на местах, проводимые ею обсуждения, как правило, носят более неофициальный характер и она неизменно привлекает заинтересованные страны к деятельности по разработке страновых стратегий и программ. Руководители страновых подразделений Комиссии регулярно выезжают на места, и, кроме того, Комиссия более эффективно организует взаимодействие с заинтересованными сторонами. Однако, как заметил другой оратор, хотя порой целесообразно, чтобы несколько «заинтересованных стран» в Совете возглавили работу по какому-то определенному вопросу, на практике это часто означает, что остальные члены получают проекты документов, в работе над которыми они фактически не принимали участия.

Хотя имеются плюсы в том, чтобы располагать определенной гибкостью в отношении соблюдения прогнозируемых планов, один из участников дискуссии посетовал на то, что сегодня, через 60 лет после учреждения этого всемирного органа, правила процедуры Совета по-прежнему называются «временными». Он внес предложение о том, что членам Совета следует либо оформить свое согласие с этими правилами официально, либо вообще отказаться от них. Еще один участник выразил резкое несогласие с этой позицией, заявив, что попытки изменить методы работы стали своеобразной «интермедией», на фоне которой Совет занимается более важными вопросами. Независимо от того, называются они «временными» или нет, эти правила процедуры по-прежнему рассматриваются как официальные оперативные руководящие принципы этого органа. Как сказал еще один участник обсуждения, роль Совета изменилась, поскольку его решения теперь оказывают влияние на международное право, и Совет становится квазисудебным или квазизаконодательным органом. Именно поэтому Совету необходимо всегда действовать, опираясь на самую адекватную имеющуюся информацию и одновременно исходя из чувства соразмерности.

Несколько участников высказались по поводу того, что постоянные и непостоянные члены имеют тенденцию рассматривать вопросы, касающиеся методов работы Совета, под разными углами зрения. По мнению нескольких участников обсуждения, преимущество постоянных членов заключается в том, что они имеют больший объем институциональной памяти и за прошедшие годы у них сложились более тесные рабочие отношения с внешними партнерами. Для того чтобы не оказаться в менее выгодном положении, один из выступавших настоятельно рекомендовал вновь избранным членам Совета наладить эффективное рабочее взаимодействие с Секретариатом, который хорошо осведомлен и может авторитетно судить о практике работы Совета в прошлом и в настоящее время. По мнению еще одного участника, в общении с постоянными членами Совета вновь избранным членам поможет хорошее знание и понимание правил процедуры и методов работы Совета. По словам одного из выступавших, единство постоянных членов по целому ряду вопросов весьма впечатляет. Еще один оратор, в свою очередь, заметил, что пять постоянных членов Совета с наибольшей готовностью сотрудничают по институциональным вопросам, поскольку, в силу того, что они работают в его составе более продолжительное время, они, как правило, придают большое значение прецеденту и упорядоченности процедуры. Как подчеркнули несколько участников, задача ежегодного семинара на тему «Не задерживаясь ни на секунду» состоит, в частности, в

том, чтобы вновь избранные члены смогли более успешно влиться в нынешний состав Совета, хорошо ознакомившись, прежде чем приступить к выполнению своих обязанностей, с методами и культурой его работы. Некоторые из них отметили также, что, несмотря на различие позиций по отдельным вопросам, между всеми членами Совета сложились очень хорошие рабочие отношения, которые характеризуются духом товарищества, высоким уровнем сотрудничества и профессионализма.

Заседания и консультации

Многие участники семинара были согласны с тем, что большое количество заседаний и консультаций тяжелым бременем ложится на плечи членов делегаций. Это относится, в частности, к продолжительным заседаниям, в ходе которых все члены считают своим долгом выступить, даже если обсуждаемый вопрос не является предметом их национальных интересов, — поскольку их молчание может быть неверно истолковано. Кроме того, открытые прения теперь все чаще проводятся в течение целого дня, с тем чтобы на них могли выступить все заинтересованные стороны. В связи с этим на семинаре прозвучал призыв к проведению большего числа неофициальных и консультативных заседаний, который нашел широкий отклик у его участников.

По мнению одного из участников, в рамках открытых заседаний невозможно обеспечить интерактивное, краткое и конкретное обсуждение вопросов, поскольку в рамках публичных форумов делегаты, как правило, излагают свою позицию по тем или иным вопросам, а не обсуждают их. Тот же оратор отметил, что, как показывает история, чем более открытыми по своему характеру являются прения и чем больше нечленов Совета принимают в них участие, тем менее эффективной оказывается работа Совета и менее активным — взаимодействие между его членами. Еще один участник дискуссии сообщил вновь избранным членам Совета, что они будут удивлены тем, как часто члены Совета делают заявления в ходе консультаций, которые могли бы быть сделаны публично. По мнению выступавшего, существующая в Совете культура секретности вынуждает его членов участвовать в консультациях, где они слышат то, что могли бы услышать и на открытом заседании. К тому же, чем больше Совет работает за «закрытыми дверями», тем в большей степени подрывается его легитимность.

Для того чтобы консультации проходили в более интерактивном режиме, по мнению одного из участников, выступления должны быть более краткими и носить менее официальный характер. Еще один выступавший настоятельно призвал членов Совета подумать над тем, чтобы не делать заявлений по вопросам, не затрагивающим их нынешние национальные интересы. Как и на прошлых семинарах по теме «Не задерживаясь ни на секунду», участники нынешнего с сожалением отметили существующую среди членов Совета тенденцию зачитывать тексты подготовленных заявлений на неофициальных консультациях. В этом контексте один из ораторов предложил просить Председателя поднимать конкретные вопросы для обсуждения, с тем чтобы члены Совета в своих выступлениях могли конкретно отвечать на них. Другой же участник дискуссии, поддержавший предложение о том, чтобы сделать консультации в большей степени интерактивными, а выступления — более краткими, осторожно заметил, что если подходить к этому вопросу реалистично, то следует признать, что порой сложно обойтись без письменных заявлений. Это особен-

но касается новых вопросов, по которым членам Совета необходимо более тщательно готовиться. Еще один участник, согласившись с мнением о том, что совсем отойти от практики составления письменных выступлений сложно, предложил хотя бы сократить их по объему и рекомендовать постоянным представителям вместе с их штатом сотрудников добиваться того, чтобы сократить продолжительность подготовленных выступлений. И наконец, еще один выступавший отметил, что желаемой степени интерактивности не способствует и тот объем работы, который берут на себя члены Совета, поскольку письменные заявления предполагают меньшую возможность ошибки и их легче готовить.

Были также высказаны рекомендации в отношении того, чтобы сократить число заседаний, посвященных требованиям к представлению докладов, или же поручить их составление экспертам, с тем чтобы снять часть нагрузки с постоянных представителей и других дипломатических работников высокого ранга. Участники с удовлетворением отметили, что в случае Шри-Ланки был использован новый формат — проведение «неофициального интерактивного диалога», в рамках которого члены Совета могут в частном порядке провести встречи с соответствующими сторонами по тому или иному вопросу, не включая его в официальную повестку дня. Это позволяет вести прямой, открытый и продуктивный обмен мнениями по вопросам, касающимся событий в данной конкретной стране.

По мнению одного выступавшего, когда речь идет о методах работы, исключительно важное значение имеет слово «уважение». Он вспомнил, что с одной из первых серьезных проблем в связи с методами работы его делегация столкнулась на заседании, когда Совет проводил голосование по проекту резолюции о введении санкций против Исламской Республики Иран. Представитель Ирана должен был выступать на заседании последним. Однако, по мнению делегации страны, которую представляет оратор, необходимо было проявить уважение и позволить представителю Исламской Республики Иран выступить до принятия резолюции и до выступлений членов Совета с заявлениями по мотивам голосования. В конечном итоге, другая делегация в составе Совета предложила вариант, в соответствии с которым постоянные представители стран — членов Совета должны были присутствовать на заседании до самого конца, чтобы заслушать заявление представителя Ирана, а не покидать зал заседаний после собственного выступления.

Отметив, что открытые заседания и открытые прения необходимы для обеспечения подотчетности, один из ораторов посетовал на то, что в тех случаях, когда, после выступлений 15 членов Совета, слово предоставляется государствам, не являющимся членами Совета, зал заседаний обычно бывает наполовину пуст, и за столом Совета и в зале заседаний находятся лишь представители низкого ранга. Поэтому, хотя предполагается, что открытые прения дают хорошую возможность для того, чтобы заслушать мнения нечленов Совета, выступавший выразил сомнение в том, что это реально происходит на практике с учетом того, что на таких заседаниях присутствует мало представителей. Касаясь вопроса о формате заседаний и участия, один из ораторов заметил, что эти два вопроса четко изложены во временных правилах процедуры и что все заседания являются открытыми, если не принимается иное решение. Выступавший критично высказался в связи со случаями, когда непосредственно заинтересованные в том или ином вопросе страны не могли принять участия в обсуждении, когда, для того чтобы не подвергать то или иное государство пуб-

личной критике, были организованы консультации и когда — как раз в целях публичной критики — проводились открытые заседания. Он выразил надежду на то, что в будущем, когда Совет будет принимать решение о проведении открытых или закрытых заседаний, национальные интересы такого рода не будут влиять на принимаемые членами решения в отношении формата.

Отношения Совета с различными партнерами

Как отметили несколько участников дискуссии, на восприятие легитимности и правомерности Совета влияет качественный характер его взаимоотношений с различными партнерами, включая прессу, гражданское общество и остальные государства — члены Организации Объединенных Наций. Прозвучало предложение о необходимости уделять особое внимание странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, и государствам, имеющим особый интерес к тем или иным конкретным ситуациям, которыми занимается Совет, или затронутым ими. В силу все возрастающего спроса на операции по поддержанию мира, которые становятся все более сложными и опасными, страны, предоставляющие воинские и полицейские контингенты, и другие государства-члены стремятся активнее взаимодействовать с Советом, особенно на ранних этапах обсуждения вопросов о возможности направления миссий по поддержанию мира, а также участвовать в заседаниях Рабочей группы Совета по операциям по поддержанию мира.

Несколько выступающих высоко оценили все более активное взаимодействие Совета со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, призвав при этом продвигаться вперед в этом направлении. Согласившись с необходимостью проведения большего числа заседаний с участием предоставляющих воинские и полицейские контингенты стран, несколько участников заявили, что на самом деле вопрос заключается в том, как повысить эффективность состоявшихся заседаний. Все участники, включая Департамент операций по поддержанию мира и предоставляющие воинские и полицейские контингенты страны, должны быть хорошо подготовлены и четко нацелены на те вопросы, которые хотят обсудить. Поступило также предложение рекомендовать Секретариату в целях содействия диалогу поднимать остающиеся нерешенными вопросы до проведения заседаний. Еще один оратор заявил в этом ключе, что вопросы было бы целесообразно представлять заранее, с тем чтобы заседания с участием предоставляющих воинские и полицейские контингенты стран были более тематически выдержанными, а представители Секретариата были в большей степени подготовлены к тому, чтобы отвечать на поставленные вопросы. По мнению одного из участников дискуссии, консультации с участием стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, часто проводятся на слишком позднем этапе обсуждений, связанных с возможным формированием миссий по поддержанию мира, а еще один оратор согласился с мнением о том, что взаимодействие со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, должно быть более «систематическим, активным, и инициатива должна в большей степени исходить от самих стран». В адрес Совета поступило предложение изучить возможность представления проектов резолюций на рассмотрение странам, предоставляющим воинские и полицейские контингенты, с тем чтобы они могли принять участие в работе над текстом в процессе переговоров. Подобный двусторонний обмен информацией по-

звонил бы членам Совета принимать более взвешенные решения о ситуациях, требующих принятия мер Советом.

Состоялось также обсуждение по вопросу об организации заседаний в формате «15+1» — между членами Совета и соответствующей заинтересованной стороной, которые дают членам Совета возможность выслушать мнение другой стороны. В этом контексте несколько ораторов предлагали чаще проводить неофициальные заседания с соответствующими странами. Использование такого формата будет также означать адекватный учет пожеланий остальных членов Организации Объединенных Наций в отношении возможности их участия в проводимых Советом обсуждениях, особо актуальных с точки зрения их собственных интересов. По мнению еще одного выступавшего, странам, в которых осуществляются миротворческие операции, было бы также полезно более активно участвовать в обсуждении вопросов, касающихся миссий и мандатов, с тем чтобы привнести в него собственные взгляды и знание ситуации изнутри и тем самым укрепить потенциал Совета в плане аналитической работы и оперативной деятельности. Организация встреч по формуле Аррии также упоминалась в качестве возможного формата проведения более неофициальных и частых встреч с экспертами и членами Организации Объединенных Наций, не входящими в состав Совета.

Как заметил один из участников, степень доверия к Совету зависит от того, в какой степени Совет подотчетен государствам-членам. Например, отметил он, когда нечлены Совета интересуются, почему Совет принял решение вмешаться в тех или иных ситуациях и не вмешиваться в других, члены Совета должны суметь ответить на этот вопрос. Второй выступавший, согласившись с предыдущим оратором, указал на то, что хотя формально Совет Безопасности не подотчетен Генеральной Ассамблее, он несет ответственность перед всеми членами Организации Объединенных Наций за поддержание международного мира и безопасности. Поэтому, с учетом того, что в Генеральной Ассамблее представлены все члены Организации Объединенных Наций, выступавший призвал обеспечить большее взаимодействие и активизировать сотрудничество между Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом. Еще один оратор призвал более регулярно проводить встречи между председателями этих трех органов. Он предложил приглашать их на рабочие обеды Совета с Генеральным секретарем — по усмотрению последнего.

Хотя отдельные участники настоятельно призывали активнее взаимодействовать со средствами массовой информации и гражданским обществом, в то же время один из выступавших указал на существование внутреннего противоречия в том, что, с одной стороны, речь постоянно идет о том, чтобы сделать заседания менее продолжительными и более тематически выдержанными, а с другой стороны, наряду с этим звучат призывы к тому, чтобы увеличить число участников и сделать обсуждения более неофициальными по своему характеру. Если в зале консультаций присутствуют представители средств массовой информации и неправительственных организаций, сказал он, то в этом случае такое заседание становится форумом, на котором государства-члены считают для себя обязательным излагать официальную позицию. По его словам, чем больше нечленов Совета участвуют в его работе, тем меньшей степенью интерактивности он будет характеризоваться и тем меньше работы будет сделано.

Обязанности Председателя

Несколько выступавших коснулись вопроса о функциях и обязанностях Председателя Совета. Председательство в Совете может быть, подчеркнули они, особо сложным и одновременно плодотворным моментом для соответствующего члена Совета. Но это отнюдь не простая задача. Как заметил один из участников, Председатель Совета Безопасности должен выполнять функции организатора заседаний Совета, «спикера» и следить за соблюдением процедуры. Предполагается, что Председатель должен поощрять членов Совета достигать консенсуса, когда это только возможно. По словам участников семинара, роль спикера, поддерживающего связь с общественностью, особенно сложна, поскольку председателям необходимо общаться со средствами массовой информации и объективно оценивать и сообщать им информацию о работе членов Совета по многочисленным вопросам, которыми он занимается. Эта задача становится существенно более трудной, сказал один из участников обсуждения, когда некоторые постоянные представители в ходе заседаний выходят из зала заседаний Совета, чтобы пообщаться с прессой, а затем возвращаются для завершения работы по соответствующему вопросу. Такая тактика не позволяет Председателю адекватно выполнять функции спикера Совета. Было бы правильнее предоставить Председателю возможность первым встречаться с представителями прессы, с тем чтобы они могли получить общее представление о ходе обсуждений в Совете.

Касаясь затронутых выше проблем, один из выступавших высказался за то, чтобы председатели могли проявлять большую гибкость в плане общения со средствами массовой информации и иметь большую свободу в плане обеспечения взаимодействия Совета со странами, не являющимися его членами. В последнем случае Председатель мог бы принимать решения относительно участия нечленов Совета в консультациях по вопросам, непосредственно их затрагивающим. Кроме того, по мнению выступавшего оратора, председателям следовало бы разрешить при завершении выполнения каждым своих функций Председателя организовывать брифинг для государств, не являющихся членами Совета.

Поскольку на первом заседании была выражена обеспокоенность в связи с продолжительностью заседаний и проводимых Советом обсуждений, один из участников отметил, что заявления Председателя также становятся более длинными. Как сказал другой выступающий, хотя количество заявлений Председателя Совета Безопасности уменьшается, количество слов в них, судя по всему, увеличивается. Один из ораторов напомнил присутствовавшим на семинаре, что ценность заявлений Председателя Совета Безопасности не в том, насколько они объемны, а в том, насколько они точны и конкретны. Поэтому он настоятельно призвал их в тех случаях, когда необходимо подготовить заявление Председателя Совета Безопасности, готовить более краткие и тематически более выдержанные тексты.

Сессия III

Миссии, комитеты и рабочие группы Совета Безопасности

Ведущий:

Посол Клод Эллер
Постоянный представитель Мексики

Комментаторы:

Посол Томас Майр-Хартинг
Постоянный представитель Австрии

Министр-советник Никола де Ривьер
Заместитель Постоянного представителя Франции

Вначале было отмечено, что вспомогательные органы Совета Безопасности играют все более центральную нормативную роль, поскольку они занимают основными тематическими вопросами, такими как терроризм и поддержание мира. Также прозвучал призыв к более обстоятельной дискуссии о конкретном характере взаимоотношений Совета Безопасности с Комиссией по миростроительству. В дополнение к рассмотрению растущей роли комитетов и групп экспертов Совета Безопасности в ходе третьей сессии рассматривались основные характеристики, преимущества и проблемы миссий Совета Безопасности на местах.

Миссии Совета Безопасности

Некоторые участники согласились с тем, что миссии Совета Безопасности полезны, поскольку они из первых рук позволяют получить информацию о местных условиях и дают членам Совета Безопасности возможность узнать о реальных результатах своей работы в Центральных учреждениях. Они дают возможность встретиться с главами государств, сторонами конфликтов, представителями гражданского общества, а также другими местными субъектами и должностными лицами региональных и субрегиональных организаций. Один из выступавших, например, заявил, что в результате его поездки на Гаити и в Демократическую Республику Конго в составе миссии Совета он более глубоко осознал проблему бандитизма в Сите-Солей, ситуацию в области прав человека в Гоме и перспективы президента Кабилы и сенаторов в Демократической Республике Конго. Другой участник добавил, что такие миссии помогают членам Совета получить более подробную информацию о последствиях тех решений, которые принимаются в Нью-Йорке.

Миссии Совета также позволяют участникам лучше понять, как функционируют операции по поддержанию мира. Поскольку такие миссии стали занимать все более важное место в работе Совета, они все более обстоятельно освещаются в прессе. Участники миссии имеют возможность встретиться с партнерами на самом высоком уровне, что позволяет им сообщать необходимую информацию и непосредственно способствовать выполнению решений Совета. По словам одного из участников, миссии Совета также позволяют установить более тесные связи с другими членами Совета и лучше понять позицию и мнение своих коллег, а также сторон конфликта.

Также в качестве вопроса, вызывающего озабоченность, обсуждалось воздействие таких миссий на принимающие страны. Один из выступающих сказал, что, хотя работа на местах полезна, иногда миссии подрывают местный потенциал и не привлекают основные заинтересованные стороны к процессу поиска устойчивых решений в вооруженных конфликтах. Следовательно, миссии должны стремиться удовлетворять потребности на местах. Аналогичным образом, один из участников предложил повысить эффективность работы Совета посредством информирования принимающих стран о целях миссии, чтобы встречи в ходе таких поездок стали более конструктивными. Также было рекомендовано, чтобы миссии более четко доносили информацию Совета Безопасности, в том числе о его ценностях, правилах и ожиданиях, во время своего пребывания в принимающих странах. Настоятельно призывая членов Совета лучше планировать работу миссий, другой участник дискуссии заявил, что следует заранее информировать страны о намерении Совета посетить их и делать все возможное для того, чтобы запланированные встречи в стране состоялись. Чтобы обеспечить более предметные дискуссии в Нью-Йорке о сути миссий Совета Безопасности, один из участников подчеркнул, что было бы полезно переводить доклады миссий на все официальные языки до проведения консультаций по вопросам, затронутым в этих докладах. При обсуждении организации работы миссий было отмечено, что у каждой миссии есть конкретный ряд задач, которые заранее обсуждаются в Центральных учреждениях на уровне экспертов. В тех случаях, когда Совет посещает несколько стран в рамках одной миссии, для каждой из стран будут определены свои задачи. В каждой миссии есть глава, который, как правило, является послом делегации, занимавшейся определенным вопросом в Совете в Нью-Йорке. Иногда возможно назначение нескольких глав миссии в ходе одной поездки, если предполагается посещение нескольких стран.

В том что касается организации миссий, Секретариат оказывает содействие в финансировании миссий и в подготовке программы встреч, а также оказывает административную поддержку участникам миссий. Один из выступающих отметил, что, как правило, в состав миссии входит по одному участнику от каждого члена Совета, хотя в прошлом состав миссии мог быть меньше. Как правило, глава миссии приглашает одного эксперта за счет своей делегации, остальные члены миссии обычно едут без сопровождения. В ответ на жалобу одного из участников в связи с тем, что некоторым послам разрешается приглашать экспертов, а другим нет, другой участник пояснил, что ранее, когда позволяли условия, посол мог пригласить одного эксперта за счет своей делегации. Миссии Совета, как правило, планируются заранее политическими координаторами, хотя некоторые миссии организуются в весьма сжатые сроки. Например, миссия Совета в 2007 году по косовскому вопросу была организована всего за две недели.

Как правило, Совет посещает страны и регионы, которые появляются на его повестке дня, при этом основными точками назначения остаются страны в Африке. Один из выступающих заявил о необходимости соблюдать баланс в ходе миссий, сославшись на пример, когда Совет провел по три дня в Гаити и Афганистане, при этом выделив лишь неделю на посещение пяти стран в Африке. Второй выступающий отметил, что, учитывая большое присутствие Организации Объединенных Наций в Африке, ежегодные поездки в Западную Африку и район Великих озер были бы хорошей идеей. Третий участник,

с другой стороны, рекомендовал Совету направить в 2010 году миссию в Афганистан, Тимор-Лешти или в какую-либо другую страну в Азии, поскольку в 2009 году Совет не посетил ни одной азиатской страны.

Комитеты по санкциям и другие вспомогательные органы

Некоторые выступавшие подчеркнули большой объем работы Совета Безопасности. Для непостоянных членов председательство практически во всех вспомогательных органах имеет как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны, это предоставляет им возможность играть ведущую роль при решении важнейших вопросов. С другой стороны, как пошутил один из участников, это умный способ загрузить избранных членов работой. Ссылаясь на большой объем работы и необходимость соблюдения различных сроков, двое участников охарактеризовали эту работу как сложную, но благодарную. Другой участник описал работу комитета по санкциям как спокойную, но перемежающуюся периодами повышенной активности. Существуют сроки подачи докладов комитетов (и групп экспертов), которые необходимо соблюдать. Некоторые комитеты на еженедельной основе проводят подробные заседания. В качестве одного из примеров был назван Комитет, учрежденный резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан». Также отмечалось, что нельзя рассматривать работу комитетов вне политического контекста, в котором они функционируют. Комитеты, которые представляются пассивными, внезапно становятся активными, в зависимости от разворачивающихся событий. Например, Комитет, учрежденный резолюцией 1718 (2006) по Корейской Народно-Демократической Республике, который в течение некоторого времени был достаточно неактивным, в последние месяцы переживает всплеск активности вследствие ракетных запусков в Корейской Народно-Демократической Республике. Аналогичным образом, вооруженное насилие в Судане обуславливает повышенное внимание к работе Комитета, учрежденного резолюцией 1591 (2005) по Судану, который осуществляет надзор за эмбарго на поставки оружия.

Один из участников дискуссии подчеркнул роль и ответственность председателей комитетов. По его мнению, чтобы работа председателя была эффективной, следует вести работу с молодежью. За исключением председателя, делегации, как правило, представлены трудолюбивыми и амбициозными дипломатами младшего и среднего звена. Он призвал других постоянных представителей выдвигать способных молодых сотрудников, поскольку важно иметь надежных партнеров в обсуждении основных вопросов в комитетах. В качестве примера выступающий упомянул работу Комитета, учрежденного резолюцией 1267 (1999). Отметив, что каждый случай, рассматриваемый Комитетом, является уникальным, он подчеркнул, что их анализ требует хорошего понимания процессуальных норм и принципа верховенства права. Также было бы полезным, если бы председатели комитетов устанавливали рабочие отношения со странами, которые являются предметом рассмотрения их комитета, поскольку рабочие отношения позволят наладить регулярный обмен информацией. Кроме того, если экспертам будет запрещено ездить в страны, на которые наложены санкции, поскольку им отказывают в визе, председатель может попытаться урегулировать этот вопрос напрямую с соответствующей миссией Организации Объединенных Наций.

Несколько участников отметили, что, поскольку комитеты работают на основе консенсуса, достижение договоренности в них зачастую является более сложной задачей, чем достижение договоренности в Совете. С другой стороны, несколько выступающих обратили внимание на то, что в тех случаях, когда в комитете сложно достичь консенсуса, председатель имеет возможность вынести обсуждение этого вопроса на уровень послов в Совете Безопасности. Тем не менее один из участников счел странным, что один член на уровне вспомогательного органа может помешать принятию решения и, по сути, блокировать рассмотрение этого вопроса самим Советом. Несмотря на то, что подчас консенсус оказывается весьма сложнодостижимым, по словам другого участника дискуссии, эти усилия стоят того, благодаря воздействию единогласного решения по чувствительным вопросам, связанным с санкциями и разработкой норм. Комментируя методы работы комитетов, один из участников подчеркнул потребность в заблаговременном переводе соответствующих документов до их обсуждения на заседаниях вспомогательных органов. Другой участник говорил о важности поддержания добрых рабочих отношений между комитетами, группами экспертов, операциями по поддержанию мира или специальными политическими миссиями и Секретариатом. Было отмечено, что полевые миссии играют важную роль в осуществлении санкций Совета Безопасности.

Группы экспертов

Состоялась подробная дискуссия о функциях групп экспертов, в том числе об их взаимодействии с комитетами, к которым они назначаются. Говоря о роли экспертов в введении режимов санкций, а также Комитета, учрежденного резолюцией 1540 (2004), и Контртеррористического комитета, одна из выступающих подчеркнула необходимость обеспечения большей прозрачности в их отборе. По ее мнению, следует более тщательно оценивать их работу, а с точки зрения гражданства необходима более широкая представленность всего сообщества Организации Объединенных Наций в группах экспертов. В ответ на это один из участников привел в пример Комитет, учрежденный резолюцией 1267 (1999), в случае которого эксперты, которые отбираются со всего мира, оказывают необходимую экспертную и профессиональную поддержку Комитету. Эксперты назначаются Генеральным секретарем по результатам консультаций с членами Комитета. После назначения экспертов они занимаются подготовкой разнообразных докладов, и, как правило, итоговый доклад Группы экспертов является общедоступным. В то же время каждый комитет принимает решение в каждом конкретном случае о том, следовать ли рекомендациям своих экспертов. В некоторых случаях доклады экспертов являются спорными, и члены Комитета по-разному их оценивают. По словам одного из участников, так произошло с докладом Группы экспертов Комитету, учрежденному резолюцией 1591 (2005), по Судану/Дарфуру. Различные члены Комитета по-разному оценили этот доклад, поэтому единодушие касательно итога работы Комитета достигнуто не было.

Сессия IV

Сделанные выводы: размышления участников дискуссии 2009 года

Ведущий:

Посол Марк Лайалл Грант
Постоянный представитель Соединенного Королевства

Комментаторы:

Посол Мишель Кафандо
Постоянный представитель Буркина-Фасо

Посол Ле Лонг Минь
Постоянный представитель Вьетнама

Посол Хорхе Урбина
Постоянный представитель Коста-Рики

Посол Франко Вилович
Постоянный представитель Хорватии

Посол Ибрагим Дабаш
Заместитель Постоянного представителя Ливийской Арабской Джамахирии

На заключительной сессии у представителей государств — членов Совета, покидающих Совет в конце 2009 года, была возможность поделиться идеями и мнениями о своем опыте работы в течение последних двух лет. Обсуждались возможности и проблемы, связанные с работой в Совете Безопасности, динамика отношений между постоянными и избираемыми членами, а также советы вновь прибывшим.

Возможности и вызовы

Выступавшие отметили, что работа в Совете предоставляет уникальную возможность влиять на решение сложных вопросов. Среди них особо были выделены вопросы терроризма, нераспространения, а также поддержания мира. Было отмечено, что работа в Совете также является отличной возможностью для обучения, поскольку необходимо изучать широкий ряд вопросов в области мира и безопасности, влияющих на все человечество. Один из участников заявил, что было большой честью работать с такими высококвалифицированными профессиональными дипломатами в Совете по самым разнообразным вопросам. Однако он также отметил, что сначала работать в Совете может быть не просто, а давление культуры и традиций может затруднять работу. Один из участников сравнил этот опыт с воспитанием первого ребенка: у родителей нет опыта, и они вынуждены обращаться за помощью к друзьям и близким, но в конечном итоге они привыкают к этим обязанностям. Начало работы в Совете также сравнимо с началом работы нового правительства, поскольку новые члены Совета в течение многих лет стремились к тому, чтобы быть избранными, однако, приняв на себя новые обязанности, они вдруг остро осознают, что им придется заниматься целым рядом сложных вопросов.

Как заметил один из выступающих, переговоры в Совете могут быть чрезвычайно сложной задачей. Когда результат переговоров касается сложных и чувствительных вопросов, отметил он, дипломаты в Совете подвергаются давлению. Во-первых, приходится учитывать ограниченные сроки принятия решения, когда некоторые члены Совета воспринимают рассматриваемый вопрос как безотлагательный. Во-вторых, у избранных членов из небольших государств меньше ресурсов, таких как независимые источники информации. Следовательно, им необходимо более эффективно взаимодействовать во странах в рассматриваемом регионе, а также с независимыми организациями для того, чтобы провести тщательный анализ и принять взвешенное решение. В-третьих, необходимо информировать правительство своей страны о дискуссии в Совете. В-четвертых, важно сообщать о ходе переговоров средствам массовой информации, чтобы правительства не направляли указания своим делегациям на основании неточных сообщений в прессе. Наконец, необходимо обладать соответствующими навыками, чтобы согласовать позицию своего правительства с позициями других государств.

Развитие отношений между постоянными и непостоянными членами

В ходе сессий участники провели оживленную дискуссию о роли избранных членов и постоянных членов в работе Совета. Подчеркивая важность этого различия, один из участников высказал мнение, что первая и самая опасная идея для вновь избранных членов заключается в том, что нет никакого различия между постоянными и непостоянными членами. Некоторые члены подчеркнули, что сам факт наличия постоянных членов означает, что они обладают институциональной памятью, которая дает им преимущество в процедурных вопросах и переговорах по существу. Отметив, что ранее один из участников назвал вопрос о методах работы второстепенным, другой участник дискуссии сказал, что это иллюстрирует различия между постоянными и непостоянными членами. Что касается роли избираемых членов, то один из участников подчеркнул необходимость помнить, что избранные члены Совета представляют те страны, которые их избрали в Совет. Им необходимо найти баланс между отражением мнения своих регионов и защиты собственных национальных интересов. Подчеркивая необходимость для избранных членов определить вопросы, на которых они будут концентрироваться во время своей работы в Совете, другой выступающий отметил, что у избранных членов не всегда есть национальные интересы по рассматриваемым вопросам в повестке дня Совета, а у постоянных пяти членов такие национальные интересы присутствуют практически всегда.

Тем не менее ряд выступавших заявили, что редко возникает ситуация, когда постоянные и непостоянные члены работают в режиме конфронтации. Было подчеркнуто, что на личном уровне отношения между делегатами всегда теплые, несмотря на политические разногласия. Один из участников сказал, что было бы совершенно неестественно и неверно смотреть на Совет сквозь призму постоянных и избранных членов, поскольку все они несут коллективную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Другие ораторы призывали избранных членов поддерживать друг друга. По словам одного из участников дискуссии, в случае коллективных действий избранных членов у них есть возможность повлиять на результат, в то время как, действуя по отдельности, они не смогут добиться многого. Другой оратор зая-

вил, что роль избранных членов очень важна, потому что они могли бы снизить напряженность между различными группами в рамках Совета и помочь ему работать для достижения консенсуса. Другой участник назвал способ создания коалиций между различными членами из различных регионов весьма интересным. По его мнению, одним из основных преимуществ работы в Совете является возможность находить точки соприкосновения и общие интересы во всех регионах.

Несколько выступающих подчеркнули, что при отсутствии единства среди пяти постоянных членов невозможно принимать решения, поскольку они обладают правом вето. Однако один из выступавших заявил, что, когда один из пяти постоянных членов накладывает вето на проект резолюции, это, по сути, помогает Совету принять решение. И все же, в конечном итоге, сотрудничество между всеми 15 членами является предпочтительным образом действий. Другой выступающий отметил, что Совет работает гладко, когда пять постоянных членов хорошо сотрудничают. Он отметил, что пять постоянных членов часто сходятся во мнении об организационных вопросах, поскольку они понимают недостатки инноваций и изменений, с которыми им придется иметь дело. Это может объяснить напряженность по вопросам о методах работы. Один из участников сообщил, что его делегацию впечатлило единство пяти постоянных членов в некоторых случаях, таких как Западная Сахара и вопросы нераспространения в отношении Исламской Республики Иран и Корейской Народно-Демократической Республики. Тем не менее другой участник дискуссии заявил, что согласие между пятью постоянными членами достигается в исключительных случаях, поскольку каждый из них придерживается собственного мнения по каждому вопросу и их отношение к избранным членам определяется в зависимости от вопроса. Именно поэтому пять постоянных членов формируют «альянсы» с непостоянными членами чаще, чем друг с другом. Другой выступающий призвал избранных членов быть очень осторожными, когда они выражают несогласие с пятью постоянными членами, если последние высказывают общую точку зрения, и делать это только в тех случаях, когда хорошо подготовлен, чтобы оспаривать их общую позицию.

При обсуждении практических задач, стоящих перед избранными членами, ряд участников выразили разочарование в связи с ситуацией, когда член Совета представляет проект резолюции или проект заявления Председателя для Совета, подготовленные за пределами Совета. Такие проекты зачастую готовятся вместе с рядом государств, не являющихся членами Совета, или силами так называемой «Группы друзей», а затем предоставляются избранным членам на согласование. Так произошло с проектом, подготовленным «Группой друзей» по Западной Сахаре. В этой связи один из выступавших пожаловался, что иногда избранные члены полностью исключены из переговорного процесса, и заметил, что часто в таких ситуациях некоторые государства, не являющиеся членами Совета, обладают большим влиянием, чем избранные члены. Было высказано мнение, что избранные члены должны участвовать в переговорах с самого начала. Еще один участник посоветовал избранным членам проявлять инициативу и просить включить их в переговоры с начальной стадии. По его опыту, такой запрос не будет отклонен, а если не проявить инициативу, их могут не пригласить к участию в переговорах.

Некоторые выступающие предупредили, что во время их работы в Совете им приходилось сталкиваться со многими трудностями в достижении своих

целей. Один из ораторов отметил, что испытывал разочарование, когда для принятия решения требовался консенсус и большинство членов согласились с проектом решения, однако, если хотя бы один член не поддерживал консенсус, решение принять было невозможно. Тем не менее, по наблюдениям другого участника, делегации зачастую добиваются своих целей посредством хитроумной политической игры и выставления условий в обмен на свою поддержку другим членам, особенно пяти постоянным членам.

Рекомендации вновь избранным членам

Некоторые члены посоветовали вновь избранным членам Совета наладить прочные отношения с различными сторонами и активно поддерживать эти отношения. Во-первых, по словам нескольких участников, важно установить хорошие отношения с Секретариатом, неправительственными организациями и аналитическими группами, поскольку они могут предоставить данные и информацию избранным членам, у которых отсутствует институциональная память, чтобы они были конкурентоспособны по отношению к пяти постоянным членам. Во-вторых, было высказано мнение о том, что избранные члены должны иметь «пуленепробиваемые» отношения со своими столицами, чтобы иметь достаточно прочную позицию на случай, если постоянные члены будут направлять в соответствующие столицы возражения против их поведения в Совете. Также было отмечено, что избираемые члены должны координировать свой подход со своим правительством. В-третьих, было рекомендовано, чтобы избранные члены установили крепкие контакты с избранными и постоянными членами для того, чтобы подготовиться к работе в Совете. Однако один из выступавших предупредил избранных членов, что не стоит ощущать чрезмерную значимость принадлежности к Совету и заискивать перед пятью постоянными членами.

Некоторые выступавшие назвали Секретариат важнейшим источником информации для избранных членов. Поскольку у избранных членов не всегда достоверные сведения о положении в стране, вопрос о которой присутствует в повестке дня Совета, им часто приходится полагаться на информацию, предоставляемую постоянными членами или Секретариатом. Другой участник особо отметил важность политических и военных брифингов, организуемых Секретариатом. Согласившись с необходимостью поддерживать рабочие отношения с Секретариатом, другой выступающий отметил, что зачастую доклады Секретариата готовятся с опозданием и «размываются в связи с длинной цепочкой согласований», которую они проходят. Тем не менее, по его словам, хорошие рабочие отношения с Секретариатом могут содействовать в получении более откровенной информации и выводов, которые не вошли в окончательные доклады.

Один участник дискуссии отметил в связи с вопросом об установлении и поддержании отношений, что эффективная связь с государствами, не являющимися членами Совета, более широким сообществом и общественностью в целом является ключевым элементом работы члена Совета. Он отметил, что государства, не являющиеся членами Совета, неправительственные организации и аналитические центры обычно стремятся узнать, что происходит в Совете, особенно во время кризисов. В свою очередь, их работа может увеличить поток информации и аналитических данных для членов Совета. Выступающий сказал, что, со своей стороны, он информирует членов региональной группы

своей страны о работе Совета на еженедельной основе, а также стремится предоставлять качественную и своевременную информацию тем, кто не входит в Совет, по мере возможности.

Говоря о необходимости для делегаций определять четкие цели для своих членов в Совете, большинство ораторов посоветовали новым членам тщательно отбирать приоритеты, учитывая при этом свои ограниченные ресурсы. Некоторые участники выразили мнение, что избранные члены, как правило, в меньшей степени руководствуются своими национальными программами и имеют больше возможностей для беспристрастного рассмотрения некоторых вопросов. В этом контексте один участник дискуссии предположил, что в отсутствие четких национальных интересов избранные члены должны учитывать историю своей страны, чтобы исходить из своих национальных ценностей и принципов своей национальной внешней политики. Другой выступающий призвал вновь избранных членов создавать межрегиональные союзы на основе общих принципов и идей, таких как прозрачность и законность. Покидающие Совет члены призвали новых членов внести свой вклад в работу Совета и не бояться других членов.

Было отмечено, что для достижения своих целей избранные члены должны проинформировать других членов Совета об этих целях. Они также должны заручиться поддержкой других членов Совета до того, как выносить какой-либо вопрос на рассмотрение Совета. Ни одной из делегаций в Совете не нравятся неожиданности. Инициативы, которые не были тщательно подготовлены, скорее всего, будут «отклонены или размыты».

Вновь избранным членам рекомендовали приглашать для работы в свои миссии знающих опытных сотрудников. Тем не менее один из выступающих также подчеркнул важность импровизации и экономии ограниченных ресурсов, находящихся в распоряжении большинства избранных членов. Это следует делать в соответствии с четкими приоритетами, определенными при начале работы в Совете. Подчеркнув важность понимания процедур Совета для защиты интересов «слабых» в Совете, один из участников дискуссии призвал вновь избранных членов посвятить некоторое время изучению временных правил процедуры Совета Безопасности. Другой выступающий подчеркнул необходимость оказывать поддержку сотрудникам миссий, например, посредством организации учебных курсов для сотрудников на уровне экспертов.

На более широком стратегическом уровне один из участников рекомендовал избранным членам устанавливать четкие цели для своей работы в Совете и разработать план действий для достижения этих целей. По словам другого участника, избранные члены должны стремиться к тому, чтобы другим членам Совета были понятны их намерения, волнующие их вопросы и то, какое наследие они хотят оставить в Совете. Однако тот же выступающий предупредил, что избранные члены должны балансировать свои национальные интересы в Совете с интересами более широкого круга членов Организации Объединенных Наций, которые избрали их в Совет.