

**Совет Безопасности**

Distr.: General
2 August 2011
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии
при Организации Объединенных Наций
от 1 августа 2011 года на имя Председателя
Совета Безопасности**

Имею честь представить доклад о семинаре для вновь избранных и нынешних членов Совета Безопасности, который состоялся 18 и 19 ноября 2010 года в Арроувудском конференционном центре (см. приложение). Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с Правилами Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая получаемые нами из года в год весьма положительные отзывы участников, 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 более широкому кругу членов Организации Объединенных Наций лучше понять сложный характер работы Совета.

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

(Подпись) Ярмо Виинанен

Посол

Постоянное представительство Финляндии
при Организации Объединенных Наций



**Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии
при Организации Объединенных Наций от 1 августа 2011 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

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

**18 и 19 ноября 2010 года
Арроувудский конференционный центр
Рай-Брук, штат Нью-Йорк**

Правительство Финляндии в сотрудничестве с Международным институтом мира и Отделом по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций провело 18 и 19 ноября 2010 года восьмой ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

Эти ежегодно проводимые осенью семинары способствуют ознакомлению вновь избранных членов Совета с практикой, процедурами и методами работы Совета Безопасности, 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 также дает возможность нынешним членам Совета поразмышлять над своей работой в неофициальной обстановке.

В этом году на вечернем открытии семинара с репликами выступил сэр Марк Лайалл Грант, Постоянный представитель Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при Организации Объединенных Наций и Председатель Совета Безопасности в ноябре 2010 года, а основное заявление сделал сэр Брайан Уркхарт, бывший заместитель Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по специальным политическим вопросам.

Программа работы на 19 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала в себя проведение трех заседаний за «круглым столом», посвященных следующим темам:

- I. Положение дел в Совете в 2010 году: подведение итогов и взгляд в будущее.
- II. Методы работы и вспомогательные органы.
- III. Сделанные выводы: размышления участников дискуссии 2010 года.

Вступительные реплики

Посол Лайалл Грант поблагодарил покидающих Совет Безопасности членов Совета — Австрию, Мексику, Турцию, Уганду и Японию — за проделанную ими работу в течение предыдущих двух лет, заявив, что они внесли значительный индивидуальный и коллективный вклад в работу Совета. Он также приветствовал вновь избранных членов Совета — Германию, Индию, Колумбию, Португалию и Южную Африку, — подчеркнув, что другие члены Совета рассчитывают на сотрудничество с ними. Он также поблагодарил г-на Ярмо Виинанена, Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций, и правительство Финляндии за организацию еще одного семинара «Не задерживаясь ни на секунду».

Посол Лайалл Грант назвал Совет Безопасности органом Организации Объединенных Наций, не имеющим себе равных по эффективности и способности к адаптации. Он поделился тремя наблюдениями, касавшимися работы Совета и поразившими его с момента прибытия в Нью-Йорк в 2009 году.

Во-первых, он был удивлен формализованным характером большей части работы, которую делает Совет Безопасности, и правилами процедуры, которые сдерживают дискуссию, не давая ей принять более спонтанный характер. Он высказался относительно возможной необходимости того, чтобы члены Совета покинули комфортную для них зону и перешли к более неформальным и интерактивным консультациям.

Во-вторых, он высказал идею о том, что Совет Безопасности не всегда оптимально распределяет свое время в соответствии с приоритетными задачами. Он отметил, что во время председательства Соединенного Королевства в ноябре 2010 года из 27 пунктов повестки дня 17 носили текущий характер, диктуемый ритмом обычных событий, 5 были включены в порядке реакции на текущие события и 5 были дискреционными элементами, предложенными Соединенным Королевством. В связи с этим, по его мнению, следует подумать над тем, чтобы адаптировать повестку дня таким образом, чтобы она не определялась в основном рутинными продлениями мандатов и рутинным расписанием.

В-третьих, посол Лайалл Грант указал на то, что он заметил среди членов Совета Безопасности желание более активно участвовать в предупреждении и урегулировании конфликтов. Это, как он отметил, потребовало бы того, чтобы члены в большей степени использовали свои коллективные полномочия в этих областях, поскольку Совет большую часть времени в настоящее время тратит на управление конфликтами.

Посол Лайалл Грант остановился на тех моментах, которые, по его мнению, говорят о некоторых успехах Совета Безопасности в прошедшие месяцы, в том числе на таких вопросах, как Исламская Республика Иран, Корейская Народно-Демократическая Республика и женщины, мир и безопасность. С другой стороны, он указал на то, что Совет не смог достичь значительного прогресса в отношении давнишних споров, касающихся мира на Ближнем Востоке, Кипра, Западной Сахары и Сомали.

В заключение он предсказал, что у Совета Безопасности, по всей вероятности, в 2011 году будет по крайней мере столько же много работы, как и в 2010 году. Он добавил, что, хотя Совет уже потратил много времени и усилий на вопрос о Судане, в 2011 году решение этого вопроса может стать значительным в краткосрочном плане испытанием для членов Совета.

Основной оратор

Сэр Брайан Уркхарт напомнил, что он участвовал в самом первом заседании Совета Безопасности, упомянув о тех великих надеждах, которые сопутствовали его созданию. В то время ожидалось, что члены Совета отрекутся от своих национальных инстинктов, с тем чтобы как никогда прежде полностью сосредоточиться на вопросах мира во всем мире, решении проблем войны и мира и процветания и экономической депрессии.

Вместе с тем он подчеркнул, что вскоре Совет Безопасности столкнулся с проблемой оправдания возлагаемых на него всем миром надежд во время холодной войны. Эффективности Совета, этого широко известного, поддерживаемого сверхдержавами института, стремившегося бороться с агрессией и поддерживать мир и безопасность во всем мире, мешало 40-летнее ядерное противостояние Соединенных Штатов Америки и бывшего Советского Союза.

Тем не менее, по словам сэра Брайана, Совет Безопасности во время холодной войны не был полностью парализован, и ему удавалось решать вопросы, связанные с некоторыми очень серьезными кризисами. К примеру, он назначил посредника в Палестине во время первой арабо-израильской войны. Он вмешивался в целях устранения напряженности в отношениях между Индией и Пакистаном в связи с Кашмиром. Он добавил, что в эти годы не только постоянные, но и выборные члены часто способствовали изысканию решений по ключевым вопросам, рассматривавшимся Советом.

По словам сэра Брайана, Совет Безопасности стал полезным местом для импровизации во времена холодной войны. Он добился некоторых существенных успехов при рассмотрении целого ряда вопросов. Он создал серьезные планы для установления мира на Ближнем Востоке и урегулирования кашмирского вопроса, хотя эти планы пока еще и не реализованы. Он также установил главные элементы урегулирования на Кипре. Кроме того, Совет активно пропагандировал методы международного сотрудничества в целях поддержания мира, что ввиду серьезной угрозы ядерной войны являлось особенно важной функцией в эпоху холодной войны.

Сэр Брайан с похвалой отозвался о деятельности многих послов, которые работали в Совете со времени его создания. Он отметил, что их творческое участие помогло трансформировать Совет, созданный на основе ошибочного предположения о том, что союзники во второй мировой войне объединятся в целях поддержания мира в орган, который, тем не менее, носил весьма прагматичный характер. Он отметил, что, хотя о ней и не упоминается в Уставе Организации Объединенных Наций, деятельность по поддержанию мира является одним из великих нововведений Совета. Он также создал различные инструменты для ведения переговоров и проведения расследований, которые имеют важное значение для поддержания международного мира и безопасности.

По словам сэра Брайана, в 1986 году произошло важнейшее изменение в динамике Совета Безопасности. Отношения между постоянными членами начали улучшаться по мере того, как они сближались для решения вопросов, связанных с войной между Исламской Республикой Иран и Ираком. В следующем году президент Советского Союза Михаил Горбачев призвал к более широкому использованию Совета и имеющихся у него инструментов, таких как превентивная дипломатия, посредничество и миротворчество. К исходу холодной войны, по словам сэра Брайана, начали возникать новые глобальные проблемы, решать которые для Совета было делом непривычным. В ходе войны в Заливе Совет санкционировал выдворение иракских сил из Кувейта, последнюю, по его мнению, масштабную операцию, проводившуюся на основании главы VII Устава. Межгосударственные конфликты становились менее частыми, но при этом множились сложные внутренние конфликты с характерными для них повстанческими движениями, потоками беженцев и огромными лишениями и бедственным положением гражданского населения.

По оценке сэра Брайана, Совет Безопасности хорошо адаптировался к этой новой обстановке. Он неоднократно санкционировал проведение операций по установлению мира внутри стран. Практически все операции по установлению мира в 90-х годах прошлого столетия были связаны с гражданскими восстаниями и межобщинным насилием внутри государств. Перед лицом новых вызовов миру и безопасности Совет начал вводить новшества, во все большей степени активизировать свою деятельность и более расширительно толковать положения Устава. Хотя в течение прошедших лет Совету сопутствовали как успехи, так и неудачи, в конечном итоге, представляется, что большей частью он достигал своих целей.

На данном этапе, как отметил сэр Брайан, будет интересно посмотреть, каким образом Совет будет решать возникающие глобальные проблемы, которые, как многие полагают, имеют значение с точки зрения безопасности. К примеру, изменение климата может породить аномальные погодные явления, которые способны привести к огромным по масштабам миграциям из затопленных районов. Аналогичным образом все больше и больше людей в ближайшем будущем могут проживать в районах с нехваткой воды, в которых ее будет просто недостаточно для поддержания жизнедеятельности населения. Сэр Брайан выразил надежду на то, что Совет сможет бороться с такими формирующимися угрозами миру и безопасности.

В заключение сэр Брайан подчеркнул, что Совет Безопасности является динамичным и конструктивным органом, в котором решения по относительно малоизвестным вопросам потенциально развивают друг друга, порождая существенный прогресс с течением времени. Он напомнил новым членам Совета о том, что индивидуальные члены Совета могут выдвигать идеи, которые ведут к появлению других идей, приводящих в конечном итоге к долговременным решениям, закладывая тем самым еще один камень в основание моста, ведущего от конфликта к миру и безопасности. В этом и вызов, и перспективы членства в Совете.

Заседание I

Положение дел в Совете в 2010 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий:

Посол Жерар Аро
Постоянный представитель Франции

Комментаторы:

Посол Иван Барбалич
Постоянный представитель Боснии и Герцеговины

Посол Эммануэль Иссозе-Нгонде
Постоянный представитель Габона

Посол Ван Минь
Заместитель Постоянного представителя Китая

На заседании I у членов Совета Безопасности 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 тенденциям в отношении повестки дня, объемам работы и результативности работы Совета; предупреждению конфликтов и миростроительству; и партнерству Совета с региональными организациями.

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

На первом заседании целый ряд участников отметил, что Совет продолжает выполнять очень большой объем работы, несмотря на снижение в последние годы числа официальных заседаний, неофициальных консультаций, заявлений Председателя и резолюций, как на это указывается в справочном документе, подготовленном для семинара профессором Эдвардом К. Лаком. Существовало широкое согласие относительно того, что Совет по-прежнему является самым продуктивным и динамичным органом в системе Организации Объединенных Наций. Вместе с тем, признавалось, что такой объем работы ложится тяжелым бременем на членов делегаций. Один из участников отметил, что такое положение дел является следствием того, что Совет становится квазиисполнительным органом для отслеживания кризисов и управления кризисами, связанными с расширяющимся комплексом сквозных вопросов. К примеру, кризис в Гвинее-Бисау потребовал рассмотрения вопросов организованной преступности и наркотрафика. В том же ключе был приведен пример терроризма в Сахеле.

Один из ораторов отметил, что мандат Совета Безопасности все тот же, каким он был всегда. Как хорошо известно, Устав возлагает на Совет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Это не изменилось, но вопросы, которые рассматривает Совет, становятся все более и более сложными. Совет продолжает работу над вопросами международных конфликтов, однако в настоящее время он также рассматривает «хрупкие ситуации» внутри стран, что ведет к дискуссиям по поводу национального суверенитета. Совет, по словам этого участника, занимается сквозными вопросами, включая права человека, гуманитарную помощь, верховенство права, защиту женщин и детей, борьбу с терроризмом, нераспространение и споры, связанные с выборами, и именно этой деятельностью по столь широкому кругу вопросов отчасти объясняется большой объем работы. Консультации в количестве, необходимом для рассмотрения подобных вопросов, оставляют мало времени для размышлений и стратегического планирования. Еще один участник обсуждения высказал большое разочарование по поводу отсутствия стратегической дискуссии, поскольку слово «стратегический» не означает «стратосферный». Оратор призвал к проведению стратегических прений по вопросам о Сомали и Демократической Республике Конго, где речь идет о спасении миллионов жизней.

Несколько участников высказались по поводу необходимости иметь больше возможностей для стратегического осмысления вопросов. Один из них отметил, что Совет Безопасности может оказывать глубокое стратегическое влияние на вопросы мира и безопасности. Резолюции и заявления Председателя Совета несут в себе сильный политический сигнал, способный ориентировать международное сообщество на содействие координации деятельности различных субъектов, вовлеченных в деятельность по урегулированию конфликтов. Ярким примером является Судан. Вместе с тем, чтобы быть более эффективным, Совет нуждается в более стратегическом подходе.

Еще один участник заметил, что если бы Совет мог высвободить больше времени для осмысления вопросов в долговременной перспективе, то ему следовало бы заглянуть за горизонт, задавшись вопросом о том, каковы те угрозы в будущем, которые не обсуждаются сегодня. Каковы будут угрозы международному миру и безопасности через 10–25 лет? Не следует ли членам Совета задуматься над вопросами нехватки воды, угроз биоразнообразию, пандемий и киберугроз? По сути Совету надо больше заглядывать вперед и применять более творческие подходы, выйти из своих «четырёх стен» и сняться со своего «насиженного места». И наконец, Совету следует быть более информированным относительно того, что хотят молодые люди, поскольку они составляют большинство населения во многих частях мира.

Еще один оратор согласился с тем, что Совету необходимо вырваться из жестких рамок и приспособливаться к изменяющемуся миру. Чтобы должным образом рассматривать эти новые вопросы, требуется проявлять больше гибкости и прагматизма. Один из участников привел довод о том, что Совет Безопасности можно покритиковать за то, что он довольно «академичен» в этом вопросе. Так, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности дважды обращалось в Совет и энергичным образом представляло свои вопросы, однако Совет все еще не достиг точки принятия решения в ответ на это. Более живые дискуссии по целому ряду намечающихся угроз в сфере транснациональной безопасности ведутся на других форумах, а не в стенах Совета.

Что касается сферы охвата деятельности Совета Безопасности, то еще один оратор согласился с тем, что она все еще излишне узко сфокусирована на управлении конфликтами, а не на урегулировании или предупреждении конфликтов. Предупреждение должно занимать более видное место в повестке дня Совета. Вместе с тем Совет в этой связи очень эффективно занимался ситуацией в Судане. В будущем Совету придется рассматривать последствия изменения климата и других «новых глобальных вызовов» для безопасности. Это спорный вопрос, который вызовет дискуссии относительно суверенитета, однако, если Совет не займется вопросом изменения климата, то им займутся Группа 20 или другие органы. Вопрос будет состоять в том, как это сделать практическим образом. Еще один оратор согласился с тем, что изменение климата является вопросом, который придется рассмотреть Совету, однако, прежде всего, есть необходимость определить и проанализировать аспекты этой проблемы, которые имеют наибольшее значение для мира и безопасности. Только после этого Совет был бы способен определить наилучший курс действий.

Один из комментаторов предложил представить себе работу Совета Безопасности по двум направлениям: краткосрочному и долгосрочному. В краткосрочном плане, разумеется, необходимо реагировать на непосредственные кризисы и угрозы в данный момент. Это — главная обязанность Совета. Вместе с тем важно также подумать над тем, каким образом повседневная работа Совета может способствовать долгосрочному изменению в сторону укрепления международного мира и безопасности. С одной стороны, в ежегодном докладе Совета упоминается о наличии незначительных или об отсутствии вообще каких бы то ни было подвижек по целому ряду сохраняющихся проблем, включая Ближний Восток, Кипр и Западную Сахару. С способен ли Совет изменить динамику столь затяжных конфликтов? С другой стороны, он вносит дополнительный действительно ценный вклад в такие тематические вопросы, как женщины и мир и безопасность, дети и вооруженные конфликты и защита гражданских лиц. Совет внес важный вклад в процесс эволюции международных ценностей, норм и стандартов. Эти изменения наиболее очевидны при рассмотрении деятельности Совета на протяжении 10–15-летнего периода. Именно в этих нормативных аспектах усилий Совета наиболее явно просматривается влияние его непостоянных членов.

Заглядывая вперед, один из ораторов отметил, что в будущем году Совет Безопасности будет продолжать рассматривать вопросы о Судане, Сомали и Ближнем Востоке, в отношении которых будет много возможностей для дипломатических и превентивных усилий, ставящих перед Советом задачу достойно выполнить свой мандат. В будущем году Совету следует дать новое определение своим отношениям с региональными организациями, проводя работу по укреплению миростроительных аспектов своей деятельности, что потребует более тесного сотрудничества с Комиссией по миростроительству.

Еще один участник высказал мысль о том, что в будущем Совету Безопасности следует сосредоточить свое внимание на главных вопросах, представляющих угрозу международному миру и безопасности. Две трети вопросов в повестке дня Совета касаются Африки. Таким образом, Совету следует уделять больше времени и ресурсов рассмотрению ситуаций в Африке в координации с Африканским союзом и другими региональными и субрегиональными организациями. Совету следует заниматься дипломатией более превентивного характера и осторожно подходить к применению санкций или оказанию давления. Кроме того, Совету следует приложить все усилия к тому, чтобы принимать решения на основе консенсуса. Единогласные решения, такие как недавнее заявление Председателя по Судану (S/PRST/2010/24 от 16 ноября 2010 года), посылают самый мощный сигнал.

Поддержание мира

Один из членов задался вопросом о том, какой объем работы Совета Безопасности приходится на операции по поддержанию мира. Если смотреть на поддержание мира со стороны, вне рамок Организации Объединенных Наций, то поражают две вещи: распространенность миссий и их продолжительность. Некоторые миссии функционируют вот уже 50 лет, и это представляет собой проблему. Одно из объяснений сводится к тому, что Совет вовлечен в наибольшей мере на этапе возникновения или повторного возникновения конфликтов и в меньшей степени вовлечен в процесс долгосрочного надзора за миссиями. Оратор приветствовал тематические прения по вопросу стратегий

ухода и идею о том, что миссии по поддержанию мира должны выводиться в более ранние сроки, чтобы освободить пространство для более долговременных усилий по миростроительству. По словам еще одного участника, Совет добился значительного прогресса в определении переходных стратегий и стратегий вывода операций по поддержанию мира, включая проведенные в феврале 2010 года прения по данному вопросу.

Что касается стратегии ухода, то несколько участников отметили, что Совет Безопасности сталкивается с новой тенденцией, выражающейся в том, что принимающие стороны обращаются с просьбой о преждевременном выводе или изменении мандата миссии. Подобные требования создают для Совета необычную и неудобную ситуацию, заслуживающую дальнейшего обсуждения с точки зрения путей улучшения отношений с принимающими странами. Еще один оратор поднял смежный вопрос об отношениях со странами, представляющими войска. Настоятельно призывая Совет больше взаимодействовать со странами, предоставляющими войска, этот участник утверждал, что более масштабное взаимодействие с теми, кто трудится на местах, привело бы к повышению эффективности и уровня информированности при принятии решений в Нью-Йорке.

По словам одного из ораторов, пробным камнем в течение долгого времени является для Совета Безопасности и его мандатов вопрос о Демократической Республике Конго. Это огромная страна с многочисленными чрезвычайно сложными проблемами в плане деятельности по поддержанию мира. Учитывая эти проблемы, крайне необходим более высокий уровень взаимопонимания между действующими лицами. Следует учитывать мнения лиц, действующих на местах, при принятии решений и рассмотрении мандатов в Нью-Йорке. Разработка должных мандатов достаточно затруднительна, однако обеспечение предварительных условий для полного осуществления мандатов зачастую оказывается делом еще более трудным. Систему может также напрягать необходимость оплачивать столь многие миссии по поддержанию мира. По словам еще одного комментатора, Совет слишком часто принимает решения относительно операций без адекватной финансовой сметы и без должных военных мер для их осуществления.

Один из участников обсуждения высказал мысль о том, что в Судане уровень координации гражданской и военной деятельности был недостаточен. Военные потребности должны занимать более видное место в Организации Объединенных Наций. В Организации Объединенных Наций много храбрых, мужественных людей, однако требуется расширить коммуникационную связь между ее голубыми касками и гражданским персоналом. Соглашаясь с поразительным отсутствием военных специалистов в Совете, еще один участник отметил, что в Совете Безопасности почти не увидишь генералов. По сравнению с такой организацией, как Североатлантический договор, поражает ограниченность процедур и механизмов Организации Объединенных Наций для рассмотрения военных вопросов. К примеру, нет никакой командной системы подчинения. Хотя подобные недостатки могли быть приемлемы во время проведения традиционных миссий по поддержанию мира, таких как миссия на Кипре, они недопустимы при руководстве такими крупными и сложными миссиями, как миссии в Демократической Республике Конго.

Еще один участник предложил, чтобы вопрос о поддержании мира стал предметом стратегической дискуссии в Совете Безопасности. Выразив поддержку инициативе Соединенного Королевства и Франции, этот оратор предложил, чтобы в Совете чаще проводилось стратегическое обсуждение практических методов осуществления деятельности по поддержанию мира. Отметив, что Рабочая группа по операциям по поддержанию мира проводит заседания на экспертном уровне, участник рекомендовал ей провести некоторые заседания на уровне послов с включением для участия в них военных советников.

Один из ораторов высказал мнение о том, что при разработке мандатов в области поддержания мира миссии, учрежденные Советом Безопасности, должны основываться на «стандартной» модели, предусматривающей конкретные, не подлежащие сокращению минимальные задачи, которые предстоит выполнять. Помимо этого минимума каждый мандат, разумеется, должен также разрабатываться конкретно с учетом конкретных реалий на местах. Этот участник утверждал, что одним из таких стандартных положений мандатов на ведение деятельности по поддержанию мира должно быть наблюдение за соблюдением прав человека. Отсутствие такого положения могло бы легко ослабить деятельность миссии. С другой стороны, несколько ораторов выразили сожаление по поводу тенденции к тому, что мандаты на деятельность по поддержанию мира превращаются в своего рода «новогодние елки» со слишком многими задачами без определения приоритетных целей.

Предупреждение конфликтов и постконфликтное миростроительство

Наблюдалось широкое согласие относительно того, что поддержание международного мира и безопасности в обязательном порядке сопряжено с предупреждением конфликтов, как это подчеркивается в статье 1(1) Устава. Вместе с тем один из участников дискуссии напомнил участникам семинара о том, что Совет Безопасности не может заниматься этим в одиночку. В предупреждение конфликтов постоянно вовлечены региональные организации и Секретариат Организации Объединенных Наций, в том числе Генеральный секретарь и Департамент по политическим вопросам. Роль Совета состоит в том, чтобы обеспечить мандат и поддержку тем, кто эффективнее всех может достичь результатов, а после этого потребовать от них отчета. К примеру, Департамент по политическим вопросам в настоящее время не располагает должными ресурсами. Присоединяясь к тем, кто призывает делать больший упор на предупреждение конфликтов, один из участников дискуссии отметил, что Департаменту по политическим вопросам пришлось созывать конференцию по объявлению взносов для мобилизации средств на свою превентивную деятельность. Совет должен обеспечить, чтобы Департамент получал необходимую поддержку.

По словам еще одного участника, существует потребность в формировании консенсуса по вопросу о практическом осуществлении деятельности по предупреждению конфликтов. Утверждая, что скудные ресурсы наиболее эффективным образом были бы потрачены на инвестиции в предупреждение конфликтов и их урегулирование, оратор призвал к «сдвигу парадигмы» в этом направлении. Приоритет следует отдавать распознаванию тревожных признаков и принятию конкретных мер во избежание вспышки конфликта, не дожидаясь кризисов, требующих дорогостоящего развертывания войск.

Еще один оратор высказал мысль о том, что среди членов Совета Безопасности нет единодушия во мнении относительно сферы охвата и характера его деятельности. Для чего предназначался Совет: быть органом, который мог бы рассматривать лишь уже разгоревшиеся кризисы или также заниматься потенциальными кризисами, пока они все еще поддаются сдерживанию? Еще один участник ответил, что не существует никаких споров относительно того, подпадает ли превентивная деятельность под сферу охвата деятельности Совета. Вместе с тем имеются различные точки зрения относительно того, каким образом и когда заниматься этими вопросами.

Один из ораторов охарактеризовал систематическую программу работы Совета Безопасности над вопросом о Судане как позитивный пример предупреждения конфликтов. В течение последних шести месяцев Совет проводил частые заседания по этим вопросам, а также в октябре организовал миссию в эту страну. Таковым было активное участие, сопряженное с большим объемом работы. Аналогичное участие требуется и в других случаях. Так, ничего похожего по масштабам не предпринималось в отношении Демократической Республики Конго. В некоторых аспектах вопрос о Судане, по признанию этого участника, представляется относительно простым для обсуждения, поскольку он уже находится в повестке дня Совета Безопасности и в этой стране размещены две крупные миссии. В большинстве мест, в которых необходима деятельность по предупреждению конфликтов, нет подобных условий. По словам этого оратора, Совету не следует ограничивать свои обсуждения ситуациями, которые фигурируют в его официальной повестке дня. Фактически оратор высказал идею о том, что смысл превентивной деятельности состоит в том, чтобы вопросы о положении в странах, прежде всего, не становились вопросами повестки дня Совета. Для повышения эффективности своей деятельности по предупреждению конфликтов Совету следует работать как можно тоньше и проявлять максимальную гибкость.

Еще один член Совета согласился с тем, что Совет Безопасности в большей мере способен заниматься вопросами, которые уже фигурируют в его повестке дня. Рассмотрение новых ситуаций неизбежно ведет к дискуссиям по поводу того, следует ли их включать в повестку дня. В этой связи один из участников высказал мысль о том, что Совету следует более эффективно использовать в качестве возможностей для того, чтобы поднимать новые вопросы, пункт своей повестки дня, озаглавленный «Прочие вопросы». Добавление непредсказуемого элемента стимулировало бы послов не покидать заседания Совета до их окончания. По мнению нескольких участников, большинство вопросов, рассматриваемых Советом, порождаются внутригосударственными проблемами, вызывая всякого рода споры относительно суверенитета и должной роли Совета. Хотя это по-прежнему служит политическим препятствием, они согласились с тем, что на данном этапе совсем мало вопросов, доводимых до сведения Совета, принимают форму классического межгосударственного спора, угрожающего международному миру и безопасности.

Несколько ораторов сочли полезным вкладом в деятельность по предупреждению конфликтов недавнюю инициативу приглашать заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам, чтобы Совет Безопасности мог с его помощью «заглянуть за горизонт». Вместе с тем имело место некоторое расхождение во мнениях относительно успешности первоначального брифинга. Один из участников дискуссии положительно отозвался об этой идее, но выразил сожаление, что этот брифинг не вызвал общей дискуссии. Было бы лучше, по мнению этого оратора, если бы этот брифинг был сосредоточен на одной или двух темах. Еще один участник согласился с тем, что было бы полезнее услышать углубленную оценку Секретариата по лишь нескольким «животрепещущим» вопросам. Третий оратор заявил о полезности брифинга по всем превентивным инициативам, которые осуществляются в Департаменте по политическим вопросам, добавив, что после брифинга следует, пожалуй, отводить время для вопросов и ответов. Еще один участник посчитал подобное мероприятие малоценным и не повторял бы его.

Вместе с тем в более общем контексте члены Совета подчеркнули важность взаимодействия между Секретариатом и Советом Безопасности, особенно в сфере превентивной дипломатии. По словам одного из участников, учитывая озабоченности, связанные с национальным суверенитетом, существует предел, до которого Совет может действовать самостоятельно. Еще один участник дискуссии высказал мысль о том, что Совету следует регулярно отводить время для общего ознакомления с тем, что делает Секретариат в сфере предупреждения конфликтов и какие на данный момент стоят перед ним проблемы.

Один из ораторов указал на то, что при любых изменениях к лучшему в штаб-квартирах слабости, свойственные присутствию Организации Объединенных Наций на местах, представляют собой большое препятствие для предупреждения конфликтов, которое должно быть устранено. Такие превентивные механизмы на местах, как системы раннего предупреждения, не достаточны, а между мандатами и ресурсами в области поддержания мира существует постоянный разрыв. Вместе с тем другие ораторы указали на создание Отделения Организации Объединенных Наций для Западной Африки как на позитивный шаг в направлении предупреждения конфликтов и миростроительства на местах.

Несколько участников высказали свое мнение по поводу важности постконфликтного миростроительства в деятельности Совета Безопасности. Как отметил один из ораторов, эта концепция будет продолжать эволюционировать и развиваться, поскольку она во все большей степени учитывается при разработке мандатов. Для сокращения сроков осуществляемых мероприятий и во избежание повторения конфликтов операции по поддержанию мира должны закладывать основу для последующих миростроительных механизмов. Эта материальная связь, по мнению оратора, подчеркивает пользу взаимодействия на высоком уровне между Советом и Комиссией по миростроительству. Несмотря на частые призывы о более тесной взаимосвязи между поддержанием мира и миростроительством, на практике, по мнению второго оратора, установления такой связи не происходит. Миростроительству следует отдавать более высокий приоритет как при разработке мандатов, так и при выводе миротворческих войск.

Партнерство с региональными организациями

Многие участники отметили важность формирования партнерских отношений с региональными организациями. Один из участников заявил, что в последние годы координация деятельности Совета и региональных организаций улучшилась, как об этом свидетельствует деятельность Смешанной операции Африканского союза и Организации Объединенных Наций в Дарфуре. Вместе с тем указывалось, что подобные партнерства способны затруднять процесс принятия решений. Совет, как отметил один из участников, действует на основе консенсуса не только между своими 15 членами, но и во все большей степени между региональными и субрегиональными организациями, такими как Африканский союз, Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Европейский союз. Несколько членов Совета указали на сотрудничество Организации Объединенных Наций с ЭКОВАС в отношении Гвинеи как на пример особо плодотворного партнерства.

В статье 52 (2) Устава Организации Объединенных Наций, как отметил один из участников обсуждения, устанавливается последовательность шагов применительно к предупреждению и разрешению конфликтов. Поначалу кризисы должны рассматриваться на двустороннем уровне, затем на региональном уровне и лишь после этого на уровне Совета Безопасности. В связи с этим следует избегать тенденции начинать подобные переговоры на уровне Организации Объединенных Наций. По словам еще одного участника дискуссии, такой порядок предполагает, что члены Совета должны более внимательно прислушиваться к сигналам от региональных органов и что региональным органам следует давать более широкие возможности для завершения своих превентивных усилий в тех случаях, когда они являются первой инстанцией для рассмотрения зарождающегося кризиса.

Указывалось, что региональные организации зачастую обладают особыми местными знаниями и иными сравнительными преимуществами, которыми следует пользоваться Совету Безопасности, когда это возможно. Иногда лидерство должна обеспечивать Организация Объединенных Наций, но зачастую инициатива должна исходить от региональных организаций. Очень важно избегать закостенелых подходов, отдавая предпочтение открытой дискуссии и формированию консенсуса.

Был детально обсужден вопрос о том, следует ли Организации Объединенных Наций оказывать финансовую поддержку миссиям Африканского союза. Утверждалось, что региональные миссии по поддержанию мира, санкционированные Советом Безопасности, такие как Миссия Африканского союза в Сомали (АМИСОМ), зачастую не обеспечиваются достаточной финансовой и логистической поддержкой. Хотя еще один участник дискуссии согласился с тем, что Организация Объединенных Наций не оказывает достаточной поддержки Африканскому союзу, он заявил, что если Организация Объединенных Наций оказывает финансовую поддержку той или иной операции, то в этом случае она должна оказывать какое-то влияние на то, каким образом эта операция выполняется. По мнению этого оратора, вполне законно спросить, почему Организация Объединенных Наций должна оказывать финансовую поддержку какой-то операции, которую она никак не контролирует. Другие участники приводили доводы о том, что Совету следует оказывать поддержку региональным миссиям, которые помогают нести бремя поддержания международного

мира и безопасности, особенно в том случае, если региональная миссия была санкционирована Советом. Один из участников обсуждения возразил, заявив, что постоянные члены Совета в целом согласны с тем, что начисленные взносы не должны использоваться для полного финансирования региональных операций. Вместе с тем начисленные взносы могут использоваться для покрытия части расходов миссии, подобно тому, как это делается в Дарфуре и Сомали.

Один из членов Совета подробно остановился на деятельности АМИСОМ, сил Африканского союза, санкционированных Организацией Объединенных Наций. По мнению этого участника, акт санкционирования указывает на то, что Совет признает, что эта миссия имеет важное значение и заслуживает адекватной поддержки. Если Африканский союз будет не в состоянии эффективно руководить миссией, то она должна быть поставлена под контроль Организации Объединенных Наций. Пакеты помощи, которые были предоставлены, недостаточны. Глубина действий пиратов, базирующихся в Сомали, подчеркивает, что эта ситуация представляет собой ясную угрозу международному миру и безопасности. Вместе с тем Совет уделил лишь минимальное внимание этой очень серьезной угрозе. Почему Совет уделил гораздо большее внимание Чаду, где присутствие войск Организации Объединенных Наций вызывает споры? Оратор призвал к более справедливому подходу и применению ясных, открытых критериев для определения того, почему начисленные взносы должны использоваться в одном месте и не должны использоваться в другом.

Кроме того, указывалось на необходимость большей ясности в том, каким образом должна реализовываться на практике связь между Советом Безопасности и Советом мира и безопасности Африканского союза. В этом отношении был развернуто обсужден вопрос о просьбе Африканского союза о том, чтобы Совет Безопасности приостановил действие обвинительного акта в отношении президента Судана Омара аль-Башира, предъявленного Международным уголовным судом. Не было определенной ясности в отношении получения Советом официальной просьбы Африканского союза, хотя несколько участников и подтвердили, что такая просьба была получена. Настоятельно призвав Совет принять решение по данному вопросу, один из участников утверждал, что Совету следует уделять пристальное внимание просьбам, поступающим от региональной группы, обладающей особыми местными знаниями. Еще один оратор возразил, заявив о том, что Совет не рассматривал это ходатайство, поскольку по данному вопросу нет единства мнений. Некоторые участники высказали мысль о том, что, даже если Совет не может принять решение по данной просьбе, он должен каким-то образом отреагировать. Один из участников настоятельно призвал к тому, чтобы это было сделано как можно скорее.

Один из участников обсуждения выступил за установление более тесной связи также с Европейским союзом. Он предложил, чтобы Совет Безопасности в ходе своей следующей миссии остановился в Брюсселе. Некоторые другие участники согласились с этим. Европейский союз обладает большим потенциалом. К примеру, один из участников обсуждения высказал мысль о том, что в некоторых ситуациях силы быстрого реагирования Европейского союза способны внести исключительно важный вклад в операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Установление качественных критериев: оценка работы Совета Безопасности

На этом первом заседании за круглым столом также состоялось широкое обсуждение вопроса о том, каким образом оценивать работу Совета Безопасности. Целый ряд участников предложил общие соображения. По выражению одного из участников, Совет настолько же вызывает подъем духа, насколько он порождает его упадок. Он может служить сценой для обычного представления по некоторым вопросам, но он может также выступать в роли незаменимого органа, борющегося с вызовами, за которые не возьмется никто другой. По мнению еще одного члена Совета, Совет должен неизменно стремиться улучшать свои показатели, с тем чтобы выполнять постоянно стоящую задачу своего превращения в «более подотчетный, более работоспособный и более конструктивный» орган.

Вопрос о подотчетности был поднят целым рядом членов Совета. По их мнению, для повышения эффективности и действенности работы Совета Безопасности требуется повышение уровня подотчетности. В ответ на это один из членов указал на отсутствие широко принятых качественных критериев, которые можно было бы применять для оценки работы Совета, о чем говорилось в справочном документе, подготовленном профессором Лаком для семинара. Этот участник предложил, чтобы Совет поручил профессору Лаку подготовить последующий документ, в котором рассматривались бы пути разработки системы качественных критериев. Совет мог бы после этого собраться «накоротке», возможно, в рамках дневного семинара или семинара, приуроченного к ужину, для обсуждения результатов. Несколько участников согласились с тем, что это могло бы быть полезным, хотя разработка подобных мер не будет делом легким.

Заседание II Методы работы и вспомогательные органы

Ведущий:

Посол Мария Луиза Рибейру Виотти
Постоянный представитель Бразилии

Комментаторы:

Г-н Вильям К. Грант
Министр-советник
Постоянное представительство Соединенных Штатов

Посол Рафф Букун-Олу Воле Онемола
Заместитель Постоянного представителя Нигерии

Посол Наваф Салам
Постоянный представитель Ливана

В ходе этого заседания за круглым столом участники обсудили широкий круг вопросов, касающийся работы Совета Безопасности и вспомогательных органов, включая стратегии поощрения подлинной дискуссии во время консультаций в Совете, роль тематических прений, обязанности Председателя, сотрудничество с другими органами Организации Объединенных Наций, работу с теми, кто не является членами Совета, связь со средствами массовой информации и миссии Совета. В течение этого заседания постоянно затрагивалась тема о потребности в том, чтобы сбалансировать транспарентность и инклюзивность в методах работы Совета с общей действенностью и эффективностью его деятельности.

Мнения относительно методов работы Совета Безопасности

Участники отметили прогресс, который был достигнут в совершенствовании методов работы в течение прошедших лет, и приветствовали способность Совета Безопасности изменяться, адаптироваться и постоянно обновляться. Несколько ораторов высказали мысль о том, что непрерывный, постепенный процесс реформы лучше всего позволит Совету абсорбировать изменения без подрыва результативности деятельности.

Несколько участников, отметив очень большой объем работы Совета Безопасности, выдвинули предложения относительно рационализации его деятельности. Один из них отметил, что большая часть работы Совета — это работа по расписанию. К примеру, ежемесячные, ежеквартальные или проводимые раз в два года обзоры мандатов планируются заблаговременно, а поэтому сроки подобных рассмотрений редко совпадают с динамикой и темпами развития событий на местах. Оратор предложил, чтобы Совет в начале каждого года рассматривал сроки обзора по всем пунктам в повестке дня, с тем чтобы сделать их более рациональными и обеспечить, чтобы частота их рассмотрения отражала относительную значимость каждого пункта. Аналогичным образом еще один оратор предложил, чтобы Совет с помощью Секретариата ежегодно проводил анализ проделанной работы в целях определения наличия повторов в заявлениях Председателя или резолюциях, а также возможности сокращения или уточнения их текстов.

По мнению нескольких ораторов, выборные члены Совета Безопасности находятся в существенно менее благоприятном положении, поскольку они начинают свое членство в Совете, не обладая таким же знанием методов работы, каким обладают постоянные члены. К примеру, они могут быть менее осведомлены относительно введенных изменений. Один из членов указал на изменения в порядке проведения консультаций с региональными группами в качестве примера такого изменения, о котором они не знали до тех пор, пока не возник этот вопрос. Новым выборным членам было рекомендовано на раннем этапе уделять внимание методам работы, с тем чтобы иметь возможность лучше отслеживать любые вносимые изменения. В этой связи участники положительно отозвались о вкладе Японии в разработку справочника о методах работы.

Вспомогательные органы

Вкратце были обсуждены работа вспомогательных органов Совета и роль председателей различных комитетов. Один из членов высказался по вопросу о важнейшей пропагандистско-разъяснительной роли председателей комитетов, поскольку они являются публичным лицом Совета в работе над конкретными вопросами, рассматриваемыми комитетами. Было бы полезным расширить такую адресную пропагандистско-разъяснительную работу, проводимую отдельными членами. Были высказаны также некоторые озабоченности. Один из участников подверг критике процесс отбора председателей для вспомогательных органов, настоятельно призвав к повышению транспарентности и демократичности этого процесса. Он задал вопрос о наличии каких бы то ни было конкретных правил, которые исключали бы председательство постоянных членов в комитетах по санкциям. Еще один оратор поднял вопрос о методах работы вспомогательных органов, спросив, почему они действуют на основе принципа консенсуса и единогласия, а не на основе практики Совета в целом.

Информационно-разъяснительная работа

Развернулась живая дискуссия по поводу информационно-разъяснительной работы Совета, в том числе с другими государствами — членами Организации Объединенных Наций, контактными группами, группами друзей, председателями страновых структур Комиссии по миростроительству, представителями региональных организаций, гражданского общества и органов печати. В качестве центральной темы обсуждалась необходимость установления баланса между транспарентностью и инклюзивностью и эффективностью и действенностью. Некоторые ораторы утверждали, что эффективность не должна исключать открытость, подчеркивая полезность регулярных заседаний с участием других групп. Один из участников обсуждения говорил о полезности, к примеру, регулярной информационно-разъяснительной работы членов Совета с их соответствующими региональными группами. Несколько ораторов приветствовали растущую готовность Совета разрешать доступ нечленам, в том числе посредством неофициальных интерактивных диалогов. Вместе с тем, другие ораторы сочли, что требуется сделать больше для того, чтобы дать нечленам Советам возможность быть услышанными и обеспечить учет их мнений. Положительную оценку в качестве полезной возможности проведения информационно-разъяснительной работы получили заседания по формуле Арии, хотя несколько участников высказали мысль о том, что эти заседания утратили свою новизну. На недавних заседаниях Совет был представлен на низком уровне и почти не было подлинного общения с представителями неправительственных организаций, которые главным образом зачитывали подготовленные заявления. В ответ на это наблюдение было предложено проводить заседания по формуле Арии нового типа в обновленном формате.

По мнению нескольких ораторов, Совет Безопасности достиг в информационно-разъяснительной работе большего прогресса, чем это обычно признается. Нечлены Совета, разумеется, всегда имели возможность участвовать в официальных открытых прениях в Совете. Некоторые участники обсуждения указали на возможности для расширения информационно-разъяснительной деятельности. К примеру, ежегодный доклад Совета Генеральной Ассамблее часто не вызывает ничего большего, кроме как дискуссии относительно реформы Совета. В связи с этим было предложено, чтобы Председатель Гене-

ральной Ассамблеи разделил ежегодную дискуссию на два отдельных обсуждения: одно — по вопросу о реформе Совета и одно — по вопросу о фактической деятельности Совета. Последнее обсуждение могло бы вызвать более интерактивный обмен мнениями, в ходе которого все 15 членов Совета могли бы получить и впоследствии обсудить откровенные отзывы от более широкого круга членов Организации. Этот участник также высказал сожаление по поводу того, что брифинги Председателя, посвященные ежемесячной программе работы Совета, обычно собирают мало участников.

По утверждению одного из ораторов, проблема нечленов Совета состоит не в отсутствии возможностей участвовать в открытых прениях, а в отсутствии возможности взаимно обсуждать конкретные вопросы. Восприятие имеет значение, как подчеркнул один из членов, а преобладающее восприятие положения дел сводится к тому, что когда речь заходит о транспарентности, инклюзивности и подотчетности, то модель не работает. Другой участник возразил, заявив, что «реальная деятельность Совета Безопасности открыто не рассматривается». Хотя работа Совета стала носить более открытый характер, оратор предостерег от того, чтобы открытость не стала самоцелью с риском утраты преимуществ, которые дают конфиденциальные переговоры. Консультации Совета задумывались как собрание членов Совета при закрытых дверях для обсуждения серьезных вопросов, которыми занимается Совет. В течение многих лет проблема состояла в тенденции к слишком пристальному наблюдению со стороны посторонних. Хотя заседания Совета Безопасности могут быть «самым интересным шоу в городе», это не означает, что они должны быть открыты для всех. Аналогичные озабоченности выразили другие ораторы в отношении конфиденциальности консультаций и, в частности, в отношении частых утечек информации.

Один из участников обсуждения поднял два вопроса, связанные с инклюзивностью. Первый вопрос касался целесообразности того, чтобы разрешать главам страновых структур Комиссии по миростроительству выступать в ходе консультаций. По словам этого оратора, это правило следует расширить, с тем чтобы Председатели, не являющиеся членами Совета, допускались к участию в консультациях по соответствующим ситуациям. Для делегаций малой и средней численности может быть полезным получать поддержку по некоторым вопросам от экспертов из других стран. Хотя правила Совета исключают допуск неграждан в зал для консультаций, имели место несколько случаев, когда тот или иной член Совета включал в состав своей делегации лиц, не являющихся гражданами.

Несколько членов, признав, что группы друзей могут быть очень полезны в некоторых ситуациях, выразили сожаление относительно того, что выборные члены зачастую получают статус второго класса по сравнению со странами, входящими в состав таких групп друзей. Зачастую члены групп друзей, не являющиеся членами Совета Безопасности, лучше информированы по соответствующим вопросам, чем некоторые непостоянные члены Совета. Один из участников утверждал, что качество работы групп друзей по существу вопросов обычно повышается, когда ею начинает заниматься Совет в полном составе.

Еще один участник поднял вопрос об отношениях Совета Безопасности с органами печати, упомянув о жалобах по поводу новых правил, введенных в связи с работой над Генеральным планом капитального ремонта и временным перемещением зала для заседаний Совета. Эти вопросы следует рассматривать в более широком контексте освещения деятельности Организации Объединенных Наций в печати и общего публичного образа Организации Объединенных Наций. Наблюдается тенденция к более хаотичному и менее просвещенному освещению меньшим числом базирующихся в Нью-Йорке корреспондентов, освещающих деятельность Организации Объединенных Наций регулярно и со знанием дела. По мнению этого оратора, вся Организация Объединенных Наций, включая Совет, должна хорошо подумать над своей коммуникационной стратегией, чтобы избежать ситуации, при которой сообщаются лишь негативные новости. Отвечая на эту озабоченность, еще один участник согласился с тем, что есть коллективная заинтересованность в том, чтобы в Организации Объединенных Наций продолжали работать высоко профессиональные журналисты. Совет просил Секретариат оказать помощь журналистам, которым в соответствии с новыми правилами выставляется счет за пользование предоставляемыми площадями.

Один из ораторов отметил, что общение с представителями печати по вопросам, по которым мнения в Совете резко расходятся, может быть весьма затруднительной задачей. Вместе с тем, еще один оратор указал на то, что заявления Председателя для печати обычно пишутся заранее и согласовываются всеми 15 членами Совета. В то же время замечания, которые делаются для прессы, могут быть весьма туманны и общего характера, но иногда их тоже приходится согласовывать. В тех случаях, когда мнения в Совете расходятся, Председатель не имеет мандата на то, чтобы беседовать с представителями прессы, за исключением случаев, когда он или она выступает в национальном качестве.

Консультации в Совете

Имело место активное обсуждение путей поощрения подлинных дискуссий и ходе консультаций в Совете Безопасности. В теории эти заседания в полной мере проходят без протокола, давая членам Совета возможность вести стратегический и откровенный обмен мнениями по вопросам первоочередного характера и представляющим взаимный интерес. Реальность, изображенная многими участниками семинара, носит поразительно иной характер. Несколько ораторов подчеркнули свою разочарованность как в связи с содержанием, так и форматом консультаций, которые, как правило, не носят интерактивного и целенаправленного характера. По мнению некоторых ораторов, общая практика состоит в том, чтобы представители зачитывали заявления, даже при закрытых консультациях, не проводя действительного обмена мнениями. По оценке одного из участников, 80 процентов заявлений, сделанных в ходе консультаций, идентичны заявлениям, сделанным в зале для заседаний перед представителями средств массовой информации и другими наблюдателями. Еще один участник дискуссии сравнил «спокойную атмосферу» в Совете с атмосферой в Европейском союзе, где 27 государствам-членам удается вести живую дискуссию по целому ряду вопросов.

Был выдвинут ряд конкретных идей относительно того, каким образом сделать консультации более интерактивными и эффективными. К примеру, несколько ораторов отметили, что было бы полезным, если бы члены Совета Безопасности договорились не использовать в ходе консультаций подготовленные заранее заявления. Один из участников высказал сомнение относительно того, что такой шаг в действительности сделает обмен мнениями более интерактивным, учитывая соображения конфиденциальности и риск утечки информации. Еще один оратор отметил, что записи, используемые в ходе консультаций, являются средством коммуникации делегаций Организации Объединенных Наций со своими столицами относительно того, что они планируют заявить в Совете, и их не так просто изменить. Если делегации считают необходимым зачитывать заявления в ходе консультаций, то, как было предложено, они могли бы, по крайней мере, сокращать их.

Еще одна получившая широкую поддержку идея касалась прекращения Советом Безопасности практики ведения списка ораторов в ходе консультаций. По мнению одного из членов, когда недавнее заседание было открыто без списка: «выступили только те, кому было что сказать. Было меньше речей. Обсуждение было кратким, динамичным и информативным, и после него мы перешли к другим вопросам». Вместе с тем один из участников предупредил, что заседания по-прежнему надо будет организовывать транспарентно, ясно давая понять, почему ораторы выступают в определенном порядке. Участники также говорили о потребности в формировании в Совете такой атмосферы, когда каждый член не будет чувствовать себя вынужденным высказываться по каждому вопросу в ходе консультаций при закрытых дверях. Это не означает, как указал один из участников обсуждения, что членам Совета следует затрагивать лишь вопросы, которые представляют большой интерес для их стран. Это противоречило бы духу и цели деятельности Совета, 15 членов которого разделяют главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности даже в тех случаях, когда интересы их стран не затрагиваются.

Один из членов отметил, что, чем интереснее становятся те или иные консультации, тем в большей степени они превращаются в переговоры и тем важнее сохранять их закрытость. Если консультации являются не чем иным, как уменьшенной версией открытых заседаний, то нет никакой необходимости проводить их при закрытых дверях. Однако в том случае, если члены Совета начнут использовать консультации для фактического ведения переговоров по существу, то будет крайне необходимым сохранять, как это первоначально задумывалось, конфиденциальный характер этих заседаний. Вновь выбранных членов настоятельно призвали не отказываться слишком быстро от идеи поощрения дискуссий. Поломать вредные привычки трудно, но возможно, как отметил один из участников, рекомендовавший, чтобы вновь выбранные члены завели сильных союзников в Совете, разделяющих их желание увидеть изменения.

Согласование текстов

Один из членов указал на то, что большинство текстов согласовываются на уровне экспертов, но даже на уровне экспертов члены Совета Безопасности зачастую согласовывают «заранее составленный» текст, который был выработан постоянными членами. Как заявил один из участников: «если члены Совета Безопасности хотят предпрешенного исхода заседаний, то не следует жаловаться, что эти заседания скучны». Подчас, наиболее интересное обсуждение ведется на процедурном уровне. Оратор сравнил это положение с положением в 90-х годах прошлого столетия, когда глубокие и предметные переговоры часто велись на уровне послов. Участники упомянули несколько недавних случаев, когда качество работы Совета повышалось благодаря проведению обсуждений на уровне послов, в частности это касалось резолюций, посвященных десятой годовщине резолюции 1325 (2000) и Западной Сахаре.

Тенденция к составлению заранее готовых текстов была обсуждена также в контексте членского состава Совета Безопасности в 2011 году, в который будут входить пять непостоянных членов, стремящихся получить постоянное членство. Один из участников обсуждения поинтересовался ответом на вопрос о том, предпочтут ли они быть частью небольшой группы государств-членов, которая заранее составляет текст, или они будут стремиться к более инклюзивному обсуждению на уровне 15 членов Совета. Еще один участник утверждал, что обсуждение инклюзивности с нечленами должно также касаться ведения дел внутри Совета. Тенденция к большей инклюзивности при подготовке резолюций сформировала бы восприятие работы как работы, «проделанной коллективно с коллективной ответственностью за результаты», что вело бы к повышению эффективности и легитимности.

Несколько участников говорили о том, что члены Совета Безопасности склонны к тому, чтобы рассматривать решения, принятые на основе консенсуса, как наиболее эффективные. Некоторые отметили, что они были удивлены, насколько сильна тенденция к формированию единства мнений. В одном из случаев дискуссия могла закончиться через 15 минут, если бы вопрос состоял в проведении голосования, однако в итоге Совет проводил консультации в течение 17 часов, с тем чтобы заручиться единодушной поддержкой данного конкретного решения. Хотя вето редко применяется при фактическом голосовании, как отметил еще один оратор: «вы знаете, что оно есть». По мнению этого участника, обсуждения желание членов Совета найти общую позицию носит истинный, конструктивный и весьма похвальный характер.

Открытые прения: установление баланса между транспарентностью и эффективностью

Вопрос об открытых прениях вызвал еще одну живую дискуссию. Как отметил один из участников, во введении к ежегодному докладу Совета Безопасности за 2009–2010 годы подчеркивались позитивные результаты, достигнутые благодаря тематическим прениям. Этот вывод отражает достигнутый за последнее десятилетие заметный прогресс по целому ряду тематических вопросов, включая защиту гражданских лиц, дети в вооруженных конфликтах и женщины и мир и безопасность. Отмечая возрастающую среди председателей Совета тенденцию к планированию проведения тематических прений в месяц их председательствования, некоторые ораторы отметили, что выборным чле-

нам может быть очень трудно найти вопрос, позволяющий им оставить свой след в виде заявления Председателя. Один из участников предостерег от излишней траты усилий на планирование тематических прений по «дежурному» вопросу в ущерб остальной части повестки дня. Еще один оратор настоятельно призвал проводить открытые прения лишь в тех случаях, когда абсолютно необходимо выслушать нечленов. По его мнению, чем меньше прений, тем продуктивнее работает Совет.

Несколько ораторов согласились с тем, что открытые прения не полностью используют заложенный в них потенциал. Слишком часто они носят затяжной, многословный и скучный характер. В лучшем случае открытые прения позволяют информировать более широкие круги членов Организации Объединенных Наций и получать отзывы от них. Вместе с тем первая цель достигается чаще, чем цель вторая. Чтобы повысить уровень интерактивности открытых прений, рекомендовалось, чтобы сначала выступали нечлены, чтобы послы государств — членов Совета не уходили после сделанного ими заявления, чтобы заявления Председателя не зачитывались до конца заседания, чтобы для ораторов вводилось и соблюдалось правило пяти минут и чтобы открытые прения ограничивались лишь утренним заседанием. Цель должна состоять в том, чтобы найти формат, который позволяет нечленам высказываться, быть услышанными и вносить подлинный вклад в прения, а не действовать лишь ради показухи.

Роль Председателя

Участники также обсудили роль сменяющих друг друга председателей Совета Безопасности, выдвинув некоторые конкретные предложения относительно того, каким образом вновь выбранные члены могли бы подходить к своему председательствованию. Один из участников говорил о важнейшей информационно-разъяснительной роли, которую играет Председатель, проводя брифинги для представителей прессы и нечленов или встречаясь с Генеральным секретарем и Председателем Генеральной Ассамблеи. Вместе с тем, по мнению еще одного оратора, система Организации Объединенных Наций не обеспечивает достаточного признания роли Председателя Совета. Он добавил, что некоторые региональные группы, к примеру, как представляется, не были заинтересованы в проведении консультаций с ним во время его председательствования.

Участники подчеркнули необходимость того, чтобы каждый новый Председатель относился к своей роли серьезно и тщательно продумывал, как подходить к ней наилучшим образом. Один из участников предложил, к примеру, чтобы Председатель ежемесячно устраивал ланч для членов в целях обсуждения какого-то отдельного вопроса. На нем можно было бы подвергать мозговой атаке тот или иной конкретный вопрос, на котором Председатель хотел бы заострить внимание, будь то на конкретной конфликтной ситуации или вопросе тематического характера. Хотя Председатель обладает определенной степенью гибкости, как указал один из членов, ход работы Совета в значительной степени зависит от расписания. Относительно незначительное число мероприятий каждый месяц проводится по усмотрению Председателя, и тематические прения должны планироваться таким образом, чтобы они не выходили за рамки существующего расписания. Данный оратор призвал к более детальному обсуждению ежемесячной программы работы, а также к более стратегическому обсуждению членами Совета приоритетных задач каждого месяца. Самыми ко-

роткими по продолжительности заседаниями Совета обычно являются заседания, на которых принимается программа работы зачастую после совсем незначительного предметного обсуждения среди постоянных представителей. Вместе с тем еще один оратор утверждал, что в ноябре 2010 года были приняты некоторые инновационные подходы к использованию должности Председателя для формирования стратегической направленности деятельности Совета.

Миссии Совета

Было проведено активное обсуждение вопроса о миссиях Совета Безопасности. Несколько участников указали, что миссии Совета в страны, фигурирующие в его повестке дня, дают членам Совета возможность встретиться с действующими лицами, обсудить проблемы, доставить послания и познакомиться с разнообразными точками зрения. Таким образом, они дают членам Совета возможность как почерпнуть сведения для самих себя, так и обратиться к другим, включая широкий круг организаций и отдельных лиц, а не только должностных лиц правительства. В связи с этим, по мнению нескольких ораторов, миссии имеют важнейшее значение для работы Совета, несмотря на связанные с ними большие расходы и их обременительность для принимающей страны. В качестве особенно полезных были упомянуты миссии в Судан, Афганистан и Демократическую Республику Конго.

Были выдвинуты предложения в отношении улучшения организации миссий. К примеру, говорилось о том, что намного больше можно было бы делать в период до проведения миссии, чтобы обеспечить подготовленность членов Совета Безопасности к тому, чтобы дать ясный сигнал народу страны или стран, которые они посещают. В качестве примера была упомянута Демократическая Республика Конго. По мнению одного из участников, Совет мог бы лучше подготовиться, чтобы ответить на вопросы относительно вывода сил по поддержанию мира. Была высказана мысль о том, что можно было бы чаще использовать «мини-миссии», в составе которых более компактная группа, насчитывающая, возможно, пять членов Совета, могла бы посещать ту или иную страну и впоследствии докладывать о результатах остальным членам Совета. Это позволило бы Совету посещать районы, которые посещаются не столь часто, такие как Западная Сахара или Ближний Восток. Еще один участник не согласился с этим и привел довод о том, что ценность миссии Совета состоит именно в том, что все 15 членов наблюдают одну и ту же ситуацию и имеют возможность обмениваться мнениями и обсуждать увиденное. Он отметил, что если Совет будет прибегать к «мини-миссиям», то будет утрачено чувство коллективного восприятия впечатлений от увиденного на местах, и добавил, что «заслушивать доклад, зачитываемый тебе некоторыми коллегами, неравнозначно пребыванию на местах и непосредственному осознанию того, с чем мы имеем дело».

Некоторые ораторы призвали к сочетанию полномасштабных миссий и мини-миссий. По их мнению, когда Совет занимается ситуацией, имеющей важнейшее значение для международного мира и безопасности, такой как, например, ситуация в Судане или в Афганистане, то в миссию должны отправляться все 15 членов. В других случаях, может быть достаточно отправить небольшую группу. Это позволило бы сэкономить на расходах и добавило бы гибкости, поскольку более компактная, менее громоздкая миссия могла бы оставаться в стране еще на несколько дней, не создавая излишней нагрузки. Вме-

сте с тем участники разошлись во мнениях относительно того, следует ли и каким образом следует делать подобный выбор. Заслуживал бы Тимор-Лешти проведения полной миссии Совета или мини-миссии? Несколько участников предостерегли от создания впечатления того, что некоторые страны «более важны», нежели другие, или что Совет следует двойным стандартам. Один из ораторов в связи с этим рекомендовал, чтобы размеры миссии отражали серьезность стоящих проблем, а не относительную важность страны, о которой идет речь. Еще один оратор счел, что все миссии должны быть открыты для всех членов.

Были выдвинуты несколько предложений в отношении повышения результативности миссий Совета Безопасности, независимо от их размера. Один из комментаторов отметил потребность в наличии большего числа военных специалистов и контакта с военными во время миссий Совета. Еще один выразил сожаление по поводу того, что Совет не использовал более эффективно свои миссии в Афганистан и Судан. Хотя эти миссии были хорошо подготовлены, охватывали широкий круг вопросов и были способны передать ясные идеи, члены Совета не собрались после этого, чтобы поделиться анализом того, что они видели. Следует прилагать более активные усилия для извлечения коллективных уроков из этих миссий. Аналогичным образом еще один член Совета счел, что неофициальное обсуждение извлеченных уроков должно стать стандартной практикой после всех миссий Совета.

Заседание III

Сделанные выводы: размышления участников дискуссии 2010 года

Ведущий:

Посланник Константин Долгов
Заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

Комментаторы:

Посол Эртугрул Апакан
Постоянный представитель Турции

Посол Томас Майр-Хартинг
Постоянный представитель Австрии

Посол Цунео Нисида
Постоянный представитель Японии

Г-н Гильермо Пуэнте
Советник и политический координатор
Постоянное представительство Мексики

Посол Рухакана Ругунда
Постоянный представитель Уганды

Ведущий открыл это заседание, заявив, что каждый непостоянный член Совета оставляет свой след в работе Совета после двух лет своего членства в нем. Кроме того, некоторые члены могут довольно скоро вернуться в состав Совета. Он поблагодарил выбывающих участников семинара за их вклад в работу и практику Совета, заметив, что, хотя для постоянных членов два года могут показаться не столь длительным периодом, этот период все-таки занимает значительное место в работе Совета. По его мнению, за предыдущие два года многое было сделано, и выбывающие непостоянные члены заслуживают похвалы за достигнутые ими солидные результаты в работе.

Динамика деятельности Совета и отношения между постоянными и непостоянными членами

Несколько участников особо отметили то чувство единства цели, которое пронизывает работу дипломатов в Совете Безопасности. По словам одного из членов, члены Совета понимают, что они несут совместную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Временами это коллективное чувство ответственности перевешивает соображения, связанные с национальными интересами. Другие согласились с этим, отметив, что коллегиальная атмосфера в целом распространяется как на постоянных, так и непостоянных членов. По большинству вопросов в коалициях интересов и ценностей не соблюдаются различия между постоянными и непостоянными членами. В качестве примеров оратор привел права человека, защиту гражданских лиц в вооруженных конфликтах, методы работы и тему «Женщины и мир и безопасность». Один из покидающих Совет членов указал на то, что в любом случае центральное значение для его страны с точки зрения ее непосредственных национальных интересов имело лишь относительно малое число пунктов повестки дня Совета, и это облегчало для его страны задачу достижения консенсуса. Как отметил еще один оратор, представляется возможным достичь единодушия в Совете по многим вопросам, даже вопросам, вызывающим споры. Этот участник обсуждения упомянул формирование консенсуса как особенно обнадеживающий элемент деятельности Совета. Придание консенсусу столь большого значения не может не порождать стремления к сотрудничеству. Вместе с тем один из участников задался вопросом о том, ставит ли регулярно большинство дипломатов в Совете глобальные интересы выше национальных. Слишком часто дипломаты преследуют узкие местнические интересы вместо того, чтобы попытаться служить более широким глобальным интересам.

Несколько участников вновь обратились к темам транспарентности и инклюзивности. Было сказано, что постоянные члены не всегда обращаются с непостоянными членами как с равными партнерами по работе в Совете Безопасности. К примеру, наблюдается тенденция к тому, что подготовка текстов резолюций и обсуждение их существа с заинтересованными сторонами ведутся постоянными членами без консультаций с непостоянными членами. В подобных случаях последние могут получать уже готовые тексты без возможности внести свой существенный вклад. Постоянные члены также склонны избирать председателей вспомогательных органов по своему усмотрению без достаточных консультаций. Другие ораторы возразили, заявив, что постоянные члены не должны нести всю ответственность за отсутствие в работе Совета транспарентности и инклюзивности. Непостоянные члены могли бы играть более упреждающую роль, брать на себя инициативу в конструктивном взаимодействии

с постоянными членами и задавать соответствующие вопросы, оспаривающие прерогативы последних. Все-таки непостоянных членов десять, а постоянных — только пять. Еще один участник добавил, что вновь избранные члены могут также привнести в деятельность Совета новую динамику и идеи.

В этом духе один из ораторов призвал вновь избранные делегации рассматривать Совет Безопасности как эволюционирующий институт, нормы и ценности которого со временем меняются. Если посмотреть на пятидесятилетний период, то эта эволюция в деятельности Совета становится гораздо более заметной, даже если его повседневная работа может казаться предсказуемой или даже временами статичной. Непостоянные члены могут помочь в формировании курса на преобразования в Совете. Хотя некоторые из этих членов могут не быть великими державами или крупными странами, непостоянные члены могут привнести свою мудрость и инновации в деятельность Совета. Они могут привнести различные точки зрения, временами идущие вразрез с позициями, занимаемыми постоянными членами, даже по столь важным вопросам, как Ближний Восток или различные операции по поддержанию мира в Африке. Несколько участников утверждали, что разрыв между постоянными и непостоянными членами преувеличен, поскольку сама проблематика не терпит подобных различий и категорий.

Вспомогательные органы

Вновь избранным членам было настоятельно предложено участвовать в работе тех вспомогательных органов Совета Безопасности, включая рабочие группы и комитеты по санкциям, которые наилучшим образом отражают интересы и цели их национальной политики. Один из участников отметил, что председательство в Рабочей группе по вопросу о детях и вооруженных конфликтах отражало заинтересованность его страны в вопросах международного права и международного гуманитарного права. Аналогичным образом, ее приверженность разоружению побудила ее председательствовать в Комитете, учрежденном резолюцией 1540 (2004).

По мнению нескольких ораторов, председательствование во вспомогательных органах дает непостоянным членам возможность руководить, а также создает дополнительные возможности для внесения конструктивного вклада в работу Совета Безопасности. Благодаря их руководству вспомогательными органами Совета новые члены могут поддерживать стандарты транспарентности, подотчетности и беспристрастности. Что касается деятельности комитетов по санкциям, то один из участников рекомендовал, чтобы вновь избранные члены получали непосредственный опыт, посещая страны, в отношении которых были объявлены санкции. Санкции не являются только лишь мерой наказания. Они также могут использоваться в качестве рычага, стимулирующего выполнение решений Совета.

Возможности и вызовы для новых членов

Члены, покидающие Совет Безопасности, указали на единственные в своем роде вызовы и возможности, которые сопутствуют членству в Совете. Несколько таких членов указали на чувство ответственности, которое приходит при рассмотрении вопросов мира и безопасности, которые не рассматриваются другими органами. Хотя существует тенденция к тому, чтобы делать акцент на негативе, Совет способен творить много добра, как демонстрируют его действия в отношении Либерии, Сьерра-Леоне, Бурунди и Тимора-Лешти. Еще один покидающий Совет член отметил эффективность и убедительность реагирования этого органа на ракетные испытания, проведенные Корейской Народно-Демократической Республикой. Он счел работу Совета в связи с этой ситуацией образцом конструктивного взаимодействия его членов. Совет зачастую проявляет все свои лучшие качества, когда сталкивается с очень сложными вызовами.

Один из ораторов предупредил вновь избранных членов о том, что два года — это очень короткий период, чтобы стать эффективным членом Совета Безопасности. Требуется целых шесть месяцев, чтобы только лишь узнать, как действует Совет, особенно ознакомиться с его процедурами и методами работы. У избранного члена Совета после этого остается всего лишь 18 месяцев для того, чтобы плодотворно поработать. Тем не менее за этот срок непостоянный член Совета может достичь многого.

Еще один участник подчеркнул интенсивность работы в тот месяц, когда тот или иной член Совета председательствует в нем. Председатели Совета Безопасности должны быть готовы к сюрпризам. Когда его страна впервые председательствовала в Совете, ей приходилось заниматься неожиданными ситуациями, такими как запуск ракет Корейской Народно-Демократической Республикой и кризис в Шри-Ланке. В течение того месяца проводились запланированные прения по вопросам о Гаити, детях и вооруженных конфликтах и разрешении споров. Когда ей вновь довелось председательствовать в Совете, имели место рейд в отношении группы турецких судов, направлявшейся в Газу, кризис в Кыргызстане и потопление южнокорейского корабля «Чхонан». Невозможно было ожидать ни одного из этих событий.

Советы вновь избранным членам

Некоторые ораторы подчеркнули ценность обращения к сообществу неправительственных организаций за идеями и информацией. Один из них напомнил участникам, что непостоянным членам было трудно получать надежную информацию в то время, когда в 1994 году в Руанде происходил геноцид. К счастью, за прошедшие годы неправительственные организации помогли восполнить нехватку информации, существовавшую в то время. К примеру, во время кризиса в Шри-Ланке в 2009 году неправительственные организации являлись для Совета Безопасности важным источником информации о событиях, происходивших на местах. Еще один участник положительно отзывался о содержании веб-сайта Security Council Report (см. www.securitycouncilreport.org), служащего большим подспорьем в работе представительства оратора в его работе. Для непостоянных членов важно также узнавать информацию от стран, фигурирующих в повестке дня Совета, и прислушиваться к их озабоченностям. Избранные члены могут также учиться друг у друга, извлекая пользу из обмена информацией и идеями.

Еще один общий совет состоял в том, чтобы использовать в полной мере возможности Секретариата. Те должностные лица, которые ответственны за работу с Советом Безопасности, как утверждалось, обладают высокой квалификацией, хорошо знают свою работу и готовы предоставить актуальную и своевременную информацию. Чтобы подчеркнуть вышесказанное, один из участников назвал Секретариат настолько большим достоянием Совета, что постоянные члены не могли бы эффективно функционировать без его помощи.

Подчеркивалась также важность наличия хорошей команды при приходе в Совет Безопасности. Один из ораторов подчеркнул важное значение наличия квалифицированного советника по правовым вопросам. Постоянный статус дает постоянным членам специальные знания правил процедуры, которые они используют себе на благо и временами ставя в невыгодное положение непостоянных членов. Хороший советник по правовым вопросам может изучить процедуры Совета и помочь своему послу нейтрализовать это преимущество. Советники по правовым вопросам также могут облегчать работу непостоянных членов, когда те председательствуют во вспомогательных органах, поскольку это зачастую сопряжено с существенным объемом правовой работы. По словам этого оратора, тенденция к проведению переговоров, и уж если на то пошло — ведению большей части работы Совета на экспертном уровне, особо требует наличия искусного политического координатора и сильной группы экспертов.

Вновь избранным членам было указано на то, что одной из сфер, в которой Председатель Совета Безопасности может оставить его или ее след, являются тематические прения. Вместе с тем некоторые постоянные члены выразили озабоченность тем, что длительные тематические прения могут занимать значительную часть времени Совета и отвлекать его от другой безотлагательной работы. По мнению одного из ораторов, эту проблему можно было бы устранить, если бы новые члены организовывали тематические прения вокруг того вопроса, который Совет уже запланировал обсудить в течение месяца их председательствования. Несмотря на первоначальное отсутствие у постоянных членов энтузиазма по отношению к тематическим обсуждениям, они сейчас все чаще организуют такие прения в течение месяца своего председательства. Прения, которые были организованы Китаем по вопросу о сотрудничестве между Организацией Объединенных Наций и региональными и субрегиональными организациями, оказались особенно полезными.