

**Совет Безопасности**

Distr.: General  
24 March 2014  
Russian  
Original: English

---

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при  
Организации Объединенных Наций от 21 марта 2014 года  
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь направить Вам доклад одиннадцатого ежегодного семинара для вновь избранных членов Совета Безопасности, который состоялся 21 и 22 ноября 2013 года в Фонде «Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк (см. приложение). Итоговый доклад 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 будет способствовать лучшему пониманию сложного характера работы Совета.

В этой связи буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему 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 21 марта 2014 года  
на имя Председателя Совета Безопасности**

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

**21 и 22 ноября 2013 года**

**Фонд «Гринтри»**

**Манхассет, штат Нью-Йорк**

21 и 22 ноября 2013 года правительство Финляндии совместно с профессором Эдвардом К. Лаком и Отделом по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций организовали одиннадцатый ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

Ежегодные семинары служат выполнению двух основных функций. Прежде всего они способствуют ознакомлению новых членов Совета Безопасности с практикой, процедурами и методами работы Совета, с тем чтобы они могли, «не задерживаясь ни на секунду», взяться за дело в январе следующего года, когда они займут свои места в Совете. Это — первоначальный и постоянный мандат семинара. Во-вторых, и это становится все более самоочевидным со временем, серия этих семинаров также дает нынешним членам Совета уникальную возможность обсудить свою работу в неофициальной обстановке и в условиях интерактивного общения.

На ужине 21 ноября по случаю открытия семинара Постоянный представитель Финляндии при Организации Объединенных Наций посол Ярмо Виинанен выступил с приветственной речью, судья Луиз Арбур, президент и директор-исполнитель Международной кризисной группы, представила основной доклад, а Постоянный представитель Китая и Председатель Совета Безопасности в ноябре 2013 года Лю Цзеи сделал заключительные замечания.

Программа работы на 22 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала три заседания «за круглым столом», посвященных следующим темам:

- I. Совет Безопасности в 2013 году: подведение итогов и взгляд в будущее
- II. Методы работы и вспомогательные органы
- III. Извлеченные уроки: размышления участников семинара 2013 года

**Ужин по случаю открытия семинара**

В своем основном докладе Луиза Арбур указала на ряд учреждений и идей, которые способствовали осмыслению способов поддержания международного мира и безопасности в современном мире. Сюда относятся международная система уголовного правосудия, принцип «ответственность по защите», поддержание мира, верховенство права и женщины и мир и безопасность. По

ее мнению, некоторые из этих идей и институтов не оправдали себя, другие дезорганизованы, а третьи претерпевают изменения.

Судья Луиза Арбур отдала должное Совету Безопасности за возрождение понятия международного уголовного правосудия более полувека спустя после Нюрнберга, когда он учредил трибуналы по бывшей Югославии и Руанде, и его сохранение в контексте взаимодействия с Международным уголовным судом (МУС). И тем не менее противоречие между понятиями «мир» и «справедливость» сохраняется, сколько бы мы ни повторяли, что не может быть прочного мира без справедливости. По ее словам, обращения Совета в МУС до настоящего времени оказывались малоэффективными, и сомнительно, что передача сирийского досье в МУС каким-либо образом улучшит перспективы смены власти в этой стране путем переговоров. Отметив, что три постоянных члена Совета не являются государствами — участниками Римского статута, она заявила, что это обстоятельство порождает вопросы о равенстве перед законом, полномочиях МУС и сдерживающем эффекте передачи Советом дел в этот судебный орган. Приводя аргументы в пользу нецелесообразности переноса сроков рассмотрения кенийского досье, она отметила, что иммунитет глав государств не должен распространяться на тех, кому официальное обвинение было предъявлено еще до их прихода к власти.

Обращаясь к принципу ответственности по защите, судья Арбур отметила, что первоначальный его акцент на ответственность государств сместился с переориентацией его на своевременные и решительные действия международного сообщества перед лицом неспособности государств устроить свои дела с помощью применения Советом Безопасности мер принуждения. Это смещение акцента привело к тому, что этот принцип оказался заложником политических игр в Совете. Много критики по поводу использования принципа ответственности по защите звучало в связи со сменой режима в Ливии; и все же сторонникам и противникам использования принципа ответственности по защите придется признать тот факт, что без смены режима трудно защитить народ от жаждущего крови правителя. Хотя еще рано предсказывать дальнейшую судьбу принципа ответственности по защите, она отметила, что ситуация в Сирийской Арабской Республике наводит на мысль, что ни наши институты, ни наши принципы не отвечают императивам нашего времени.

Говоря о поддержании мира, она отметила, что слишком часто принимающие правительства, как показывает практика, являются частью проблемы. В Центральноафриканской Республике, например, международная военная поддержка новых руководителей должна дополняться давлением в целях проведения преобразований, которые позволят облегчить бедственное положение населения. Поддержание мира не может подменять собой политические реформы. В то же время нет ни малейшего сомнения в том, что эффективные правила ведения боевых действий и применения силы в некоторых случаях могут дать искомый результат, о чем свидетельствуют успешные действия экспедиционной бригады в восточных районах Демократической Республики Конго. Принципиально важно свести до минимума жертвы среди мирного населения и не допускать превращения сил Организации Объединенных Наций в силовую структуру слабых правительств.

Отметив, что вопрос верховенства права является ее детищем, судья Арбур подчеркнула, что Международная кризисная группа проделала огромную

работу в связи с необходимостью создания институтов законности в нестабильных государствах. Международное сообщество, однако, предпочитает в большей степени концентрировать внимание на выборах, а не на поддержке законодательной работы парламентов. Верховенство права следует понимать не только как относящееся к реформе сектора безопасности и правоохранительных органов, какими бы важными эти структуры ни были. Отметив, что демократические правительства, которым предстоит пройти через чистилище переизбрания, могут быть не склонны мыслить в категориях долгосрочных перспектив, она заявила, что, быть может, постоянным членам в Совете Безопасности придется взять на себя инициативу в решении вопросов верховенства права.

По мнению судьи Арбур, резолюция [1325 \(2000\)](#) Совета Безопасности позволила добиться многого, в том числе выдвинуть на первый план вопрос о женщинах и мире и безопасности. Вместе с тем ее двойной акцент на виктимизацию женщин в условиях вооруженных конфликтов и роль женщин в миротворчестве служит свидетельством идеализированного представления о женщинах либо как жертвах, либо как ангелах, игнорируя их роль как сторонников конкретных политических или социальных повесток дня. Когда принципиальные вопросы решают те, кто обладает оружием, привлечение женщин к переговорам может лишь усилить бытующие представления о том, что женщины занимаются только малозначительными вопросами. В восстаниях в арабских странах, например, активистам из числа женщин следует оказывать поддержку в выполнении их двойной роли как женщин и социально активных граждан. При этом нужно быть бдительным, продолжала она, чтобы избегать шагов, способствующих подкреплению стереотипных представлений, в частности делать ссылки на «невинных» женщин и детей, когда такая характеристика неуместна.

В заключение судья Арбур противопоставила ошеломительный технический прогресс в последние годы инерции, которая присуща столь многим основным национальным и международным институтам. Она настоятельно призвала участников преодолеть синдром усталости, который мешает внедрению новшеств и творческому мышлению в основных международных институтах, начиная с Совета Безопасности. После выступления оратора с основным докладом состоялись оживленная дискуссия и обмен мнениями между участниками.

Посол Лю Цзеи в его качестве Председателя Совета Безопасности выступил с заключительными замечаниями. Он тепло поблагодарил правительство Финляндии за его давнюю поддержку семинаров под названием «Не задерживаясь ни на секунду». Семинары, по его мнению, являются хорошей платформой для подведения итогов, аналитической работы и установления контактов.

Посол Лю высказал мнение о том, что находящиеся на рассмотрении Совета Безопасности вопросы становятся более глобальными и взаимосвязанными. Совет доказал свою эффективность в деле поддержания международного мира и безопасности во многих регионах и в рассмотрении более широких тематических вопросов. Цель здесь заключается в том, чтобы повысить эффективность работы Совета в решении двух блоков вопросов. Он настоятельно призвал участников признать, что вопросы, которые находятся на рассмотрении Совета, являются частью более широкого круга вопросов, некоторые из ко-

торых касаются работы других органов системы Организации Объединенных Наций. Совет, отметил он в заключение, должен фокусировать внимание на решении тех вопросов, которыми он призван заниматься в силу своего статуса, и передавать другие вопросы на рассмотрение соответствующих других органов системы Организации Объединенных Наций.

#### **Заседание I**

#### **Совет Безопасности в 2013 году: подведение итогов и взгляд в будущее**

##### **Ведущий:**

Посол Сильви Лукас  
Постоянный представитель Люксембурга

##### **Комментаторы:**

Посол Виталий И. Чуркин  
Постоянный представитель Российской Федерации

Посол Эжен-Ришар Гасана  
Постоянный представитель Руанды

Посол Саманта Пауэр  
Постоянный представитель Соединенных Штатов Америки

На заседании I были затронуты следующие вопросы:

- В чем Совет Безопасности наиболее/наименее преуспел в 2013 году в деле содействия поддержанию международного мира и безопасности? Почему? Когда единство в Совете легче/труднее всего удавалось достичь? Почему? Как результаты его работы за 2013 год соотносятся с результатами 2012 года?
- Почему по вопросу о Сирийской Арабской Республике оказалось возможным достичь единства при принятии резолюции [2118 \(2013\)](#), которое до этого Совет не мог обеспечить? О чем свидетельствует этот опыт с точки зрения перспектив поддержания в определенной степени единства в усилиях, направленных на поиск мира и справедливости в Сирийской Арабской Республике в предстоящем году? Мог бы Совет играть более существенную роль в поддержке, облегчении и поощрении усилий по достижению мира в Сирийской Арабской Республике?
- С какими оперативными трудностями вероятнее всего столкнется Совет в его работе с Организацией по запрещению химического оружия и Организацией Объединенных Наций в области проверки и уничтожения химического оружия Сирийской Арабской Республики?
- Можно ли сделать что-либо еще для противодействия гуманитарному кризису в Сирийской Арабской Республике и вокруг нее? Какие задачи в области защиты могут возникнуть по мере продолжения конфликта и может ли Совет сделать что-либо еще для предотвращения серьезных нарушений прав человека различными сторонами в Сирийской Арабской Республике?

- Что можно сделать для сокращения поставок оружия из Ливии в Северную Африку и на Ближний Восток? Какие уроки можно извлечь из этой ситуации с точки зрения дальнейшего наблюдения Советом за развитием ситуаций в странах, которыми он занимается?
- Насколько обнадеживающим следует считать улучшение обстановки в области безопасности в восточных районах Демократической Республики Конго? Приобретает ли оно необратимый характер?
- Где еще Совет добился относительно хороших результатов в 2013 году: Мали? Кении? Сомали? В других ситуациях?
- Каков вероятный сценарий развития ситуации в Центральноафриканской Республике в ближайшие месяцы? Необходимо ли принять дополнительные меры?
- Как реализуется на практике концепция объединенных отделений по миростроительству, как в Центральноафриканской Республике и Гвинее-Бисау? Следует ли поощрять такой подход в других местах?
- Успешнее ли, чем в прошлом, Совет действовал в 2013 году в плане предвосхищения кризисов и принятия своевременных превентивных мер? Полезными ли оказались в этой связи усилия по повышению потенциала Секретариата в области раннего предупреждения и превентивной дипломатии? Эффективно ли работали каналы оповещения Совета? Какие дальнейшие меры следует рассмотреть?
- Как можно улучшить сотрудничество с региональными и субрегиональными механизмами, такими как Африканский союз, Европейский союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Лига арабских государств, Межправительственная организация по развитию и Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС)? Каковы отношения Совета с Международным уголовным судом?
- Принимая во внимание продолжающуюся работу Совета по ряду серьезных тематических вопросов, таких как женщины и мир и безопасность, дети и вооруженные конфликты и правосудие, верховенство права и безнаказанность, как следует оценивать результаты такой работы? Можно ли более органично увязывать эти усилия с работой Совета в конкретных ситуациях и общей целью поддержания международного мира и безопасности? Нужны ли в обеспечение выполнения этих задач дополнительные оперативные меры?
- Какими в перспективе вероятнее всего будут наиболее серьезные с точки зрения последствий геополитические, ресурсные, демографические и стратегические вызовы в контексте повестки дня Совета?

### **Оценка результатов работы Совета Безопасности в 2013 году**

Ряд участников указывал на ситуации и вопросы, в урегулировании которых Совет Безопасности действовал относительно хорошо или плохо в 2013 году. Многие высказывали мнение о том, что Совет достаточно хорошо проявил себя в области поддержания мира и безопасности в течение года, несмотря на глубокие и сохраняющиеся разногласия по некоторым актуальным

вопросам. Не было разногласий по поводу итогового баланса или того, в какую колонку списка занести те или иные ситуации. Один из ораторов высказал мнение, что с годами семинар «Не задерживаясь ни на секунду» стал неофициальным завершением итогового заседания Совета.

По словам одного из участников дискуссии, усилия Совета увенчались относительным успехом в Мали, Демократической Республике Конго, Сомали, Йемене и Корейской Народно-Демократической Республике. В последнем случае Совет оперативно и солидарно отреагировал на пуск Корейской Народно-Демократической Республикой ракеты, приняв более жесткие санкции. Мандат в Демократической Республике Конго был усилен с переносом акцента на защиту гражданского населения, в то время как в отношении Мали был взят на вооружение более комплексный подход. Отметив, что следует извлечь уроки из достижений и неудач Совета, еще один оратор прокомментировал причины, по которым переходный процесс в Йемене происходит более планомерно, чем в Ливии. В Йемене опытный посредник Организации Объединенных Наций при содействии относительно небольшого штата международных сотрудников на местах сумел вовлечь ключевые заинтересованные стороны в постоянный диалог при твердой и последовательной политической поддержке со стороны Совета Безопасности. В Демократической Республике Конго, продолжал участник, Совет готов адаптировать свой подход и попытаться применить что-либо новое, в то время как в Мали, как и в других странах в Африке, Франция играет ведущую роль, и несколько африканских государств изъявили желание предоставить необходимые войска. Соглашаясь, что Мали следует отнести к разряду стран, где был достигнут относительный успех, несколько выступавших выразили признательность Франции и соседним государствам, в частности Марокко, за ту принципиально важную роль, которую они играют. Один оратор выразил признательность Совету не только за его работу в Мали, где проведение выборов можно расценить как многообещающий шаг, но и за его более широкие усилия по недопущению распространения терроризма в Северной Африке.

Другой участник добавил еще две ситуации в колонку операций, увенчавшихся относительным успехом в 2013 году. Одна из них связана с быстрыми и солидарными усилиями Совета по поиску новых сторон, готовых предоставить войска в состав Сил Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением на Голанах, которые оказались перед лицом кризиса, протекающего из насилия в Сирийской Арабской Республике и исхода беженцев из этой страны. Другая — с решением Совета, воплощенным в резолюции [2107 \(2013\)](#), передать остающиеся неразрешенными вопросы в отношениях между Ираком и Кувейтом в компетенцию Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ), тем самым делая шаг в сторону от обязательств, предусмотренных в главе VII, в направлении окончательного снятия в перспективе этих вопросов с повестки дня Совета. Этот опыт указывает на необходимость положения об ограничении срока действия или стратегии свертывания миротворческих операций, в частности тех, которые в основном завершили свою работу в Западной Африке. Единственными двумя вопросами, снятыми с повестки дня Совета за последние четыре года, по мнению оратора, являются вопросы, касающиеся Непала и Тимора-Лешти. В то же время она пополнилась многими новыми вопросами.



Совет также, как считают несколько участников семинара, добился в 2013 году прогресса по некоторым тематическим вопросам. Отметим, что в 2013 году было больше успехов, чем неудач по тематическим вопросам, участник заявил, что Совет подтвердил свою обеспокоенность по поводу защиты гражданского населения, приняв несколько относящихся к этому резолюций и заявлений Председателя. Заявление Председателя о детях и вооруженных конфликтах позволило восстановить единомыслие в Совете по этому вопросу, который был также сделан частью основной проблематики в нескольких резолюциях по конкретным ситуациям. Можно сделать больше, продолжал оратор, для направления советников по вопросам защиты детей, использования всех имеющихся в распоряжении Совета инструментов и вовлечения вооруженных группировок в диалог по этим вопросам. Отмечая, что были приняты две резолюции о женщинах и мире и безопасности (резолюции [2106 \(2013\)](#) и [2122 \(2013\)](#)), этот делегат не согласился с утверждением Луизы Арбур на ужине по случаю открытия семинара о том, что женщины обычно представляются либо в образе жертв, либо ангелов. Стратегии Совета по поддержанию мира также были подкреплены усилиями Рабочей группы по операциям по поддержанию мира, одной тематической резолюцией (резолюция [2086 \(2013\)](#)) и многоаспектными подходами к развертыванию миротворческих операций, включая соответствующее применение мандатов на принуждение к миру, в Демократической Республике Конго (см. резолюцию [2098 \(2013\)](#)) и Мали (см. резолюцию [2100 \(2013\)](#)). Соглашаясь, что тематические дискуссии могут быть полезными, другой участник предположил, что одних разговоров по таким вопросам недостаточно. Специальная рабочая группа по предотвращению и урегулированию конфликтов в Африке, например, должна быть наделена полномочиями на консультирование Совета в целом по конфликтным ситуациям в регионе.

Несколько ораторов остановились на ситуациях, которые еще не нашли своего решения в Совете и которые не следует классифицировать в категориях неудачи или успеха. По мнению одного из делегатов, в данный момент перед Советом стоят три исключительно важные с точки зрения проверки дееспособности Совета задачи: Мали, Центральноафриканская Республика и Сомали. Центральноафриканская Республика, как несостоявшееся государство, возможно, находится на этапе, предшествующем геноциду. Соглашаясь, что Центральноафриканская Республика является несостоявшимся государством, один из участников охарактеризовал ситуацию там как разворачивающуюся трагедию. Хотя Совет и признателен Франции за ее усилия по стабилизации ситуации, судить о нем в целом будут по тому, сможет ли он повысить свою активность на этом направлении. Предыдущие попытки в Совете обратить внимание на события в Центральноафриканской Республике, отметил другой оратор, были отодвинуты на задний план в связи с обеспокоенностью по поводу текущего кризиса в Сирии.

Хотя Республика Южный Судан далеко не лучший пример успеха, выступавший отметил, что Совет начинает действовать более решительно и призывать правительство выполнить свои обязательства в связи с поступлением сообщений о расправах, притеснениях и исходе населения. Кредит доверия к южносуданцам подходит к концу. В этой ситуации голос Совета Безопасности может реально повлиять на положение дел в этой стране. Еще одним вызовом, стоящим перед Советом, продолжал оратор, является Афганистан, где мандат и миссия Организация Объединенных Наций должны быть скорректированы



ввиду сворачивания там присутствия международных сил безопасности. Один из участников, ссылаясь на реферативный доклад профессора Лака, сопоставил, как Совет решил действовать в двух наиболее сложных ситуациях, которые он пытался урегулировать: в Демократической Республике Конго и Сирийской Арабской Республике. В первом случае Совет предпочел действовать нетрадиционным способом и пойти на осознанный риск, санкционировав применение принудительных мер, которые дали обнадеживающие результаты.

Несколько участников дискуссии посчитали действия Совета в отношении Сирийской Арабской Республики и Центральноафриканской Республики самым большим фиаско. Один из них назвал ситуацию в Сирийской Арабской Республике кардинальным вызовом, который будет стоять перед Советом в 2014 году. Другой отметил, что для Совета Сирийская Арабская Республика являет собой пример серьезного фиаско в области обеспечения безопасности, политической и гуманитарной областях. Решительность, с которой Совет стал действовать в связи с применением химического оружия в Сирийской Арабской Республике, резко контрастирует с его неспособностью добиться прогресса по другим ключевым вопросам в данном контексте. По мнению третьего участника, неудача Совета в ситуации с Сирийской Арабской Республикой является многоплановой, даже системной. Он не оправдал возлагавшиеся на него в 1945 году надежды как на инструмент политики, поскольку он не смог обеспечить конструктивное взаимодействие в нем крупных держав. После двух лет интенсивных дискуссий, отметил другой делегат, члены Совета должны воздерживаться от самобичевания по поводу развития событий в Сирийской Арабской Республике, поскольку в действительности никакие заявления или процедурные шаги со стороны Совета не смогли бы урегулировать этот конфликт. Кроме того, новые члены не должны питать иллюзий в отношении того, что им удастся решить эту проблему. Помимо работы в Совете, при оценке следует учитывать позиции правительства Сирийской Арабской Республики и его оппонентов, а также ее соседей, которые страдают от оборота оружия и притока беженцев. Будет ли военная интервенция в гуманитарных целях по смыслу статьи VII целесообразной или успешной? Пришло время подумать о будущем, продолжал участник. Станет ли соглашение, выработанное Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией в Женеве, наилучшей моделью для дальнейших действий? Если да, то могут ли они найти возможности информировать всех членов Совета, а не только постоянных его членов? Например, ведущие страны могли бы информировать Председателя, который, в свою очередь, мог бы поставить в известность о происходящем непостоянных членов.

Комментируя утверждение о том, что Совет мало что может сделать, чтобы повлиять на события в Сирийской Арабской Республике, оратор отметил, что Совет действительно имел больше рычагов воздействия на ситуацию два года назад, но не смог договориться о том, как их использовать. Ситуация на ранних этапах конфликта была иной, однако бездействие Совета привело к тому, что шанс был упущен. По мнению второго участника, самой важной резолюцией 2013 года является резолюция [2118 \(2013\)](#) по химическому оружию в Сирийской Арабской Республике. Не следует также недооценивать значения заявления Председателя о гуманитарном доступе. Этот оратор высказал предположение, что конфликт в Сирийской Арабской Республике будет урегулиро-

ван в первой половине 2014 года. Несколько делегатов согласились, что резолюция 2118 (2013) является важным шагом вперед.

Помимо эскалации конфликтов в Сирийской Арабской Республике и Центральноафриканской Республике участник предложил занести в пассив Совета затянувшийся кризис в Дарфуре. Огромные финансовые затраты и усилия оказались малорезультативными ввиду того, что Дарфур, с какой бы стороны на это ни смотреть, остается зоной бедствия. Нужно основательно пересмотреть стратегию Совета в этой стране. Признав срочную необходимость такого пересмотра стратегии, второй участник прений заметил, что из миссии Совета в Дарфуре извлечены ценные уроки. Например, миссия Организации Объединенных Наций занимается там строительством торгового центра и других объектов инфраструктуры длительного пользования, в то время как срок действия ее мандата ограничивается только одним годом. По словам другого участника, действия по нормализации ситуации в Судане и Южном Судане, в том числе в штатах Голубой Нил и Южный Кордофан, несмотря на все внимание и старания Совета, оказались одними из наименее результативных. Один оратор, заявив о разочаровании его страны по поводу отсутствия прогресса в установлении прочного мира на Ближнем Востоке, добавил в список неудач Совета в 2013 году перенос сроков переговоров в регионе.

Несколько ораторов высказали мнение, что взаимоотношения Совета с другими учреждениями и межправительственными органами также нуждаются в некотором совершенствовании. Один из участников отметил, что достигнут лишь незначительный прогресс в развитии отношений с Комиссией по миростроительству, отчасти из-за опасений и ревности в межорганизационных контактах. Эти факторы помешали внедрению модели более тесного сотрудничества, которая дала бы возможность воспользоваться преимуществами естественной взаимодополняемости поддержания мира и миростроительства как ключевых элементов более всеобъемлющей и комплексной стратегии. Комиссия по миростроительству могла бы сыграть полезную роль в формулировании и осуществлении стратегий свертывания операций и должна в большей степени задействоваться Советом. Хотя развивающиеся отношения между Советом и Международным уголовным судом пользовались меньшим вниманием, чем на недавних семинарах «Не задерживаясь ни на секунду», отмечалось, что передача дел в МУС продолжает оставаться важным средством борьбы с безнаказанностью и центральным элементом в работе Совета, не считая кенийского досье. Такое положение дел сохранится и в 2014 году, когда 11 членов Совета будут государствами — участниками Римского статута.

Хотя жалобы на Совет Безопасности по-прежнему раздаются в Генеральной Ассамблее, было отмечено, что недавнее обсуждение ежегодного доклада Совета Ассамблее показало, что среди более широкого круга членов Организации Объединенных Наций существует большой интерес к работе Совета. Доклад продемонстрировал еще раз, что Совет остается самым эффективным межправительственным органом в системе Организации Объединенных Наций и одним из самых эффективных институтов во всем мире. Другие участники согласились с этим мнением, хотя один из них подчеркнул, что, какими бы успешными ни были действия Совета в целом, человеческая и политическая цена его ошибок может быть весьма высокой, учитывая кардинальное значение его мандата. Совет также сталкивается с проблемой доверия со стороны общественности и столиц, поскольку его неудачи, как правило, более заметны, чем его

успехи. Наряду с этим несколько ораторов обратили внимание на рост числа заседаний, расширение повестки дня и увеличение рабочей нагрузки в Совете, особенно по сравнению с 1980-ми годами. Высказывалось мнение, что Совет в некотором роде является жертвой своего успеха, поскольку ожидания, связываемые с его работой, в некоторых случаях выходят за рамки его мандата по Уставу.

### **Будущие вызовы**

По мнению ряда участников, формирующиеся и разнообразные отношения Совета с региональными и субрегиональными механизмами по-прежнему не опираются на концептуальную и оперативную базу и заслуживают дальнейшего осмысления и обсуждения. Один из вопросов заключается в том, как повысить эффективность региональных и субрегиональных механизмов, второй — в том, как определить, какая организация должна быть ведущей в каждой конкретной ситуации. По мнению одного из ораторов, определяющим фактором должна быть эффективность. Другой участник обсуждения, отметив, что большинство вопросов в повестке дня Совета касаются конкретных стран и относятся к Африке или Ближнему Востоку, настоятельно призвал Совет при их решении шире применять региональный подход. В частности, регулирование денежных потоков производится на национальном уровне, в то время как само это явление носит глобальный характер. Если решать такие проблемы только в национальном разрезе без учета регионального контекста, то в таком случае по-прежнему будет высока вероятность того, что проблемы будут просто кочевать из одной страны в другую. Когда Совет пытается решить проблему в одной стране, но не в других, она, скорее всего, появится вновь в другом месте. Членам Совета следует лучше осмыслить способы использования такого регионального и субрегионального подхода для решения проблем в контексте своей повестки дня в 2014 году. Соглашаясь с этими аргументами и приводя аналогичные тезисы из реферативного доклада профессора Лака, один из участников заявил, что Совет начинает шире применять региональный подход в урегулировании сложных ситуаций, как, например, в Мали, которые являются производными от общерегиональных проблем. Такие транснациональные проблемы, как бедность, болезни, неравный доступ к базовым услугам, а также дефицит ресурсов, продовольствия и воды, могут негативно сказываться на обстановке в области безопасности во всех регионах.

Несколько ораторов указали на необходимость повышения способности Совета, при необходимости, адаптировать миссии к меняющимся обстоятельствам и вносить необходимые коррективы в процессе их осуществления. Оглядываясь назад на 2013 год, участник дискуссии отметил, насколько трудно трезво оценить, что работает, а что нет, и внести необходимые коррективы либо в миротворческие операции, либо в политические миссии в процессе их осуществления. Не следует ожидать, что в момент продления мандата все будет идеально, однако нередко эти возможности для тщательного анализа и нестандартного мышления упускаются. Совет также находит сложным отзываться миссии и пересматривать подходы, которые не работают. Признавая необходимость более внимательного изучения извлеченных уроков, оратор подчеркнул необходимость приведения мандатов в соответствие с меняющимися условиями на местах. Практика осуществления миссий Совета в проблемных районах является весьма полезной в том смысле, что его члены имеют возможность по-

лучить более четкое представление о происходящем на местах. Вместе с тем нелегко проявлять гибкость при пересмотре комплексных мандатов, изложенных в резолюциях с не менее чем 55 пунктами постановляющей части. Вместо этого, как правило, дело нередко ограничивалось добавлением нескольких пунктов по тематическим вопросам в момент продления мандата.

Два оратора выразили сожаление по поводу того, что Совет недостаточно эффективно действует в контексте осуществления переходных операций и реагирования на чрезвычайные ситуации. Один из участников отметил, что Организация Объединенных Наций попросту не знает, как действовать в таких условиях. Генеральный секретарь, например, может предупреждать, что ситуация в Центральноафриканской Республике становится критической. Но для организации и направления туда миротворческой миссии потребуется три месяца. В восточной части Демократической Республики Конго (операция «Артемиды») и в восточных районах Чада Европейский союз начал переходную операцию задолго до реального присутствия миротворцев Организации Объединенных Наций в этих регионах. Имеются ли другие страны, которые могут осуществить такую переходную операцию? Над этим стоит подумать Секретариату Организации Объединенных Наций и другим партнерам Совета. Признавая необходимость проявления большей гибкости в чрезвычайных ситуациях, другой участник подчеркнул необходимость более строгого мониторинга, более полной подотчетности и системы сдержек и противовесов внутри системы Организации Объединенных Наций в контексте операций по поддержанию мира. Совет должен требовать подотчетности Секретариата и лиц, направленных на места для руководства этими операциями. Высоко оценивая резолюцию [2098 \(2013\)](#) по Демократической Республике Конго, оратор поинтересовался, почему понадобились долгие годы и ассигнование миллиардов и миллиардов долларов, чтобы сформулировать такой разумный подход к решению непреодоленных проблем в этой области?

Много говорилось о нехватке кадровых и материальных ресурсов для осуществления многочисленных миротворческих операций и дефиците качественных руководящих кадров в поле и опыте решения вопросов военного характера непосредственно в Совете. Предупреждая, что ежегодные расходы на миротворческие операции могут превысить порог в 8 млрд. долл. США в 2014 году, оратор предостерег о возможном дефиците как войск из стран, предоставляющих воинские контингенты, так и финансирования со стороны крупных доноров. Будет жаль, если эти ограничения помешают принятию эффективных мер в ответ на усиливающийся кризис в Центральноафриканской Республике. Единственный выход — оптимизировать использование скудных ресурсов, изменить конфигурацию некоторых миссий и свернуть другие миссии, которые оказались неэффективными или утратили свою актуальность. Указав на увеличение числа миротворческих миссий в последние годы, другой участник усомнился в необходимости миссий в столь многих местах. Общая сумма расходов является вполне разумной, если учесть, что численность развернутых войск составляет 120 000 человек, отметил третий оратор, хотя в шкале налогообложения допущен перекося и трудно понять, почему столь много батальонов для миссий, которые по существу выполняют функции мониторинга и наблюдения. Слишком часто знание соответствующих языков отсутствует, батальонные штабы круглосуточно не работают, современные технические средства недостаточно используются и местная инфраструктура не в состоянии

поддерживать международные операции. Численность развернутых в составе миссий гражданских сотрудников — около 30 000 — представляется чрезмерной, однако ни Секретариат, ни Совет не обеспечивают контроль за этим вопросом. Например, в Джубе вопросами связей с общественностью занимаются 150 сотрудников, а всего в Миссии Организации Объединенных Наций в Республике Южный Судан насчитывается 3000 гражданских сотрудников.

Один из участников дискуссии отметил, что смена тактики в восточных районах Демократической Республики Конго показала, насколько важно иметь энергичных командующих силами и специальных представителей Генерального секретаря на местах в сложных миссиях. Принципиально важным фактором, согласился другой оратор, является не численность войск, а качество командования. Вот на чем Совету и Секретариату следует сосредоточить свои усилия. Несомненно, специальные представители Генерального секретаря и командующие силами играют кардинальную роль, ответил третий участник, но члены Совета являются их начальниками и должны обеспечить их подотчетность.

По мнению одного из ораторов, Совет должен больше думать об уместности и эффективности миротворческих операций, которые он санкционирует. При этом он не обладает необходимым военным опытом и уполномочен принимать военные решения без надлежащей консультативной помощи. Члены не располагают критически значимой информацией, а получаемые ими доклады «подчищены». Как могут члены Совета судить, например, о том, имеют ли какой-либо смысл с военной точки зрения его действия в Центральноафриканской Республике? Некоторые из участников предостерегали против милитаризации Совета на том основании, что он не должен становиться еще одной Организацией Североатлантического договора; в то же время Совет ведет настоящие военные операции в Мали, в восточных районах Демократической Республики Конго и, потенциально, в Центральноафриканской Республике. Другой делегат согласился с тем, что дипломаты, работающие в Совете, являются, как правило, гражданскими лицами, не обладающими значительным опытом или непосредственными знаниями о том, что происходит на местах. Им ничего не остается делать, кроме как принимать доклады Секретариата на веру, хотя у них нет гарантий того, что сам Секретариат хорошо информирован. Тем не менее несовершенная система принятия решений Совета является лучшей альтернативой, чем полная анархия или односторонние действия сильных мира сего.

Оживленно обсуждались пути обеспечения вклада военных специалистов в работу Совета. Называть ли это разведывательными данными или информацией, несколько делегаций согласились, не столь важно, поскольку Совету нужна более полная, более достоверная и более своевременная информация о развитии ситуации в области безопасности и вариантах действий в ключевых ситуациях. Один из ораторов отметил, что Военно-штабной комитет провел конструктивное обсуждение обстановки в области безопасности в Мали, что его делегация благодаря встречам с командующим силами в Южном Судане получила ценную информацию и что ежегодное совещание Генерального секретаря с командующими силами Организации Объединенных Наций может предоставить хорошую возможность для их общения с членами Совета Безопасности. Несколько участников согласились, что было бы полезно, чтобы Совет провел открытое совещание с командующими силами, когда они приедут в Нью-Йорк на встречу с Генеральным секретарем. Соглашаясь с этим утвер-

ждением, один из выступавших предложил пригласить также, при необходимости, соответствующих командующих силами к участию с использованием видео-телеконференционных средств, когда Совет и/или страны, предоставляющие войска, будут встречаться со специальными представителями Генерального секретаря. Другой участник высказал мнение, с которым согласились другие участники, о том, что было бы уместно пригласить к участию в таких брифингах также и комиссаров полиции. В заключение была достигнута договоренность о том, что тремя итогами одиннадцатого семинара «Не задерживаясь ни на секунду» являются следующие: а) совещание командующих силами с членами Совета Безопасности будет проводиться ежегодно в июне во время их пребывания в Нью-Йорке для встречи с Генеральным секретарем; б) аналогичное заседание будет проведено с комиссарами полиции, когда они придут в Нью-Йорк в ноябре; и с) регулярной практикой станет участие командующих силами в брифингах специальных представителей Генерального секретаря в Совете с использованием видео-телеконференционных средств. Один из ораторов отметил, что такие плодотворные результаты организованных Финляндией семинаров уже стали традицией.

Обсуждение вопроса о том, как повысить эффективность работы Совета в области предотвращения конфликтов, было менее однозначным. Один из выступавших указал на то, что основной мандат Совета заключается в предотвращении конфликтов, а не их преодолении с помощью миротворчества или мер урегулирования конфликтов. В ответ один из участников прений заявил, что специальные представители Генерального секретаря и специальные посланники Генерального секретаря являются наиболее подходящими фигурами для предотвращения конфликтов, поскольку они находятся на местах и имеют наилучший доступ к ключевым действующим лицам и принципиально важной информации. Роль Совета заключается в обеспечении им твердой и последовательной политической поддержки и гарантий того, что они будут иметь ресурсы, необходимые для эффективных превентивных действий. Некоторые участники высоко оценили обзорные брифинги Совета как полезную превентивную меру, в то время как другие поставили под сомнение их полезность. Один из выступавших признал, что они иногда могут быть полезными, но что следует следить за тем, чтобы не допускать стигматизации некоторых развивающихся стран на таких брифингах. Другой признал их «вынужденными», равно как и ежемесячные итоговые заседания. Другие участники сочли ежемесячные итоговые заседания продуктивными. По мнению одного из участников прений, семинары под названием «Не задерживаясь ни на секунду» уже служат неформальным обзором в конце года, в то время как выездной семинар с Генеральным секретарем в апреле может стать более стратегическим по своей направленности. Это позволит проводить два раза в год обзоры и обзорные заседания, чего должно быть достаточно. Что бы кто ни думал об обзорных заседаниях, ответил делегат, суть здесь в том, чтобы найти формулу брифингов, заседаний и выездных семинаров, которая позволит Совету использовать более стратегический и рациональный подход к выполнению своего важного мандата.

#### **Взаимоотношения между членами Совета**

Как и на прошлых семинарах, важное место в дискуссиях отводилось вопросу о взаимоотношениях между постоянными и непостоянными членами Совета и их соответствующих ролях в процессе принятия решений (см. также



резюме обсуждения на заседании III ниже). Один из участников предположил, что, с точки зрения избранного члена, для успеха усилий Совета в области поддержания международного мира и безопасности необходимо соблюсти два условия: i) единство между пятью постоянными членами; и ii) коллективное понимание Советом рассматриваемой ситуации. В Сирийской Арабской Республике и Корейской Народно-Демократической Республике критически значимые переговоры были проведены двумя самыми влиятельными и заинтересованными членами без сколько-нибудь существенного участия других членов. Резолюция 2118 (2013) является важным шагом вперед, но она, по существу, есть результат работы двух постоянных членов при незначительном вкладе остальных членов. Иногда один из постоянных членов прибегает к вето, как в случае с Сирийской Арабской Республикой, делая это, фактически, в обход воли большинства членов Совета. Тем не менее 10 непостоянных членов могли бы повлиять на урегулирование некоторых вопросов, если бы действовали солидарно. Члены из региона, который является объектом обсуждения, могли бы внести особый вклад, а поэтому следует на более регулярной основе учитывать их точки зрения, а также точки зрения других государств-членов из региона, которые в данный момент не представлены в Совете. Второй участник согласился, что следует найти более эффективные способы ознакомления с мнениями и взглядами стран, не являющихся членами Совета, поскольку в Совете может не быть нужной комбинации стран в момент возникновения кризиса.

Ссылаясь на инициативу Австралии и Люксембурга, которая послужила основанием для заявления Председателя о чрезвычайной гуманитарной помощи в Сирийской Арабской Республике, один из участников отметил, что при всем неравенстве между двумя уровнями членства все еще возможно услышать голос непостоянных членов и найти продуктивный формат работы с постоянными членами. Высоко оценивая эту гуманитарную инициативу, участник прений отметил, что трезвый взгляд на положение дел позволяет заключить, сколь мало изменилась ситуация на местах в Сирийской Арабской Республике. Хотя решения Совета имеют обязательную силу для всех государств-членов по статье 25 Устава, возможности Совета изменить реальную ситуацию на местах небеспределены. По словам одного из участников прений, непостоянные члены могут заявить о волнующих их проблемах в связи с кризисными ситуациями, а постоянные члены наделены полномочиями, позволяющими предпринять шаги для их преодоления и привлечения к ответственности сторон. Хотя у всех стран имеются свои интересы, добавил другой оратор, Совет добивается оптимальных результатов в своей работе, когда постоянные члены не ставят свои национальные интересы превыше всего и когда они демонстрируют определенную гибкость. В ответ один из делегатов отметил, что, хотя члены Совета имеют свой национальный взгляд на происходящее, все они должны признать, что в длительной перспективе справедливость служит укреплению мира, хотя в краткосрочной это может быть и не так, как подчеркнула судья Арбур в своем выступлении вчера вечером. Например, как постоянные, так и непостоянные члены Совета могут оказаться перед трудным выбором, когда придется принимать решение о том, вмешиваться ли в ситуацию в случае массовых уличных протестов против жестокого диктатора.

Было отмечено, что мир наделил Совет Безопасности огромными полномочиями и рассчитывает, что он будет действовать результативно. Вместе с тем он не является всемогущим или всегда эффективным, отметил другой участник



дискуссии, сославшись на Палестину, Ирак, Исламскую Республику Иран и Корейскую Народно-Демократическую Республику как на ситуации, в которых сильные игроки влияют на ситуацию вне рамок Совета. Тем не менее Совет Безопасности является наиболее эффективным международным институтом в силу а) своей законодательной правоспособности; б) обладания инструментами обеспечения исполнения своих решений; в) своего успешного опыта урегулирования ряда конкретных ситуаций; и d) эффективности, с какой он ведет свои дела. Проблема Совета, отметил третий участник дискуссии, заключается в том, что его мандат по Уставу является весьма широким, а его полномочия гораздо более ограниченными по сравнению с его кругом ведения. Безусловно, *realpolitik* является частью бытия Совета, но при этом она не должна использоваться непостоянными членами в качестве предлога для бездействия, когда имеются возможности для переговоров и работы с постоянными членами. Оратор напомнил участникам, что время 1960-х годов, когда крупные державы могли, как правило, не считаться с мнениями других, кануло в лету. Сегодня появилось много игроков, включая негосударственные действующие лица и региональные державы, которые могут затруднить урегулирование таких кризисов, как в Сирийской Арабской Республике. Другой участник согласился, что согласия между пятью постоянными членами нередко недостаточно, чтобы предопределять исход дела во все более сложном мире, хотя оно может быть необходимой предпосылкой.

В заключение обсуждения на первом заседании несколько ораторов поделились своими мнениями, размышлениями и дали советы новым членам. Последние могут задаться вопросом, предположил один участник, как члены примиряют их убеждение, что Совет является одним из наиболее эффективных органов, с его явными недостатками и несовершенством. Как сказал сэр Уинстон Черчилль, демократия — наихудшая форма правления, за исключением всех остальных. После работы какое-то время в Совете приходит понимание того, что к идеям реформы следует подходить с большей осторожностью из опасений, чтобы эти реформы не привели к снижению эффективности работы Совета. Новым членам следует умерить свои ожидания, по словам нескольких участников дискуссии, чтобы избежать ненужного разочарования. В Сирийской Арабской Республике, например, он, вероятно, не сможет прекратить конфликт, но, тем не менее, все же может внести значительный вклад в обеспечение стабильности в регионе. По мнению другого участника, работа в Совете является уникальным и ярким жизненным опытом, который меняет мировосприятие человека. Один из делегатов обратил внимание на то, что вокруг консультаций есть много неясного, а другой заявил, что самым большим разочарованием является то, что члены никогда не ведут такой откровенный и интерактивный диалог в Нью-Йорке. Этого попросту никогда не случается. Дух дискуссий, царящий на семинарах, следует внедрить и на обычных обсуждениях в Совете.

**Заседание II****Методы работы и вспомогательные органы****Ведущий:**

Посол О Джун

Постоянный представитель Республики Корея

**Комментаторы:**

Посол Марк Лайалл Грант

Постоянный представитель Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

Посол Мария Кристина Персеваль

Постоянный представитель Аргентины

Посол Гэри Фрэнсис Куинлан

Постоянный представитель Австралии

На заседании II были затронуты следующие вопросы:

- Каковы основные усовершенствования в методах работы Совета после проведения год назад последнего семинара «Не задерживаясь ни на секунду»? Из предложенных до настоящего времени изменений какие были приняты и какие нет? Почему или почему нет? Усилился ли, остался на прежнем уровне или снизился политический импульс к реформированию методов работы Совета?
- В течение предшествовавших открытому обсуждению в Совете его методов работы в нескольких важных документах, в частности записке Председателя Совета Безопасности от 28 августа 2013 года ([S/2013/515](#)), приложении к письму Постоянного представителя Азербайджана от 16 октября 2013 года на имя Генерального секретаря ([S/2013/613](#)) и записке Председателя Совета Безопасности от 28 октября 2013 года ([S/2013/630](#)), обращалось внимание на ряд областей, в которых возможно достижение более существенного прогресса. Какие из этих вопросов должны получить самое непосредственное и срочное внимание и какие рассматриваться как более долгосрочные задачи?
- Кроме того, были ли полностью выполнены меры, изложенные в приложении к документу [S/2010/507](#)? Имеются ли меры, которые были согласованы, но еще не реализуются планомерно на практике?
- Можно ли сделать больше для улучшения отношений между Советом и другими органами Организации Объединенных Наций и органами, не являющимися ее структурами, такими как Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека, Комиссия по миростроительству и Международный уголовный суд, которые занимаются вопросами, имеющими важное значение для Совета и для поддержания международного мира и безопасности?

- Можно ли сделать больше, чтобы неофициальные консультации носили более неформальный и более интерактивный характер, что являлось одной из главных тем для обсуждения на последних нескольких семинарах?
- Работает ли система кураторов, как задумано? Имеются ли недавние примеры ее особенно успешной работы или недостаточно оптимальной? В своем ежемесячном февральском 2013 года прогнозе Совет Безопасности отметил, что кураторы и председатели соответствующих вспомогательных органов редко являются одними и теми же лицами. Является ли это чем-то, что должно вызывать у нас обеспокоенность?
- Имеются ли способы сделать процесс отбора председателей вспомогательных органов и кураторов более прозрачным и более интерактивным? Как можно улучшить информирование вновь избранных членов об ожиданиях и рабочей нагрузке в связи с руководством различными вспомогательными органами?
- Способствовало ли улучшению процесса принятия решений в Совете использование средств видео-телеконференционной связи, брифингов для более широкого круга должностных лиц Секретариата, менее формального формата для обсуждения возникающих вопросов, обновленного веб-сайта Совета и ежемесячных обзорных брифингов? Какие из этих мер оказались наиболее полезными и какие можно улучшить?
- Позволили ли усилия по корректировке отчетного и мандатного циклов, о чем говорилось на последних двух семинарах, оптимизировать рабочую нагрузку и достичь экономии? Можно ли сделать больше в этом направлении?
- Стоит ли членам Совета беспокоиться о своей публичной репутации в данный момент? Пострадал ли его авторитет вследствие ставших достоянием широкой гласности разногласий среди его членов по Сирии и некоторым другим вопросам?

#### **Оценка прогресса в деле усовершенствования методов работы**

Многими признавалось, что значительный прогресс достигнут в реформировании методов работы Совета, хотя эта работа еще не завершена. Один оратор противопоставил возможности для свежих идей и дальнейшего прогресса в этой области и длительные дебаты по поводу состава Совета, в ходе которых, как представляется, все возможные предложения были озвучены и обсуждены без достижения согласия между государствами-членами. Несколько участников утверждали, что Совет доказал, что он является наиболее гибким и адаптируемым из межправительственных органов Организации Объединенных Наций. Процесс улучшения методов работы служит достижению более долгосрочной цели, состоящей в повышении эффективности и продуктивности действий Совета по выполнению его основного мандата на поддержание международного мира и безопасности. Как сказал один делегат, это вопрос не о том, что Совет делает, но как он это делает.

Несколько участников дискуссии подтвердили, что достигнут значительный прогресс в обеспечении большей прозрачности в работе Совета. В числе мер в этой связи упоминались проведение больше открытых, чем закрытых консультаций, проведение чаще заседаний по формуле Аррии для обеспечения

прямого взаимодействия с экспертами, предоставление больше возможностей Председателю Совета общаться со средствами массовой информации, проведение больше итоговых заседаний и брифингов для региональных групп и резкое увеличение числа заявлений для прессы. Более широкий круг членов Организации Объединенных Наций, которые нередко критикуют Совет за якобы отсутствие прозрачности, должны в большей мере использовать эти возможности, поскольку присутствие на этих мероприятиях различно как по уровню, так и числу участников. Соглашаясь, что достигнут прогресс в области обеспечения прозрачности, один участник дискуссии указал, однако, что Совету следует прилагать больше усилий для учета мнений тех делегаций, которые присутствуют на открытых обсуждениях, в своей работе. Особые усилия следует прилагать, чтобы услышать голоса стран из соответствующего региона. Помимо повышения прозрачности, еще один оратор призвал Совет шире использовать интерактивный формат в контактах с государствами-членами, которые не являются членами Совета. Например, когда Председатель проводит открытые дебаты, многие предложения озвучиваются не членами Совета и заслуживают внимательного рассмотрения. Представления о том, насколько Совет склонен принимать во внимание мнения других, также имеют значение. В этой связи также следует признать, что фактическое число открытых заседаний до настоящего времени в текущем году (2013 год) ниже, чем за тот же период прошлого года (2012 год), благодаря более плотному группированию связанных между собой вопросов<sup>1</sup>.

Некоторые участники сочли итоговые заседания ценной мерой транспарентности, другие же были более скептическими в своей оценке. Они дают возможность взаимодействовать со странами, которые не являются членами Совета, отметил один оратор, и могут быть ориентированы на будущее или касаться результатов работы за прошедший месяц. Если проведение ежемесячно итоговых заседаний будет признано слишком частым, члены могут постановить проводить их с регулярными интервалами. Второй участник дискуссии отметил также, что итоговые заседания могут быть частью обзора и частичного обзора и проводиться периодически, если не ежемесячно. Сомневаясь, что итоговые заседания являются хорошим средством повышения уровня прозрачности или охвата более широкой аудитории среди государств-членов, оратор задается вопросом, всегда ли представляет интерес предмет их обсуждения и открывают ли они что-либо новое. По мнению другого участника дискуссии, формат итоговых заседаний не делает их хорошим средством для необходимой глубокой периодической оценки работы Совета, но они могут служить средством демонстрации более широкой группе государств-членов, что членов Совета волнуют вопросы прозрачности.

По мнению одного из участников дискуссии, существуют два конкретных уровня прозрачности: i) между пятью постоянными членами и десятью непостоянными членами; и ii) между Советом Безопасности и более широким кругом членов Организации Объединенных Наций. Веб-сайт Совета Безопасности, разработанный Отделом по делам Совета Безопасности, был значительно улучшен, обеспечивая более широкому кругу членов доступ ко всему спектру

<sup>1</sup> Согласно «Основным сведениям о практике Совета Безопасности, 2012 год», подготовленным Отделом по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам, совокупное число открытых заседаний сократилось с 213 в 2011 году до 184 в 2012 году. Последняя цифра, однако, выше 174 в 2009 году и 182 в 2010 году.

работы Совета. Непостоянные члены, кроме того, внедрили практику информирования их региональных групп на регулярной основе. Таким образом, восприятие Совета как своего рода тайного общества начинает меняться. Однако по-прежнему существует довольно высокая неопределенность в том, что касается первого типа прозрачности, так как избранные члены все еще не знают, что происходит среди постоянных членов. Например, другой участник согласился, что достигнут значительный прогресс по большинству аспектов прозрачности, но он не охватывает порядок избрания председателей вспомогательных органов — тема, которая подробнее рассматривается ниже, — который по-прежнему не является демократичным и нередко благоприятен для интересов постоянных, но не для интересов непостоянных членов, которые, как правило, назначаются председателями указанных комитетов.

Было бы неправильным, предостерег один оратор, признать стереотипы, которые изображают всех постоянных членов как противников дальнейших шагов к повышению прозрачности и реформированию методов работы, а всех непостоянных членов — сторонниками таких мер. Опыт этого делегата не столь однозначный, поскольку, по его мнению, каждый постоянный член имеет четко сформулированный подход к решению этих вопросов и некоторые непостоянные члены более пассивны, а другие более активны. После работы в Совете полгода представители вновь избранных стран становятся более уверенными и активными, как показывает записка о предоставляющих войска странах (S/2013/630). Второй участник отметил, что оказалось легче работать с постоянным, чем непостоянным членом в контексте конкретной проблемной ситуации. С учетом требований, предъявляемых к миротворческим миссиям, именно Секретариат должен быть более транспарентным, отметил другой участник дискуссии. Члены Совета испытывают трудности в контактах с Пятым комитетом и предоставляющими войска странами, когда они не располагают всей информацией о финансовых, материальных и кадровых потребностях новой или реорганизованной операции.

Ряд участников указал на работу Неофициальной рабочей группы Совета по документации и другим процедурным вопросам как на платформу в последние годы для усилий по улучшению методов работы Совета. В презентации с помощью программы Power Point были обобщены стратегии, мероприятия и приоритеты в 2013 году. По мнению одного делегата, это единственный вспомогательный орган, который эффективно распространяет результаты своей работы и информирует постоянных представителей, а не только экспертов о прогрессе в своей работе.

### **Меры повышения эффективности**

Участник указал ряд шагов, предпринятых в последние годы для снижения расходов и повышения эффективности в работе Совета. Хотя его повестка дня не сократилась, Совет сумел провести на 15 процентов меньше заседаний в 2013 году, чем в 2011 году. Вопросы сгруппированы более рационально, и заседания длятся дольше, позволяя Совету сделать больше при меньшем количестве заседаний. Коэффициент использования помещений Совета, который составляет 83 процента, является самым высоким в Организации, что служит признаком того, что Совет является наиболее эффективным органом в Организации Объединенных Наций. Принятие решений с использованием процедуры молчания позволяет Совету легче готовить заявления Председателя и заявле-

ния для прессы, чем раньше. Более широкое использование технологии видеотелеконференционной связи позволяет снижать путевые расходы лиц, проводящих брифинги, а также дает членам возможность лучше ощутить динамику развития ситуации на местах. Использование неофициальных заседаний, миссий и других неформальных форм совещаний за пределами Центральных учреждений также позволяет снижать расходы и облегчать диалог между членами. Практика почти полного отказа от проведения заседаний полного состава по пятницам служит как мерой экономии, так и способом упорядочения заседаний вспомогательных органов. Председатели также поощряются к тому, чтобы не проводить голосований по понедельникам, с тем чтобы сократить сверхурочные расходы в выходные. Больше можно сделать для подготовки ежегодного доклада еще раньше с целью также сокращения расходов на персонал. Усилия по распределению рабочей нагрузки Совета более равномерно в течение года — тема последних нескольких семинаров «Не задерживаясь ни на секунду» — позволили повысить экономичность работы и уменьшить разочарованность. Скорее всего, гораздо более частое использование веб-сайта привело к снижению спроса на информацию от Секретариата.

Участник дискуссии согласился, что периодичность и группирование вопросов оказались эффективными мерами повышения эффективности. Процедуры учета времени на выступления в Совете мира и безопасности Африканского союза заслуживают изучения для их возможного внедрения в Совете Безопасности. При использовании согласованного заранее лимита времени (для официальных заседаний, но не консультаций) микрофон отключается через три минуты, хотя оратор может включить его, если нужно будет превысить лимит отведенного на выступление времени. Устанавливая и соблюдая лимиты времени, члены Совета могут сократить продолжительность заседаний почти на час и в то же время повысить шансы на то, что постоянные представители будут до конца находиться на заседании. Несколько участников дискуссии в целом согласились с предложениями о мерах повышения эффективности, включая внедрение лимитов времени в соответствии с практикой Совета мира и безопасности Африканского союза. Один из выступавших предложил ограничивать время выступления на официальных заседаниях, но отметил, что следует осторожно подходить к применению строгих правил на консультациях, которые должны быть как можно более неформальными и интерактивными. Отвечавший на вопрос согласился с конкретной идеей об отказе проводить голосование в понедельник утром. Другой участник предложил применять лимиты времени и на брифингах Совета. Один из участников поинтересовался стоимостью средств видеотелеконференционной связи и был заверен, что она является довольно низкой, особенно в сравнении с путевыми расходами, учитывая правила служебных командировок Организации Объединенных Наций.

Как и на предыдущих семинарах, обсуждался вопрос о том, нужно ли каждой делегации выступать по всем вопросам, особенно на консультациях. Эта практика отнимает много времени, препятствует интерактивному обмену и снижает качество обсуждения, если члены будут чувствовать себя обязанными выступать по вопросам, мало их интересующим, знания которых у них в требуемой степени нет. Несмотря на признание необходимости, как представляется, отхода от подобной практики, изменить старые привычки оказалось не так просто. Делегат рассказал о том, как он пытался воздержаться от выступления по рассматриваемой теме, что повлекло за собой недовольство со стороны экс-



пертов в этой делегации, столицы и других государств-членов или групп гражданского общества, добивавшихся поддержки в этом вопросе. Если кто-то отказывается выступить даже на закрытых консультациях, это становится сенсацией. Это относится и к тематическим вопросам, по которым Совет Безопасности неправомерно принимать директивные решения или устанавливать правовые нормы.

### **Оптимизация проведения консультаций**

На одиннадцатом ежегодном семинаре, как и на предыдущих, наблюдалось общее согласие относительно того, что неофициальные консультации необходимо сделать более неформальными, совещательными и интерактивными. Несколько ораторов противопоставили более продуктивный обмен на финском семинаре обмену мнениями в более стерильном и менее интерактивном формате консультаций Совета в Нью-Йорке. Назвав действующую систему «безумной», участник дискуссии пожаловался, что проведение консультаций по заранее составленному сценарию и схеме касается также обедов с Генеральным секретарем. Глотком свежего воздуха было бы проведение нормальной беседы с Генеральным секретарем о происходящем, однако вместо этого делегатам предлагают заранее указать тему для обсуждения, с тем чтобы наши эксперты могли подготовить тезисы обсуждения. После этого посол чувствует себя обязанным использовать их, в результате чего исчезает спонтанность обмена мнениями. Необходима более приемлемая формула для такого обсуждения.

Считая удивительным, что консультации проводятся по заранее расписанному сценарию и жесткой схеме, участник призвал сделать все возможное для того, чтобы либерализовать формат консультаций Совета. Выразив аналогичную озабоченность по поводу отсутствия интерактивности, оратор отметил, что консультации носят слишком заорганизованный и непродуктивный характер. Эту необходимую реформу не так легко реализовать, отметил другой оратор, поскольку каждый представитель чувствует себя обязанным готовить тезисы выступления заблаговременно, и правительства имеют позиции, о которых они должны заявить. Было бы полезно, если бы каждый член проявлял определенную гибкость, слушал и реагировал на реплики других, а также оставался на заседании до конца консультаций.

По мнению другого участника дискуссии, эта проблема существует уже более десятилетия и пришло время изучить практику проведения консультаций Советом мира и безопасности Африканского союза. Они там носят более интерактивный характер, без монологов, при учете вклада секретариата, после чего непосредственно в Совете мира и безопасности готовится коммюнике, чтобы обобщить проделанную работу. На одном из предыдущих семинаров обсуждалась возможность созыва заседаний с участием только постоянных представителей, но эта идея не была реализована. Пожалуй, стоит ее возродить как средство содействия дискуссии более стратегической направленности, предложил один из делегатов.

Двое участников дискуссии указали на то, что выполнению задачи повышения степени интерактивности и прозрачности мешает культура утечек информации, которая характерна даже для закрытых консультаций. Представители не будут откровенны, когда другие размещают в Твиттере информацию об их замечаниях еще до того, как они завершены. Правительства должны быть

уверены, что их официальные позиции при таких условиях не разглашаются. Чтобы сделать консультации более продуктивными и интерактивными, члены должны в большей степени соблюдать конфиденциальность таких обсуждений.

Другие участники обсуждения подчеркнули важность, по мере возможности, руководства консультациями Председателем. Это лучше, чем давать слово каждому оратору, как отмечалось, и Председатель может в нескольких словах прокомментировать рассматриваемую ситуацию или тему и/или с самого начала задать некоторые вопросы. Подводя итоги в конце обсуждения и отмечая аспекты, по которым страны достигли или не достигли согласия, Председатель может помочь заложить основу для возможной договоренности. По мнению второго делегата, целесообразно, чтобы председатели активно вели заседания и подводили итоги по их завершении. Третий участник дискуссии настоятельно призвал председателей быть более смелыми и решительными и не бояться делать ошибки и подвергаться критике. Это может быть и так, отметил другой участник, но следует понимать, что в Совете вероятность недовольства членом тем, как протекает дискуссия и обобщаются их позиции, весьма высока.

### **Превентивные действия и обзоры**

Хотя идея о том, чтобы Совет уделял больше внимания превентивным действиям, пользовалась широкой поддержкой, мнения о пользе обзорных мероприятий разделились. Пришло время перейти от слов к делу в вопросе превентивных действий, отметил один из участников. Можно улучшить и оптимизировать проведение обзорных брифингов, но можно достичь договоренности в принципе о проведении таких заседаний, когда Секретариат информирует Совет о том, что складывается ситуация, требующая внимания. Это лучший выход, чем требование об официальной ссылке на статью 99, чего не делалось многие годы и что следует лишить ореола таинственности. Необходимо шире использовать категорию «любые прочие вопросы» в консультациях. В ответ один из делегатов подтвердил, что идея обзорных брифингов как превентивная мера не лишена привлекательности, но их формат нуждается в улучшении, поскольку заседания во многом напоминают неофициальные консультации и не носят достаточно интерактивного характера. Хотя некоторые делегации испытывают определенные опасения в связи с истинными целями обзорных заседаний, добавил другой оратор, членам следует напомнить, что превентивная дипломатия является одной из главных функций Совета, и члены должны быть бдительны и внимательны в контексте реагирования на чрезвычайные ситуации в любой части мира.

Превентивные действия и планирование на случай чрезвычайных ситуаций следует рассматривать как основные функции системы Организации Объединенных Наций, и особенно Совета Безопасности, отметил один участник дискуссии. Было бы полезно в этой связи, добавил участник, быть более гибким в отношении того, что включать в повестку дня Совета, и насколько часто рассматривать тот или иной вопрос. Южный Судан и Мали — единственные ситуации, которые были добавлены в повестку дня в последние годы, хотя Сирийская Арабская Республика и Ливан рассматриваются под общей рубрикой, касающейся ситуации на Ближнем Востоке. Можно ли рассмотреть возможность включения двух этих вопросов в повестку дня? Кроме того, больше внимания следует уделять тому, какие вопросы следует рассматривать чаще или реже, поскольку частота, с которой Совет рассматривает некоторые вопросы,

как представляется, не соотносится с их срочностью. Участник дискуссии ответил, что по меньшей мере в одном случае требовалось проводить заседания раз в две недели до обеспечения совпадения мнений, в то время как, если бы эта ситуация рассматривалась не столь часто, скажем, раз в два или три месяца, то в этом случае члены просто зачитали бы заявления из столиц вместо поиска общеприемлемой позиции.

### **Кураторы и председатели вспомогательных органов**

Как и на недавних семинарах, активно обсуждался вопрос о порядке отбора кураторов и председателей вспомогательных органов. Система назначения председателей все еще не является прозрачной и контролируется постоянными членами в своекорыстных целях, заявил один из участников. Это иногда приводит к тому, что члены назначаются в комитеты, в которых они не заинтересованы и не обладают соответствующим опытом. Второй оратор заявил, что его делегация была выбрана председателем двух комитетов, в чем она была не заинтересована и не обладала специальным опытом работы по такому профилю. Это означает, что эти группы бездействовали, что не может не вызывать разочарование. Один из делегатов согласился, что закрытый характер процесса отбора порождает разочарование и благоприятствует постоянным членам в силу фактора институциональной памяти. По мнению одного из участников дискуссии, предпринимаются шаги к тому, чтобы сделать процесс отбора более открытым, демократичным и интерактивным. Каждый комитет должен иметь председателя, а поэтому не всегда удастся найти идеальных кандидатов в каждом конкретном случае. Некоторые комитеты выполняют гораздо больше работы, чем другие. Поэтому следует учитывать вопрос о квалификации, а не только интересы и предпочтения членов. Соглашаясь, что процедура была лучше в 2013 году, один из участников обсуждения отметил, что она носила в большей степени консультативный характер. Тем не менее нужно понимать, что большая часть работы комитета носит остропроблемный характер в контексте выполнения мандата Совета и может быть весьма сырой. Таким образом, следует учитывать не только интересы делегации, но и ее способности. Можно рассмотреть возможность подготовки еще одной записки о процессе отбора.

Высказывались также несовпадающие точки зрения относительно того, как решать, какой член будет исполнять обязанности куратора по каждой теме. Один из делегатов утверждал, что есть только один куратор из Африки по вопросам, касающимся континента, хотя они занимают 70 процентов повестки дня Совета. Трое постоянных членов являются кураторами по большинству этих вопросов. Следует назначать больше кураторов из числа непостоянных членов, согласился другой оратор, и сделать процедуру более интерактивной. Необходимо найти общий знаменатель по этому вопросу. В ответ участник заявил, что кураторство того или иного члена не предопределено. Это большая ответственность, добавил участник обсуждения, и трое постоянных членов выполняют значительный объем работы, играя эту роль. Его делегация не встретила трудностей, работая с куратором над урегулированием ситуации, которая представляет для нее интерес. Чтобы все члены имели возможность сыграть какую-либо роль, необходимо ввести должность альтернативного куратора. Соглашаясь, что достигнут определенный прогресс в придании этому определению большей гибкости, участник предложил, чтобы традиционные кураторы

обращались к непостоянным членам, желательно из рассматриваемого региона, за советом и квалифицированной помощью.

### **Вспомогательные органы**

Из 22 вспомогательных органов, отметил один из участников, 13 занимаются режимами санкций. Их работа во многих отношениях представляет собой способ реализации Советом своих решений с помощью мер мониторинга, отчетности и исполнения. Поскольку это нередко включает создание национальных механизмов исполнения, количество запросов от государств-членов может быть весьма высоким. Некоторые задания комитетов являются более сложными, чем другие, но в целом вспомогательные органы принимают около 600 решений в год. Многие из этих решений затрагивают жизни простых людей, в частности запреты на поездки и финансовые ограничения, поэтому гражданское общество должно проявлять большой интерес к этой работе. Несмотря на важность работы вспомогательных органов, добавил другой оратор, члены не использовали в полной мере для обсуждения существующий в повестке дня Совета пункт о вспомогательных органах.

Хотя в последнее время наблюдаются некоторые улучшения, отмечалось, что новые члены все еще нуждаются в рекомендациях относительно того, какие требования различные комитеты и рабочие группы предъявляют к своим председателям. Один делегат описал далеко идущую повестку дня и мероприятия Рабочей группы по операциям по поддержанию мира, в том числе рассмотрение ею новых технологий. Отмечая, что Неофициальная рабочая группа по документации и другим процедурным вопросам занимается вопросом передачи функций председателя вспомогательных органов, еще один оратор предложил, чтобы Отдел по делам Совета Безопасности подумал о подготовке руководств о роли председателей, об особых требованиях в связи с председательством в комитетах по санкциям и об относительной рабочей нагрузке каждого вспомогательного органа. Второй участник обсуждения отметил, что Отдел по делам Совета Безопасности и секция по подготовке доклада Совета Безопасности должны проводить выездной семинар продолжительностью в половину дня по работе комитетов по санкциям для новых членов в последние несколько лет. Имеющиеся руководящие принципы применения санкций нуждаются в некотором обновлении.

По мнению одного из делегатов, существует оперативная взаимодополняемость между комитетами, в том числе по вопросу о том, каким образом и как часто они должны отчитываться перед Советом, которая требует дальнейшего осмысления. Возможность созыва заседания по формуле Аррии в 2014 году для изучения работы вспомогательных органов и универсальных вопросов, затрагивающих их работу, заслуживает рассмотрения. Если будет в этом заинтересованность, оратор готов его организовать.

Несколько участников затронули вопрос о взаимоотношениях между председателями комитетов и соответствующими кураторами. Координация между председателем комитета и куратором важна и легко достижима, отметил один из делегатов, который сказал, что она хорошо обеспечивалась в случае его комитета, занимающегося рассмотрением конкретной ситуацией. Как куратор, так и председатель несут ответственность за обеспечение того, чтобы опыт комитета отражался в проектах резолюций, отметил участник, и это может быть

хорошим способом активизации сотрудничества между непостоянными и постоянными членами.

Необходимо проанализировать эффективность режимов санкций, заключил один участник обсуждения. Как предлагалось, было бы полезно изучить связь между режимами санкций. Кроме того, необходимо прояснить универсальные вопросы на пересечении санкций и тематических вопросов. Было бы целесообразно организовать встречу между специальными представителями Генерального секретаря и соответствующими комитетами по санкциям, а также с членами Совета в полном составе. Когда был организован первый за три года открытый брифинг по режиму санкций в отношении Корейской Народно-Демократической Республики в 2013 году, интерес к нему среди государств-членов был довольно высоким.

### **Информационно-пропагандистское обеспечение**

Много говорилось о взаимоотношениях Совета с Комиссией по миростроительству, чем с любым другим органом. Высказывалось мнение, что было бы полезным пригласить главу конкретной страновой конфигурации Комиссии по миростроительству при рассмотрении вопроса о продлении мандата. Другой участник предложил подумать, в более широком плане, о приглашении главы страновой конфигурации Комиссии по миростроительству на заседания, когда Совет будет рассматривать конкретную ситуацию, поскольку этот человек лучше других знает обстановку на местах. Отмечая, что консультативная роль Комиссии по миростроительству не заметна на обсуждениях в Совете, оратор предположил, что иногда было бы полезно трехстороннее взаимодействие между куратором, главой конкретной страновой конфигурации Комиссии по миростроительству и рассматриваемой страной.

Парадигма взаимоотношений Совета со средствами массовой информации, отметил один из участников, не изменилась со времен «холодной войны». Члены по-прежнему с недоверием относятся к средствам массовой информации и гражданскому обществу, хотя они являются главными потребителями, работающими с материалами Совета. Пришло время взять на вооружение более инициативный подход как к средствам массовой информации, так и гражданскому обществу, избегая снисходительного к ним отношения. Существует возможность широко освещать в прессе работу Совета, как это имело место в случае заседания по формуле Аррии по вопросам безопасности и изменения климата. Соглашаясь, что Организация Объединенных Наций неэффективно работает в сфере связей с общественностью, один из ораторов высказал мнение, что частью проблемы является то, что небольшая группа корреспондентов освещает работу всемирного органа уже слишком давно, а также то, что члены не желают общаться со средствами массовой информации. Особое беспокойство вызывает тот факт, что работа Организации в области мира и безопасности не освещается или не понимается адекватно. Это вопрос, который следует решать в рамках усилий по улучшению методов работы Совета. Секретариат, как отмечалось, регулярно направляет из Совета копии заявлений для прессы 4000 медиа-организациям во всем мире. Заявления для прессы могут иметь реальную ценность, признал один из делегатов, но члены должны быть бдительны в отношении того, какие сигналы другие могут из них получить. Например,

из заявления для прессы можно сделать вывод о большей готовности непосредственно вмешаться в ситуацию, хотя на самом деле это не так.

Меньше, чем на предыдущих семинарах, обсуждался вопрос о взаимоотношениях Совета с региональными и субрегиональными механизмами. Один из участников подчеркнул значение этих взаимоотношений, которые следует дальше развивать. Совет провел продуктивное заседание на высоком уровне, посвященное вопросу об активизации сотрудничества с этими организациями, а также принял заявление Председателя (S/PRST/2013/16 от 28 октября 2013 года), в котором признается вклад Организации исламского сотрудничества в работу Организации Объединенных Наций.

### **Заседание III**

#### **Извлеченные уроки: размышления участников семинара 2013 года**

##### **Ведущий:**

Посол Жерар Аро  
Постоянный представитель Франции

##### **Комментаторы:**

Посол Масуд Хан  
Постоянный представитель Пакистана

Посол Абд ар-Раззак Лаассель  
Заместитель Постоянного представителя Марокко

Посол Тофиг Мусаев  
Заместитель Постоянного представителя Азербайджана

Посол Коджо Менап  
Постоянный представитель Того

Посол Герт Розенталь  
Постоянный представитель Гватемалы

##### **Размышления**

Все представители выбывающих членов отзывались о своей работе в Совете самым положительным образом. Один из них назвал свою страну «довольным клиентом». Работа в Совете дала новую возможность приобрести ценные навыки и, в некотором смысле, была поучительной, поскольку там нет места высокомерному отношению, учитывая стоящие перед Советом задачи. Для представителя другого выбывающего члена работа в Совете «много значила» для его страны, а также была отличной возможностью набраться опыта, который способствовал личному росту и принес удовлетворение. Проработав два «интенсивных и продуктивных» года в Совете, третий оратор признал, что его работа в Совете позволила приобрести «уникальный» и «удивительный» опыт. Четвертый увидел в этом необычную возможность внести значительный вклад в дело мира и безопасности в регионе и мире. Работа в Совете — это не только возможность заявить о своей стране в глобальном масштабе, проком-



ментировал пятый выбывающий делегат, но и привилегия и ответственность, ибо нет более насущной задачи в многосторонней дипломатии, чем задача поддержания международного мира и безопасности. Поскольку работа Совета затрагивает жизни сотен миллионов людей, включая женщин и детей, моральным и политическим долгом членов Совета является работа с полной отдачей сил. Это был поучительный и приятный опыт, хотя иногда и не без разочарований.

Отмечалось, что Совет Безопасности эволюционирует, и даже за два года можно было убедиться в том, что порядок его работы меняется. В отличие от Генеральной Ассамблеи или Совета по правам человека в Совете на процедурные вопросы уходит мало времени, так как Совет с годами становится все более эффективным органом. В то же время обсуждение реформы ведется вокруг вопроса о количестве мест постоянных членов в ущерб более полной картине. Если пять постоянных членов захотят этого, это произойдет, но они этого не делают. Наблюдается дальнейший прогресс в совершенствовании методов работы, отметил один из участников, который с похвалой отозвался о работе последних нескольких председателей Неофициальной рабочей группы по документации и процедурным вопросам. Однако можно и должно сделать больше в ближайшие месяцы и годы. Одним из полезных новшеств, по мнению третьего делегата, стало внедрение формата неофициальных интерактивных диалогов в Совете. Больше таких мероприятий следует проводить в будущем. Еще один оратор подчеркнул, насколько полезными могут быть заседания, которые проводятся по формуле Аррии, для контактов с региональными организациями, неправительственными организациями (НПО) и академическими кругами в контексте проведения более широкой, более глубокой и более интерактивной дискуссии по этому вопросу. Делегация оратора, которая использовала формулу Аррии при проведении заседаний в период своего председательства, добилась хороших результатов.

По мнению одного из участников, некоторые изменения в Совете обусловлены меняющейся природой конфликтов, что вынуждает Совет заниматься все более сложными проблемами, такими как терроризм, асимметричные боевые действия и транснациональная организованная преступность. Совету приходится уделять все больше внимания постконфликтному переходному периоду — сфере, в которой его достижения неоднозначны и которая потребует более пристального внимания к вопросам взаимосвязи между экономическими, политическими и гуманитарными задачами и задачами в области безопасности. Он начал испытывать новые операционные парадигмы, такие как активное поддержание мира и использование экспедиционной бригады в восточных районах Демократической Республики Конго. Первое развертывание беспилотных невооруженных летательных аппаратов — «дронов» — состоится в ближайшем будущем, что позволит улучшить информированность о ситуации и выявлять возникающие угрозы гражданскому населению и миротворцам. По мнению другого оратора, Совету нужно разработать более эффективную стратегию борьбы с вооруженными восстаниями.

### **Оценка**

Совет добился большого успеха в урегулировании ряда конфликтов за последние два года, заявил один из участников, однако общественность ожидает от Совета урегулирования всех конфликтов, учитывая его бессрочный мандат.

Хотя он и добился относительного успеха в Тиморе-Лешти, Йемене, Сьерра-Леоне, Либерии, Кот-д'Ивуаре и Ливии, внимание мировой общественности в большей степени фокусируется на явных неудачах, в частности в Сирийской Арабской Республике. Соглашаясь, что ожидания как общественности, так и правительств растут, другой дипломат указал на прогресс, достигнутый в 2013 году в Йемене, Судане, Южном Судане, Мали и Демократической Республике Конго. Как показали последние два случая, военное вмешательство иногда необходимо для обеспечения мира и безопасности. Совет также все больше внимания уделяет обостряющемуся кризису в Центральноафриканской Республике. Несмотря на серьезные разногласия по некоторым вопросам, дух консенсуса все же обычно преобладает в Совете. По мнению третьего оратора, Совет заслуживает похвалы за его своевременное и эффективное реагирование на кризис в Мали, а также за его более широкую стратегию в отношении Сахельского региона. Ситуация в Центральноафриканской Республике является тяжелой, однако Совет начинает уделять ей все больше внимания. Отрадно также, что Совет более активно работает над решением задач в арабском мире в целом. Что касается Палестины, то возобновление переговоров под руководством Соединенных Штатов может быть последним шансом на достижение прочного мира, и хочется надеяться, что все члены Совета поддержат их результаты. Еще один участник дискуссии отметил, что отсутствие прогресса в ближневосточном мирном процессе является самым большим разочарованием в работе Совета за последние два года.

Слишком много человеческих жизней унес конфликт в Сирийской Арабской Республике, отметил один из участников, и надо сделать все возможное для обеспечения политической поддержки Женевских переговоров, учитывая последствия продолжающихся боевых действий для региональной стабильности. Прогресс в ликвидации там химического оружия, с другой стороны, служит примером того, как много можно сделать при единстве в Совете Безопасности. Хотя Совет не смог предпринять своевременные и эффективные действия в связи с конфликтом в Сирийской Арабской Республике, отметил другой оратор, Совет прилагает реальные усилия, чтобы найти общий язык. Согласованы три резолюции и ряд заявлений о преодолении кризиса в Сирийской Арабской Республике, включая его гуманитарные измерения и усилия по ликвидации там химического оружия.

По мнению одного ораторов, из трех направлений работы Совета — предупреждение конфликтов, поддержание мира и урегулирование конфликтов — поддержание мира оказалось наиболее продуктивным. И действительно, оно стало ядром деятельности Организации Объединенных Наций. Достигнут прогресс в разработке общей доктрины, о чем свидетельствует резолюция [2086 \(2013\)](#). Тем не менее Совет продолжает сталкиваться с вызовами в Демократической Республике Конго, Сомали, Судане и Южном Судане, а также с серьезными вызовами в Центральноафриканской Республике. В переходный период Афганистану потребуется помощь Совета в реформе сектора безопасности и разоружения, демобилизации и реинтеграции, а также активное участие в решении гуманитарного блока проблем, с тем чтобы беженцы вернулись домой в эту страну. Решение о продлении мандата МООНСА следует принимать с осторожностью. В Демократической Республике Конго и Мали Совет признал, что энергичных действий недостаточно. Эти ситуации следует урегулировать на основе более стратегического регионального подхода, который предполагает

решение более широких политических проблем и проблем развития при участии международных финансовых учреждений и учреждений развития наряду с Организацией Объединенных Наций. Такой подход дополняет меры по передаче ответственности региональным органам, особенно в Африке, включая предоставление миротворцев из региона для участия в нескольких операциях. Региональная ответственность может быть частью ответа в контексте поиска стратегий свертывания и прекращения операций. Соглашаясь с этими доводами, другой делегат отметил, что это ставит членов Совета перед дилеммой. С одной стороны, превратилось в клише утверждение о том, что Совет должен основное внимание уделять главному мандату на обеспечение мира и безопасности, оставляя миростроительство другим, в том числе в первую очередь Комиссии по миростроительству. С другой стороны, опыт показывает, что невозможно провести четкое различие между поддержанием мира и миростроительством при выполнении решений Совета на практике. Совет не может делегировать свои полномочия Комиссии по миростроительству, Экономическому и Социальному Совету или любому другому органу.

Оратор также коснулся ряда тематических или нормативных вопросов, стоящих перед Советом. Как международное уголовное правосудие, так и национальная взаимодополняемость являются законными ценностями, и новые члены будут нуждаться в помощи, чтобы найти компромиссное решение, которое может способствовать преодолению некоторых из разногласий, которые между ними возникли. Суть работы Совета приобретает новое качество под влиянием этих вопросов, такими как защита гражданского населения, дети и вооруженные конфликты и женщины и мир и безопасность, которые входят в блок вопросов прав человека.

### **Взаимоотношения внутри Совета**

Вновь и вновь, самым различным образом, участники дискуссии говорили о принципиальной важности взаимоотношений как между членами, так и ключевыми заинтересованными сторонами. Один из них сказал новым членам, чтобы они ожидали благожелательную атмосферу, поскольку Совет является «удобным» местом, где все обращаются друг к другу по имени. Пять постоянных членов в целом всегда готовы оказать поддержку, когда она необходима, например когда делегация впервые начинает исполнять функции председателя. На эту поддержку можно рассчитывать. Другой оратор подчеркнул, насколько взаимоуважение и сердечность крайне важны для нормального функционирования Совета. Другой участник дискуссии также с похвалой отозвался о духе сотрудничества, царящем в Совете, отметив, что принимаются реальные меры для поддержания доброжелательных личных отношений, даже когда политические отношения натянуты. Эти две категории отношений смешивать не стоит. Постоянные члены пользуются многими преимуществами — в том числе институциональной памятью, глобальным дипломатическим присутствием, более широким кругом источников информации и более благоприятными возможностями для выполнения решений Совета, — но не относятся с предубеждением к непостоянным членам. Они не предопределяют работу Совета. Они могут быть весьма склонны делиться информацией. Они, как правило, признают, что непостоянные члены также вносят существенный вклад в работу Совета, в частности благодаря их свежему взгляду, уникальному опыту и ценным местным и региональным знаниям и контактам. Избранные члены могут привлечь вни-

мание также к конкретным тематическим вопросам, в том числе во время их председательства.

Один из делегатов высказал предположение, что оптимальным способом было бы рассматривать вопрос о взаимоотношениях между постоянными и непостоянными членами в практической плоскости без эмоций. Привилегии постоянного членства и право вето предоставлены на основании Устава. Первая привилегия позволяет постоянным членам получать глубокие знания о проблемах и процедурах Совета. В данном контексте личность каждого посла непостоянного члена может сыграть свою роль. Они могут добиваться проведения дальнейшей реформы методов работы, поскольку многие члены недовольны статус-кво; у постоянных членов существуют различные подходы, и это непрерывающийся процесс. Каждый непостоянный член имеет возможность оказывать влияние, а также обязательство прилагать усилия, чтобы внести свой конструктивный вклад. На консультациях конструктивные предложения непостоянных членов, как правило, приветствуются и тщательно изучаются. Когда постоянные члены не могут прийти к единому мнению, непостоянные члены могут сыграть существенно важную роль в преодолении разногласий. Вспомогательные органы играют все более важную роль и дают возможность непостоянным членам внести свой вклад в решение действительно насущных вопросов. Непостоянные члены должны стремиться к кураторству, как поступила делегация оратора в вопросе, имеющем большое значение для его страны. Всем представителям в Совете присущи сильное чувство коллегиальности — как среди постоянных, так и непостоянных членов — и настоящая дружба, которая формируется во время работы в Совете. Благодаря большей открытости эти человеческие отношения начинают укрепляться.

Хотя тон дискуссии об отношениях между постоянными и непостоянными членами является в целом позитивным, большинство ораторов отмечали, что двухуровневая структура Совета осложняет эти отношения. Назвав эту структуру «дьявольской», участник дискуссии отметил, что разительная асимметрия между постоянными и непостоянными членами во многом формирует характер и порядок принятия решений в Совете. Существование права вето, даже когда к нему не прибегают, сильно влияет на то, как принимаются решения. Постоянное присутствие пяти членов и историческая память, которая им присуща, имеют большое значение. Кроме того, они также обладают преимуществом благодаря наличию мировой сети посольств, секций интересов и партнерств. Те государства-члены, которые будут недовольны работой в таких недемократических условиях, не должны становиться членами Совета, но это не лучший способ оценки Совета и его работы. Много можно говорить о том, что непостоянные члены могли достигнуть и достигли во время исполнения своих полномочий в Совете. Тем не менее этот орган имеет серьезные недостатки, хотя и является единственным, который есть у международного сообщества. Здесь нет иного выбора, кроме как сделать его работу максимально эффективной.

Иногда непостоянные члены воспринимаются как граждане второго сорта в Совете, отметил другой участник, и Совет не располагает механизмом сохранения их наследия, когда они выходят из его состава. Не всегда есть понимание того, что непостоянные члены могут обогатить работу Совета своими взглядами, а ротация непостоянных членов каждый год обеспечивает, что привносятся новые идеи и озвучиваются новые интересы. Оратор отметил, что постоянные

члены иногда вырабатывают текст без участия избранных членов, которые ставятся перед выбором, который не допускает возражений. Более того, бывали ситуации, когда некоторые постоянные члены предавали результаты гласности или делились ими с другими делегациями, прежде чем ознакомить с ними избранных членов. Когда вследствие этого делегации оказываются не у дел, трудно объяснить со столицей, почему все так произошло. Точно так же, отметил другой участник дискуссии, постоянные члены вполне способны оказать давление на столицу той или иной страны, чтобы настоять на своем в вопросах, которые находятся на рассмотрении Совета. Три участника прокомментировали практику повторения ранее согласованных формулировок в новых проектах резолюций. В этом можно усмотреть тактику постоянных членов сохранить ранее согласованные формулировки без учета изменения обстановки или взглядов непостоянных членов, которые не участвовали в предыдущих переговорах. Другой участник согласился, что кураторы иногда прибегают к этой практике, чтобы не допустить изменений в подходе Совета к некоторым вопросам. Признавая, что ранее согласованные формулировки не должны считаться священными и могут время от времени пересматриваться, третий участник дискуссии подчеркнул, что все должны по-прежнему признавать формулировки предыдущих резолюций Совета.

Несколько участников особо отметили, что успех работы Совета зависит от достижения консенсуса среди постоянных членов. Поэтому один из выступавших отметил, что ключевая роль непостоянных членов заключается во внесении вклада в процесс достижения консенсуса в Совете; это часть коллективной ответственности всех членов. В теории 10 избранных членов могут оказывать решающее влияние, если будут действовать сообща и с единых позиций. Однако это происходит редко, поскольку они — как и постоянные члены — имеют личные интересы и взгляды.

### **Извлеченные уроки**

Выбывающие члены представили новым членам широкий спектр извлеченных уроков. Их рекомендации включали, в частности, следующие:

- В полной мере используйте ваши два года в Совете; они проходят быстро.
- Найдите нишу, выявите ее рано и занимайте ее. Станьте источником опыта и анализа Совета по нескольким вопросам, которые важны для вашей страны, будь то конкретные страновые ситуации или более широкие темы. К нишам, в которых оставили свой след выбывающие члены, относятся поддержание мира, верховенство права, защита гражданского населения и мир и безопасность в Африке, Сахельском регионе и на Ближнем Востоке.
- Есть возможности для достижения собственных целей, но будьте уверены, что вы знаете, каковыми они являются с самого начала.
- Тематические дебаты могут дать политическое пространство, равно как и заседания по формуле Аррии и неофициальные интерактивные диалоги.
- Ищите возможности внесения реального вклада. Девяносто процентов времени постоянные члены единодушны, и вы не можете повлиять на исход дела в сколько-нибудь заметной степени, а поэтому используйте остающиеся 10 процентов, когда ваши голоса и взгляды будут необходимы и оценены по достоинству.

- Работайте над налаживанием личных отношений на многих уровнях: в Совете; со странами, не являющимися членами Совета; с региональными группами; другими органами Организации Объединенных Наций; в миссиях; со столицами и министерствами; с Секретариатом Организации Объединенных Наций; и со средствами массовой информации, НПО и гражданским обществом. Это все важно. Поддержание плодотворного взаимодействия на многих уровнях с заинтересованными сторонами является сутью многосторонней дипломатии.
- Будьте открыты для контактов с НПО, особенно если у вас небольшая миссия.
- Тесно и часто координируйте свои действия с другими членами Совета из вашего региона. Информировать новых членов из вашего региона, отчасти в попытке обеспечить некоторую степень преемственности.
- Познакомьтесь с Секретариатом на многих уровнях. Полагайтесь на него в вопросах получения квалифицированной консультативной помощи, особенно при приближении вашего председательства. Особенно контактируйте с Отделом по делам Совета Безопасности для получения беспрецедентной экспертной помощи и использования институциональной памяти.
- Успех работы постоянного представителя во многом будет определяться качеством работы персонала в этой миссии. Наймите хорошо подготовленных и опытных сотрудников и подготовьтесь заранее, поскольку работа Совета уникальна.
- Произведите тщательный отбор ваших экспертов и регулярно следите за их работой, поскольку существует тенденция к формированию политики снизу вверх. Послы, как правило, не вырабатывают тексты, но они отвечают за добросовестное осуществление национальной политики. Постоянные представители редко работают в составе группы.
- Регулярно контактируйте с вашим министерством и координируйте свои действия, отчасти для того, чтобы не оставить места другим членам для применения тактики раскола.
- Заранее подготовьтесь к вашему председательству и работайте в тесном контакте со столицами по этим вопросам, особенно если запланированы мероприятия высокого уровня.
- Соглашайтесь на предложения постоянных членов о предоставлении информации — она может быть полезной, — но ищите также альтернативные источники информации. Поддерживайте контакты с региональными организациями, аналитическими центрами и НПО, а также Секретариатом. Доклад Совета Безопасности является особенно ценным источником.
- Поддерживайте связи с более широким кругом членов Организации Объединенных Наций через региональные группы и на двусторонней основе. Вскоре вы к ним присоединитесь.
- Регулярно и часто информируйте вашу региональную группу. Пытайтесь отразить мнения региона. Но помните, что по Уставу члены Совета избираются в индивидуальном качестве, а не как представители регионов.



- Избегайте цинизма — один из постоянных членов заявил о монопольном праве на это — и поддерживайте дух коллегиальности.

Один участник говорил о мнимых парадоксах: при всех недостатках и несправедливостях Совета все выбывающие члены сочли свой срок полномочий в Совете весьма продуктивным и в целом позитивным опытом. Хотя более широкий круг членов Организации Объединенных Наций настроен весьма критично по отношению к Совету, они весьма охотно стали бы его членами. До тех пор пока будут существовать эти парадоксы, стимулы к реформированию членского состава Совета окажутся недостаточными. Исходя из опыта последних двух лет, этот оратор будет более осторожен в будущем в отношении необходимости проведения глубоких реформ в Совете из опасений причинить вред его важной работе.

---