Организация Объединенных Наций S/2019/144

Совет Безопасности

Distr.: General
15 February 2019
Russian
Original: English

Письмо Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 14 февраля 2019 года на имя Председателя Совета Безопасности

Имею честь направить Вам доклад о работе шестнадцатого ежегодного семинара для новоизбранных членов Совета Безопасности, который состоялся 29 и 30 ноября 2018 года в усадьбе фонда «Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк (см. приложение). Окончательный доклад был подготовлен в соответствии с правилом Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая весьма положительные отзывы, которые мы каждый год получаем от участников, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что этот доклад позволит лучше понять сложность работы Совета.

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

(*Подпись*) Кай **Сауэр**
Посол
Постоянное представительство Финляндии
при Организации Объединенных Наций

19-02491X (R) 280219 060319

Просьба отправить на вторичную переработку

Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 14 февраля 2019 года на имя Председателя Совета Безопасности

«Не задерживаясь ни на секунду»: шестнадцатый ежегодный семинар для новоизбранных членов Совета Безопасности, состоявшийся 29 и 30 ноября 2018 года в усадьбе фонда «Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк

29 и 30 ноября 2018 года состоялся шестнадцатый ежегодный семинар для новоизбранных членов Совета Безопасности, организованный правительством Финляндии совместно со Школой общественных и международных отношений при Колумбийском университете и Отделом по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам Секретариата.

На протяжении 16 лет эти ежегодные семинары непрерывно обеспечивают возможность добиться двух важнейших целей применительно к новоизбранным членам Совета Безопасности и тем членам Совета, которые продолжают работать в Совете. Первая цель — помочь новоизбранным членам лучше понять практику, процедуры и методы работы Совета, с тем чтобы они были полностью готовы без малейшего промедления приступить к работе, когда в январе следующего года начнется срок их полномочий в Совете. Эта цель на протяжении многих лет остается неизменной. Вторая — дополнительная — цель со временем приобретает все большее значение и состоит в том, чтобы позволить действующим и новоизбранным членам Совета в специально выбранное время и специально выбранном месте изложить свои соображения и обменяться мнениями относительно работы Совета и путей ее совершенствования. Чтобы обмен мнениями был откровенным и обстоятельным, заседания с самого начала проводятся в соответствии с правилом Чатем-Хаус, исключающим последующую ссылку на источник высказывания. В соответствии с этим правилом в настоящем докладе названы имена только тех ораторов, которые выступили на ужине по случаю открытия семинара. Как и в прошлые годы, доклад был подготовлен профессором Эдвардом К. Лаком, преподавателем Школы общественных и международных отношений при Колумбийском университете.

На ужине по случаю открытия семинара, устроенном 29 ноября, с приветственным словом выступил Постоянный представитель Финляндии при Организации Объединенных Наций Кай Сауэр, с основным докладом выступила — в личном качестве — Мишель Бачелет, а с заключительным словом — Председатель Совета Безопасности и Постоянный представитель Китая при Организации Объединенных Наций Ма Чжаосюй.

30 ноября в рамках программы, рассчитанной на целый день, были проведены — с участием всех приглашенных — три заседания за круглым столом, которые были посвящены следующим темам:

a) работа Совета Безопасности в 2018 году: подведение итогов и взгляд в будущее (заседание I);

b) методы работы и вспомогательные органы (заседание II);

c) извлеченные уроки: соображения членов Совета, работавших в его составе в 2018 году (заседание III).

Ужин по случаю открытия семинара

Выступая в своем личном качестве, г-жа Бачелет поделилась размышлениями о том, как знания и опыт, накопленные ею во время работы врачом и министром обороны, помогли ей подготовиться к последующей работе на международной арене, в том числе к выполнению ее нынешних обязанностей Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Она заявила, что принципы справедливости, сохранения памяти и защиты прав человека способны укрепить институциональные структуры и повысить их устойчивость в периоды напряженности. Важное значение имеет совершенствование путей вовлечения не только правительств, но и гражданского общества. Инклюзивный и устойчивый процесс развития может способствовать обеспечению мира и безопасности. Было бы недальновидно игнорировать влияние изменения климата на целый комплекс явлений, способных оказать негативное воздействие на безопасность людей и устойчивость работы правительств.

Г-жа Бачелет предупредила о том, что не существует единого «рецепта», который подошел бы для всех стран или ситуаций. Процессы перемен протекают по-разному в разных местах, причем следует признать, что для осуществления успешных преобразований требуется время. В одних ситуациях от врачей ожидают быстрых и решительных действий, хотя бывают и такие ситуации, когда им следует более вдумчиво проанализировать симптомы, чтобы установить правильный диагноз в данной конкретной ситуации. Это может быть верно и в отношении работы Совета.

Как показал ее опыт, диалог имеет существенно важное значение для обеспечения примирения, которого во многих случаях можно добиться даже в довольно сложных обстоятельствах. Необходимо укреплять уважение к международному праву и многосторонним учреждениям, поскольку они играют ключевую роль в деле поддержания международного мира и безопасности. Она особо отметила, что в усилиях по обеспечению устойчивого мира и безопасности существенно важно учитывать коренные причины насилия и конфликтов, включая посягательства на основные права человека.

Утром следующего дня перед началом трех заседаний за круглым столом, проведенных в рамках семинара, вступительные речи произнесли директор Отдела по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций Хасмик Егян и г-н Лак, преподаватель Школы общественных и международных отношений при Колумбийском университете.

Заседание I
Работа Совета Безопасности в 2018 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий:
Посол Карен Пирс
Постоянный представитель Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии

Комментаторы:
Посол Густаво Меса-Куадра
Постоянный представитель Перу

Посол Джонатан Коэн
Заместитель Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки

Оценка работы Совета в 2018 году

Как с сожалением отметил один из участников заседания, широкое распространение получило представление о том, что Совет Безопасности становится со временем менее эффективным и менее влиятельным органом. Это представление подрывает авторитет Совета, что делает еще более насущной необходимость прилагать усилия к достижению в 2019 году реального консенсуса. Как отметил другой оратор, проблема частично обусловлена тем, что все возлагают на Совет большие надежды. Так, например, и общественность, и государства-члены ожидали от него большей эффективности в подходе к ситуации в Сирийской Арабской Республике. Тем не менее участие в работе Совета и получение места в его составе являются большой честью. По словам еще одного оратора, полезно выискивать положительные моменты, поскольку всегда есть возможность для налаживания неформальных обменов, которые могут способствовать продвижению вперед даже в сложных вопросах.

Ожидания и оценки, как отметил один из участников обсуждений, зависят от предположений относительно того, какую роль должен играть Совет. Должен ли он выступать в качестве менеджера по страхованию, уделяя основное внимание уменьшению рисков, грозящих его компании? Должен ли он играть главным образом роль пожарного, стремящегося погасить пламя разгоревшегося пожара? Должен ли он взять на себя роль стремящегося к наживе адвоката, активно занимающегося поиском проблем, требующих решения? Или же он должен выполнять роль строителя и подрядчика, стремящегося упрочить положение стран и правительств? Членам Совета было бы полезно порассуждать о том, какую роль Совет должен считать приоритетной в 2019 году и в дальнейшем. Рассуждая на эту тему, один из участников семинара высказал мнение о том, что Совет должен выполнять как роль инспектора пожарного надзора, уделяя повышенное внимание превентивным мерам, позволяющим вообще не допустить пожара, так и роль пожарника, если огонь все-таки вспыхнет. Превентивную роль Совета можно укрепить путем расширения внимания, уделяемого тематическим и сквозным вопросам, таким как дети и вооруженные конфликты, женщины, мир и безопасность, предупреждение злодеяний, изменение климата и безопасность.

Что касается положительных результатов деятельности, то один из ораторов отметил, что в 2018 году Совет добился больших успехов в отношении Корейской Народно-Демократической Республики и Южного Судана, а также в сохранении единства в подходах к ситуациям в Мьянме и Йемене. По мнению другого участника обсуждений, достижение в Совете единства открыло новые дипломатические пути в подходе к Корейской Народно-Демократической Республике и способствовало приданию устойчивого характера мирному процессу, начатому в Колумбии. Был также достигнут прогресс в улучшении отношений между Эритреей, Эфиопией и Джибути. Удалось изменить характер взаимодействия Совета с Либерией, в результате чего приоритетом стали миростроительство и сохранение мира, который был наконец-то установлен в этой стране. Был достигнут некоторый прогресс в Йемене, хотя многое будет зависеть от результатов предстоящих встреч в Швеции. Лишь небольшой прогресс был достигнут в решении проблем Сахеля, Мали и Ливии. В целом удалось сохранить единство в подходе Совета к борьбе с терроризмом, хотя возникли некоторые разногласия по поводу того, какое внимание следует уделять в этой борьбе правам человека. В 2019 году необходимо будет уделить больше внимания роли организованной преступности, в том числе наркокартелей из Латинской Америки, в содействии и пособничестве терроризму.

Один из участников семинара заявил, что много хороших новостей поступило из Африки: прекращение действия санкций, введенных ранее в отношении

Эритреи, благодаря усилиям, предпринятым при ведущей роли Эфиопии; возможность достижения прогресса в Демократической Республике Конго после проведения выборов, намеченных на декабрь; хорошие перспективы обеспечения устойчивого мира в Гвинее-Бисау, что могло бы позволить ослабить санкции; дальнейшие шаги по осуществлению подписанного в 2017 году Совместного рамочного документа Организации Объединенных Наций и Африканского союза об укреплении партнерства в области мира и безопасности. Совет Безопасности должен в 2019 году уделять пристальное внимание приоритетам, установленным Африканским союзом, и добиваться укрепления сотрудничества с его Советом мира и безопасности. Другой оратор согласился с тем, что произошли обнадеживающие события на Африканском Роге, в том числе положительные изменения в Эфиопии, а также некоторые положительные сдвиги в Южном Судане, достижению которых способствовал Совет Безопасности. Совет должен всеми силами поддерживать региональные инициативы, а члены Совета должны обеспечить участие их постоянных представителей в заседаниях Совета мира и безопасности, которые состоятся в Аддис-Абебе в 2019 году.

По мнению одного из ораторов, Совет Безопасности успешно справлялся со своей главной обязанностью по обеспечению международного мира и безопасности в контексте своих действий в Африке и Латинской Америке, обеспечивая поддержку мирного процесса в Колумбии, а также в отношении Корейской Народно-Демократической Республики. Однако существенно важно обеспечивать сохранение высокого статуса Совета благодаря полному и добросовестному выполнению его решений. По мнению еще одного оратора, одно из ключевых достижений 2018 года было принятие Советом резолюции 2401 (2018), в которой Совет призвал прекратить на 30 дней боевые действия в Сирийской Арабской Республике. Принятие этой резолюции стало возможно отчасти благодаря единой позиции всех 10 избираемых членов Совета. Третий оратор отметил весьма вдохновляющий характер обмена мнениями, который был проведен с Генеральным секретарем на неофициальной встрече в Швеции и в ходе которого состоялось, в частности, полезное обсуждение ситуации в Сирийской Арабской Республике.

Что касается стратегического уровня, то, по словам одного из участников, в 2018 году были отмечены заметные достижения. Однако основной прогресс был достигнут не в зале заседаний Совета Безопасности, а в рамках консультаций и других неофициальных форматов. Единый в своих усилиях Совет смог осуществить чрезвычайно важную поддержку процесса обеспечения и упрочения мира в Колумбии. В Южном Судане новое соглашение все еще оставалось довольно шатким, однако мощные сигналы, направленные сторонам, и санкции, введенные Советом, способствовали его поддержке. Кроме того, в 2018 году удалось немало добиться и на других направлениях, причем даже тогда, когда в Совете не было полного единства. Так было в случае с Йеменом, когда Совет поддержал посреднические усилия Специального посланника Генерального секретаря по Йемену, в том числе организацию им переговоров, которые должны состояться в Швеции.

Из-за негативных моментов в работе Совета ее результаты в 2018 году носили, по мнению одного из участников заседания, мягко говоря, неоднозначный характер. Самые крупные провалы были зафиксированы в гуманитарной сфере. В Йемене произошла гуманитарная катастрофа; то же самое можно сказать в отношении Сирийской Арабской Республики и Мьянмы. Увидев эти результаты, люди усомнились в том, что Совет обладает какой-то реальной силой. Непрекращающиеся конфликты породили огромное число беженцев и внутренне перемещенных лиц, в частности в Латинской Америке. Такие гуманитарные катастрофы стали отражением нерешенных политических проблем, к решению

которых члены Совета просто не смогли найти правильного подхода. Огромным препятствием для усилий по решению палестинского вопроса и урегулированию ситуации в Газе по-прежнему было отсутствие доверия. Другой оратор согласился с тем, что серия гуманитарных катастроф вызвала сомнения в способности Совета реально что-то сделать. Сирийская Арабская Республика, Мьянма и Йемен, а также Израиль и Палестина стали примерами мест, где члены Совета не смогли выполнить свою работу. По мнению еще одного оратора, упорно сохранявшиеся проблемы структурного характера сильно затрудняли усилия по преодолению кризиса в Сирийской Арабской Республике, хотя было бы несправедливым преувеличением сказать, что тупик, сложившийся в этой стране, характеризует всю работу Совета в 2018 году.

Один из участников выразил мнение о том, что при оценке степени эффективности работы Совета необходимо принять во внимание все вопросы, которыми он уже занимался, в частности проблемы Ближнего Востока, которые ему не удалось решить. Если рассматривать положение дел с этой точки зрения, становится понятно, почему доверие людей к Совету падает. Как отметил другой участник, при анализе достижений и вызовов следует реально сознавать, в какой мере на представления о степени эффективности Совета повлияли весьма очевидные провалы, допущенные в таких странах, как Сирийская Арабская Республика и Йемен. Следует прямо взглянуть на то, как люди измеряют кредит доверия к Совету.

Как отметил один оратор, хотя в Южном Судане и было подписано соглашение, сути проблемы это не решило. Другой оратор высказал мнение о том, что в Гаити Совет имел очень хорошие намерения, но добился неутешительных результатов. В этой стране существуют серьезные проблемы в сфере государственного управления, и члены Совета должны наладить с гаитянами содержательный диалог и продемонстрировать нестандартный взгляд на будущее Гаити. По мнению еще одного участника заседания, проблемы существуют и в Секретариате, и в Совете. Слишком часто возникали ситуации, когда Секретариат не обеспечивал четкой организации, необходимой для осуществления резолюций Совета, поскольку временами наблюдалось слишком много бюрократии и слишком мало планирования.

По мнению одного из участников заседания, бывали случаи, когда тот или иной постоянный член Совета демонстрировал наличие сильного политического интереса в отношении рассматриваемой ситуации и затруднял усилия по изысканию мирного решения. По словам другого участника, слишком часто выполнение мандатов Совета поручалось «коалициям желающих», что, по сути, означает снять с себя ответственность и предоставить другим заниматься урегулированием сложных ситуаций. Именно так обстояло дело с Ираком, Афганистаном, Израилем и Палестиной, Йеменом и Сирийской Арабской Республикой. В некоторых из этих ситуаций наблюдался опасный приток иностранных боевиков. Еще один участник в ответ заявил, что в Афганистане операция осуществляется при ведущей роли Организации Североатлантического договора и в большей степени напоминает операцию, возглавляемую Африканским союзом, нежели операцию, осуществляемую «коалицией желающих». С ним согласился еще один участник, твердо заявивший, что в Совете Безопасности нет такого противопоставления, как «мы» или «они».

Предстоящие задачи

Было высказано предположение о том, что в 2019 году повестку дня Совета Безопасности составят многие из тех вопросов, которыми Совет занимался в 2018 году. Усилия должны быть сконцентрированы на изыскании решений,

которые принесут успех. Необходимо будет уделить внимание недопущению злоупотреблений и путям совершенствования стандартов осуществления миротворческих операций. В 2019 году Совету придется заняться ситуациями в Боливарианской Республике Венесуэла и Никарагуа, учитывая воздействие потоков беженцев, направляющихся в соседние с ними страны. Эти потоки оказывают реальное воздействие на международный мир и безопасность. Большого внимания потребуют, как и ранее, Сирийская Арабская Республика и сектор Газа. Другой участник, указав на то, что большинство вопросов в повестке дня Совета связаны с внутренними конфликтами, такими как конфликты в Южном Судане, Йемене, Центральноафриканской Республике, Ливии и Сирийской Арабской Республике, заявил, что Совет должен по-новому взглянуть на то, как он определяет международный мир и безопасность. Дело скорее касается потенциальной разрушительной силы конфликта, нежели суверенитета. По мнению еще одного оратора, в мире существует так много проблем, что следует тщательно подумать над тем, на каких направлениях Совет мог бы в 2019 году добиться реальных сдвигов к лучшему.

Один из ораторов заявил, что в 2019 году Совет должен уделить первоочередное внимание Йемену, Сирийской Арабской Республике и Сахелю, а также разработке комплексной стратегии миротворческой деятельности и более эффективного подхода к предотвращению конфликтов. Концептуальные документы должны быть претворены в конкретные дела, а Совет должен обеспечить более эффективное использование всех ресурсов, которыми он располагает. По мнению другого оратора, в 2019 году следует уделить первоочередное внимание Йемену, а Совет, выполняя свою роль объединителя наций, должен изыскивать возможности для обеспечения сближения Исламской Республики Иран и Саудовской Аравии. По мнению еще одного участника, члены Совета должны в 2019 году добиваться единства своих позиций для обеспечения общего подхода к решению предстоящих задач.

Один из участников определил в качестве приоритетов на 2019 год два связанных между собой комплекса вопросов: вопросы, касающиеся гуманитарной деятельности и защиты, и повышение уровня уважения к международному праву. Большего можно добиться в рамках демонстрации Советом приверженности защите гражданских лиц. Больше заботы можно проявить о людях и их жизни в таких странах, как Сирийская Арабская Республика и Йемен. Низок уровень уважения, проявляемого к международным нормам, включая права человека и нормы международного гуманитарного права. Усилия в этих областях могли бы дополнить усилия по поддержке комплекса реформ, предложенных Генеральным секретарем в отношении миротворчества, миростроительства и политических вопросов. По мнению другого участника, в предстоящем году самое неотложное внимание следует уделить растущей роли негосударственных вооруженных групп и новым формам терроризма. Еще один участник предложил, чтобы Совет занялся и проблемой кибертерроризма.

Было высказано мнение о том, что миротворчество является вопросом, в решении которого Совет мог бы в 2019 году добиться реального прогресса, опираясь на успехи, уже достигнутые в 2018 году. Миротворчество — это одно из основных направлений работы Совета, на котором члены Совета обычно демонстрируют единство. Однако, как отметил другой участник заседания, часто возникает разрыв между теми, кто санкционирует миссию, и теми, кто ее выполняет. Поездка в Китайскую Народную Республику порадовала повышением интереса этой страны к миротворчеству, хотя постоянные члены должны, как правило, шире участвовать в осуществлении миротворческих операций. Не было предпринято должных последующих мер ни в отношении доклада Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (A/55/305–

S/2000/809), ни в отношении доклада Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (A/70/95–S/2015/446), несмотря на содержащиеся в них конструктивные идеи. Члены Совета должны рассматривать миротворчество как один из ключевых инструментов осуществления Советом своей работы, а не как один из финансовых вопросов. Реагируя на это высказывание, другой оратор отметил, что некоторых членов Совета по вполне понятным причинам волнует проблема эффективности расходования средств, учитывая их размеры; первый оратор согласился с этим замечанием, заявив о необходимости более справедливого распределения расходов среди постоянных членов. Еще один оратор высказал мнение о том, что действующая система распределения расходов, основанная на платежеспособности, является справедливой.

По мнению одного из участников заседания, вклад в миротворческую деятельность не ограничивается финансовыми средствами; ценою могут быть и реальные человеческие жизни. Страны, предоставляющие войска, нередко несут людские потери и заслуживают того, чтобы их шире привлекали к консультациям по поводу возможных новых миссий и мандатов. Другой оратор согласился с тем, что необходимо найти более эффективные пути учета мнений стран, предоставляющих войска, при выработке мандатов. По мнению еще одного оратора, следует более тщательно продумывать вопрос о том, что в конечном итоге — пользу или вред — принесет возможное вмешательство в ситуацию.

Один из ораторов затронул вопрос о том, на каком основании и в какой момент Совет должен принимать решение о прекращении своего вмешательства в ситуацию в той или иной конкретной стране. Тот же оратор высказал мысль о том, не похоже ли это на выписку пациента из палаты интенсивной терапии. Каковы критерии, например в отношении Либерии? По мнению другого оратора, тот же вопрос можно задать и по поводу программ развития Организации Объединенных Наций. В любом случае, как отметил еще один участник заседания, миротворческое вмешательство не должно быть нацелено на то, чтобы учить страны, как им себя вести, поскольку оно в таком случае сильно походило бы на практику колониализма. По мнению еще одного оратора, очевидно, что Совет должен в будущем уделять больше внимания целям миротворческих миссий.

Как заявил один из участников заседания, право вето породило парадоксальную ситуацию. Оно сильно затруднило реагирование на некоторые ситуации, например на ситуацию в Сирийской Арабской Республике, но одновременно обеспечило условия для долгожительства Совета. Усилия Франции и Мексики, направленные на поощрение сдержанности при использовании права вето, открыли интересные возможности, хотя это и требует дальнейшей проработки. Другой участник признал существование этой парадоксальной ситуации, отметив, что вето сыграло ключевую роль в придании Совету долгосрочной устойчивости, внося при этом все больший разлад в механизм принятия Советом своих решений. Франко-мексиканское предложение, предусматривающее проявление сдержанности в использовании вето, нацелено на ослабление порождаемого им эффекта разлада. По мнению еще одного участника, применение права вето делает очень заметным желание соответствующего члена Совета заблокировать принятие решения, вынуждая это государство взять на себя всю ответственность за последствия принятого решения. Четвертый оратор согласился с мнением тех, кто уже высказался по поводу последствий применения права вето, и с сожалением отметил, что оно в последнее время очень часто применяется с целью подорвать уважение к международному гуманитарному праву. В будущем члены Совета должны делать все для обеспечения того, чтобы положения, касающиеся уважения норм международного гуманитарного права, включались в документы, принимаемые по итогам заседаний Совета.

Один из участников отметил, что в ходе общих прений в Генеральной Ассамблее лидеры государств говорили о важном значении многосторонности, которая отнюдь не противоречит защите национальных интересов. Как заметил один из ораторов, единство — вещь просто замечательная, однако Устав Организации Объединенных Наций возлагает на Совет обязанность поддерживать международный мир и безопасность, а не добиваться единства любой ценой. Необходимо искать пути укрепления международного мира и безопасности даже при отсутствии единства среди членов Совета. На практике удавалось объединять усилия в целях изыскания возможностей для достижения прогресса в одних областях даже при наличии резких разногласий в других областях. Совет действовал более эффективно, когда он концентрировал усилия на решении проблем, а не на их обсуждении. Работа Совета составляет суть многосторонности, поэтому существенно важно, чтобы члены Совета делали процесс его функционирования как можно более эффективным. Членам Совета было бы лучше слушать друг друга и говорить друг с другом, а не просто друг за другом.

Как отметил один из участников, иногда те, кто шел не в ногу со всеми, фактически оказывались правы, и Совет не должен отказываться выслушать мнение тех, кто не согласен с большинством. В Совете сложилась тенденция слишком много говорить и высказывать взаимные претензии и слишком слабо стараться выслушать мнения других. Следует прилагать более согласованные усилия к поиску решений сложных проблем. Может быть, как отметили некоторые, главнейшая цель состоит не в достижении консенсуса, хотя в преамбуле к Уставу говорится о необходимости «объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности». Это предполагает и необходимость выслушать каждого. Совет добился реальных успехов, хотя досадно то, что зачастую не прилагалось более значительных усилий для достижения единства.

Один из участников заседания вспомнил следующую поговорку: «Когда мы едины, мы непобедимы». Как отметил другой участник, Совет добивался большого эффекта, когда проявлял единство, и действовал гораздо менее эффективно, когда единства в нем не было. Как видно на примере Европейского союза, принятие решений консенсусом необязательно должно основываться на наименьшем общем знаменателе. По мнению еще одного участника, причины, мешающие принятию решений в Совете, существовали на протяжении многих лет. Необходимо стремиться к консенсусу и отдавать предпочтение диалогу. Другой участник высказал мнение о том, что в Совете сложилась атмосфера недоверия, усугубляемая упорным стремлением обращаться к прессе и к парламентам, а не говорить друг с другом. Это иногда вынуждало делегации выступать против проектов резолюций до того, как члены Совета могли бы прийти к согласию. Иногда было бы лучше замедлить процесс и предоставить время на устранение разногласий, вместо того чтобы поспешно выработать тот или иной итоговый документ.

По мнению одного из участников заседания, кураторы должны прилагать больше усилий для обсуждения проектов со всеми членами Совета. В случае с Сирийской Арабской Республикой можно было бы еще поговорить, прежде чем ставить на голосование некоторые проекты резолюций. В случае с Гаити не было проведено достаточно обстоятельного обсуждения до принятия решения о прекращении деятельности миссии. В случае с одним из проектов резолюций по Центральноафриканской Республике не все делегации ознакомились с его текстом до проведения голосования, а механизм публичной дипломатии был задействован слишком поспешно. В целом Совет должен шире использовать методику достижения компромиссов, составляющих саму суть дипломатии. Один из участников в ответ заявил, что в Совете существовали широкие возможности для достижения единства взглядов на ситуацию в Центральноафриканской

Республике и что куратор позаботился о том, чтобы выслушать все позиции, высказанные в Совете, и принять их во внимание в целях подготовки беспристрастного, сбалансированного и взвешенного итогового документа.

В целом, как отметил один из ораторов, в ходе прений в Совете требуется проявлять больше терпения и не торопиться с принятием решений. Зачастую для выработки сбалансированной позиции следует провести дополнительные консультации. Формат работы Совета заведомо предполагает возникновение разногласий и обеспечивает изыскание путей их преодоления. По мнению другого оратора, в Совете наблюдается дефицит доверия, который необходимо восполнить, что позволило бы добиться реального прогресса и успешно применить механизм превентивной дипломатии в ряде точек. Совет мог бы применить поэтапный подход к решению многих вопросов, но это следует делать на основе единства.

Как отметил один из участников, ожидаемо и понятно то, что в Совете возникнут споры по многим вопросам, но это не должно помешать его членам найти единый подход к решению проблем. Совету следует стремиться к тому, чтобы создать образ органа, ищущего решения на основе достижения согласия между его членами. Этот участник согласился с высказываниями предыдущих ораторов относительно необходимости слушать других, взаимной ответственности и единства. Члены Совета должны стремиться работать на основе консенсуса. Членам Совета и всем государствам — членам Организации Объединенных Наций надлежит прилагать усилия для обеспечения выполнения решений Совета. Иногда члены Совета должны также действовать в поддержку инициатив, выдвинутых другими, например в ситуациях, касающихся Корейской Народно-Демократической Республики и некоторых районов Африки.

Совершенствование инструментария

Говоря о форматах заседаний, один из участников призвал обеспечить более сбалансированное соотношение между открытыми заседаниями и консультациями. Он также выступил за повышение уровня открытости, но затем зашел слишком далеко в своих рассуждениях. Другой участник, комментируя увеличение числа открытых заседаний, отметил, что в результате этого акцент сместился с поиска путей мирного урегулирования на публичную дипломатию и обращения к прессе и широкой общественности. Третий оратор добавил, что члены Совета не должны отказываться от многосторонних подходов к решению проблем, но увеличение числа открытых заседаний привело к тому, что дело стало сводиться к обсуждениям, а не к поиску консенсуса и договоренностей. Необходимо расширить практику проведения консультаций, чтобы обеспечить более полный баланс между закрытыми консультациями и открытыми прениями. По мнению еще одного участника, несмотря на неизбежное совмещение открытых заседаний, проводимых в зале заседаний Совета Безопасности, и консультаций, оба формата необходимы, поскольку они выполняют разные функции. На открытых заседаниях обсуждения носят менее откровенный характер, но для обсуждения таких вопросов, которые затрагивают все государства-члены, например вопроса о санкциях, необходимо обеспечивать более широкое участие. Было время, когда обсуждения в комнате для консультаций затягивались далеко за полночь. В этой связи, как отметил другой участник, было бы полезно, чтобы постоянные представители принимали более непосредственное и более заметное участие в рамках более широкого круга элементов работы Совета.

Один из участников призвал уделять в рамках работы Совета больше внимания «тихой» дипломатии, посредничеству и поддержке превентивных усилий Генерального секретаря. Другой оратор добавил, что усиление акцента на

превентивной дипломатии имеет ключевое значение для будущей работы. Члены Совета должны стараться преодолевать свои разногласия, чтобы способствовать превентивной дипломатии, осуществляемой Генеральным секретарем. В ситуациях, связанных с Йеменом или Корейской Народно-Демократической Республикой, Совет работал эффективнее, когда его члены стремились выработать общеприемлемую позицию. По мнению третьего оратора, новоизбранные члены Совета могли бы внести свой вклад в практику мирного разрешения и превентивной дипломатии благодаря более искусному использованию инструментов, предусмотренных в главе VI и главе «шесть с половиной» Устава. Еще один участник заседания отметил, что Устав обязывает Совет обеспечивать поддержание, а не восстановление международного мира и безопасности. Поэтому он должен в первую очередь предпринимать действия до того, как мир нарушен, и не допускать перерастания внутренних конфликтов в конфликты международные.

Как отметил один из участников, Совет имеет в своем распоряжении широкий набор инструментов, хотя наиболее важными из них являются мирные средства разрешения конфликтов. В их числе посредничество, переговоры и диалог. Как заявил второй оратор, когда посреднические усилия или усилия по разрешению конфликта терпят неудачу, легче всего обвинить в этом Совет, и прежде всего его постоянных членов. Однако во многих случаях свою роль играют и другие факторы, в том числе — в некоторых ситуациях — нарушения в нормальной деятельности Секретариата. По мнению еще одного участника, один из путей, позволяющих Совету добиться сдвигов к лучшему, состоит в том, чтобы довести до сведения сторон, что Совет следит за развитием ситуации. Такие сигналы и избирательное использование средств массовой информации могут принести пользу, однако в работе Совета не следует злоупотреблять «мегафонной» дипломатией. Эти средства не должны использоваться в ущерб усилиям по решению проблем на местах.

Как отметил один из участников, все верят в возможность предотвращения конфликтов, однако зачастую складывается впечатление, что у Совета нет эффективных средств предотвращения. Генеральный секретарь положил хорошее начало, изложив свои идеи на этот счет, однако необходимо тщательнее проработать вопрос о том, каковы возможности Совета в плане осуществления посредничества и предотвращения конфликтов. Можно ли, например, более эффективно использовать положения статей 34 и 99 Устава? Реагируя на слова по поводу статьи 99, один из участников отметил, что между Генеральным секретарем и Советом сложились очень хорошие отношения. Однако можно было бы сделать больше в плане поддержки усилий Генерального секретаря в сферах посредничества и предотвращения, учитывая, что эту работу осуществляют его специальные советники, представители и посланники. Тем не менее были периоды, когда отдельным членам Совета было бы полезно подкрепить усилия конкретных представителей Генерального секретаря, чтобы продемонстрировать свою поддержку и придать этим усилиям дополнительную легитимность. Что касается функций, предусмотренных в статье 99, то консультации, как правило, являются более полезными, чем открытые прения, хотя даже на официальных обедах, устраиваемых Генеральным секретарем, члены Совета призывали его говорить более откровенно (что он и делал). Секретариат мог бы более четко указывать, откуда, по его мнению, исходят наибольшие угрозы. Как добавил один из участников, в целом Генеральный секретарь и Совет плодотворно сотрудничают в усилиях по предотвращению, хотя иногда после подключения Совета возникают политические проблемы. Так, например, в контексте ситуаций, связанных с Боливарианской Республикой Венесуэла и Никарагуа, была высказана озабоченность по поводу суверенитета, несмотря на то, что эти ситуации

породили миллион беженцев, оказав негативное воздействие на соседние страны. В этих ситуациях потребовалось также принятие региональных мер.

Как отметил один из участников обсуждений, существенно важно, чтобы Совет наладил более тесное сотрудничество с региональными организациями, которые могли бы играть ключевую роль в содействии применению на местах глобальных норм для урегулирования конфликтных ситуаций. Как заявил другой участник, уже неоднократно была подтверждена ценность региональных партнеров, таких как Африканский союз, Экономическое сообщество западноафриканских государств и Организация американских государств. По мнению третьего оратора, сотрудничество с региональными органами служит для Совета обязательным условием дальнейшей работы. В Африке такими органами являются субрегиональные структуры и Африканский союз. На Африканском континенте некоторые вопросы решаются лучше, более эффективно и при большей легитимности без участия Организации Объединенных Наций. Как отметил еще один оратор, в случае с Эритреей было бы лучше, если бы кто-то другой взял на себя ведущую роль, опираясь при этом на поддержку со стороны Совета.

Один из участников внес предложение о том, чтобы Совет провел с региональными организациями консультации относительно того, на каких направлениях его действия могли бы дать наибольший эффект. Так, например, как он мог бы способствовать улучшению ситуации в Боливарианской Республике Венесуэла? Сотрудничество Совета с Экономическим сообществом западноафриканских государств в Гамбии было очень плодотворным. Как добавил второй оратор, налаживание более тесных связей с региональными и субрегиональными структурами будет иметь все большее значение в будущем, учитывая жизненно важную роль этих структур в осуществлении решений Совета. По мнению еще одного участника, Совет должен прилагать усилия по укреплению региональных институтов и их потенциала. Временами региональные организации должны брать на себя инициативу, а Совет должен помогать им. Однако следует признать, что региональные органы не всегда являются такими сильными и действенными, как хотелось бы. Так, например, Лига арабских государств является слабой, хотя в случае с Сирийской Арабской Республикой она действовала более эффективно, чем Совет в плане раннего развертывания миротворческих сил и введения санкций, учитывая ее решение приостановить членство Сирийской Арабской Республики. Назначение Совместного специального посланника Организации Объединенных Наций и Лиги арабских государств по Сирии было осуществлено по обоюдному согласию; кроме того, Лига продемонстрировала твердую позицию в отношении оружия массового уничтожения в Сирийской Арабской Республике. В целом Совет должен способствовать тому, чтобы региональные структуры были хорошо организованы и располагали ресурсами, необходимыми им для выполнения своих функций.

По мнению одного из участников заседания, Совет должен поддерживать конструктивные рабочие отношения с региональными организациями и странами, которые особо затрагиваются данной конкретной ситуацией. Очень важно проводить с региональными органами регулярные консультации. Поддержание тесного сотрудничества с Африканским союзом, а также с Межправительственной организацией по развитию и другими региональными и субрегиональными группами имело существенно важное значение для обеспечения успеха усилий Совета на Африканском континенте. Оратор задался вопросом о том, каким образом Совет мог бы еще более укрепить сотрудничество с такими группами и оказывать им поддержку в будущем. Другой участник призвал Совет чаще полагаться на Африканский союз и африканские субрегиональные организации при урегулировании конфликтов в Африке. В Африке возрос интерес к участию в разрешении конфликтов на этом континенте. Это уже принесло некоторые

успехи благодаря неослабному стремлению африканцев полностью избавиться от наследия колониализма и получить возможность положительно влиять на развитие событий.

Один из участников настоятельно призвал Совет дать широкое определение понятию «международный мир и безопасность». Принятие слишком узкого определения ограничит возможности для достижения прогресса в отношении многих вопросов и ситуаций. По мнению другого участника, возник разрыв между путями рассмотрения в Совете тематических и страновых вопросов. Так, например, вопросы, касающиеся женщин, мира и безопасности, до сих пор не получили статуса основных в работе Совета. Этот участник отметил также, что в составе делегаций на руководящих должностях относительно мало женщин. По мнению еще одного участника, между тематическими и страновыми вопросами достигнут хрупкий баланс, и его следует поддерживать.

Заседание II
Методы работы и вспомогательные органы

Ведущий:
Посол Мансур аль-Отейби
Постоянный представитель Кувейта

Комментаторы:
Посол Йоанна Вронецкая
Постоянный представитель Польши

Посол Анатолио Ндонг Мба
Постоянный представитель Экваториальной Гвинеи

Анн Геган
Заместитель Постоянного представителя Франции

Оценка «процесса 507» и его перспективы

Как отметил один из участников заседания, рабочие методы не являются самоцелью. Они со временем динамично менялись с учетом потребностей Совета Безопасности на данный конкретный момент. Они никогда не будут доведены до полного совершенства. Поэтому членам Совета надлежит непрерывно анализировать его работу и методы ее осуществления. В записке Председателя Совета Безопасности (S/2017/507) было предусмотрено все, что необходимо для надлежащего функционирования Совета, хотя требуется приложить еще немало усилий для ее осуществления. В этой связи наиболее спорными вопросами по-прежнему являются вопросы о том, кто должен заниматься кураторством и председательствовать во вспомогательных органах. Были выработаны договоренности относительно путей решения этих вопросов справедливым и транспарентным образом, однако не было обеспечено их полного и последовательного претворения в жизнь. Со временем благодаря практике должны сложиться нормы, касающиеся методов работы Совета. Хотя перемены в Совете происходят медленно и могут не проявиться со всей очевидностью за два года, сдвиги, достигнутые со временем, вдохновляют. Эти сдвиги были достигнуты, в частности, благодаря ведущей роли Неофициальной рабочей группы по документации и другим процедурным вопросам. В 2019 году можно ожидать хороших результатов, особенно в том случае, если новоизбранные члены принесут с собой свежие идеи, а непостоянные члены сумеют договориться относительно очередных шагов и приоритетов.

Проведя мысленно обзор последних 25 лет, один из участников заседания отметил значительный прогресс, достигнутый в совершенствовании методов

работы отчасти благодаря умелому руководству, продемонстрированному некоторыми постоянными членами Совета в критические моменты. Пять постоянных членов прилагали энергичные усилия и вносили новаторские идеи, однако достигнутые успехи были недостаточными и необходимо еще сделать гораздо больше. Достижение договоренности в отношении записки, изложенной в документе S/2017/507, стало важным событием, за которым наступил период, когда Неофициальная рабочая группа сосредоточила усилия на претворении в жизнь ее положений. В 2018 году была проведена серия заседаний и неофициальных обсуждений, однако постоянные члены продолжали испытывать некоторую озабоченность, и поэтому было существенно важно продвигаться вперед не слишком быстро. Как ожидается, 2019 год станет для Неофициальной рабочей группы годом активных действий, а некоторые из ее идей будут вынесены на рассмотрение Совета полного состава. Хотя постоянные члены ценят гибкость и, возможно, не захотят все кодифицировать, в следующем году будут приложены усилия к тому, чтобы найти пути повышения как транспарентности, так и эффективности.

Один из участников высказал мнение о том, что членам Совета необходимо достичь договоренности в отношении правил процедуры. Эти правила не могут бесконечно долго считаться временными. Оратор задался вопросом о том, не пришло ли время официально оформить их. Другой участник также поднял вопрос о том, почему правила процедуры до сих пор носят временный характер, и отметил, что в них не был учтен гендерный аспект, вследствие чего их требуется доработать. Настало время отшлифовать текст и затем придать правилам постоянный статус. По мнению третьего участника, пора добиться реального прогресса в осуществлении реформы, касающейся Совета.

Заседания и консультации

Один из участников с сожалением отметил тенденцию к тому, что члены Совета больше времени проводят в зале заседаний Совета Безопасности, чем на консультациях, из-за чего у них стало меньше времени на то, чтобы выслушать друг друга: складывается впечатление, что всех одновременно поразил синдром дефицита внимания при гиперактивности. Наблюдается и тенденция к перенасыщению ежемесячной программы работы, которая не должна бы предусматривать проведения более чем двух открытых заседаний в месяц. Такие заседания следует проводить лишь в случае реальной необходимости. Кроме того, нет необходимости проводить заседание по случаю окончания каждого отчетного цикла; политические координаторы могли бы предварительно собираться, чтобы определить, действительно ли необходимо проводить такое заседание. При этом консультации и заседания, проводимые при открытых дверях, должны носить более интерактивный характер, быть более предметными и лучше подготовленными. С теми, кто выступает на брифингах, необходимо встречаться заранее; сообразно обстоятельствам следует использовать видеоматериалы и карты. Заседания должны быть короче, чего можно добиться, в частности, путем обеспечения неукоснительного соблюдения правила об ограничении продолжительности выступлений пятью минутами. Вместе с тем консультации должны проводиться таким образом, чтобы каждый мог внести в них свой вклад и испытать чувство сопричастности. Кроме того, существенно важно информировать более широкий круг государств — членов Организации Объединенных Наций и страны, предоставляющие войска, о событиях, происходящих в Совете, и проводить со странами, предоставляющими войска, и странами, затрагиваемыми соответствующей ситуацией, консультации задолго до момента продления мандатов.

Как отметил один из участников, Отдел по делам Совета Безопасности представил весьма полезные статистические данные о заседаниях и деятельности Совета, однако существенно важно помнить о том, что не всегда существует взаимосвязь между количеством часов, проведенных в зале заседаний Совета Безопасности, и результатами, достигнутыми на уровне Центральных учреждений или на местах. Следует, например, задаться вопросом о том, какие пункты повестки дня заслуживают наибольшего внимания Совета. В рамках Неофициальной рабочей группы члены Совета должны подумать над тем, как повысить уровень интерактивности консультаций: может быть, следует отложить в сторону заранее подготовленные тезисы и поговорить сердечно и откровенно. В прошлом происходило так, что даже в ситуациях, когда Председатель призывал проявлять большую активность при обсуждении, члены Совета упорно придерживались сложившейся практики. Диалог стал бы активнее, если бы к участию в брифингах шире привлекались представители гражданского общества. Кроме того, темпы работы Совета настолько ускорились, что стало трудно находить время для надлежащей оценки рассматриваемых вопросов или проведения консультаций со столицами.

Поддержав предыдущего оратора, другой участник заседания отметил, что в любой отдельно взятый месяц в предварительную повестку дня стали включать в среднем на 44 процента больше мероприятий. Другой оратор согласился с тем, что сложившаяся тенденция к увеличению числа заседаний в течение месяца председательствования в Совете привела к тому, что делегациям стало труднее осуществлять планирование и надлежащим образом использовать ресурсы. Как отметил еще один участник, было бы полезно, если бы Председатель до проведения заседания сообщал о том, какие ожидания возлагаются на его проведение и каких результатов планируется достичь. Иногда, как заметил четвертый оратор, на одну неделю планируется проведение двух заседаний по пункту «Любые другие вопросы». Это очень затрудняет делегациям, особенно небольшим делегациям, процесс надлежащей подготовки. Еще один оратор отметил, что увеличение числа и продолжительности заседаний не привело к соразмерному повышению качества результатов работы. Из-за существующих в Совете разногласий ему, как представляется, в последние годы требуется больше времени для достижения договоренностей. Это высвечивает необходимость разработки качественных, а не просто количественных мер по повышению производительности и совершенствованию работы Совета.

Как было отмечено, серия монологов не равносильна диалогу. В целом обсуждения в Совете должны быть менее продолжительными и более предметными. Другой оратор добавил, что Совету следует оптимальнее использовать время и повышать уровень интерактивности. Слишком много времени тратится на зачитывание речей, а некоторые делегации считают своим долгом высказаться по каждому вопросу. Соблюдение регламента выступлений должно стать более широкой практикой. По мнению третьего участника, Совет не должен ограничиваться ролью форума для заслушивания 15 текстов заранее подготовленных тезисов. Еще один участник высказал мнение о том, что было бы полезнее проводить менее формальные, интерактивные диалоги, предоставляющие возможность выслушать большее число людей и говорить более откровенно.

Один из участников настоятельно призвал внимательнее прислушиваться к мнению представителей стран, предоставляющих войска, особенно при выработке мандатов. Другой оратор задался вопросом о том, в полной ли мере Совет использует знания и опыт, накопленные Секретариатом. Так, например, специальные советники, представители и посланники не всегда демонстрируют откровенность в ходе брифингов, устраиваемых в Совете, и лишь немногие постоянные представители стремятся поговорить с ними заранее. При наличии более

тесных рабочих отношений со специальными советниками, представителями и посланниками Совет мог бы оказывать им важную политическую поддержку. По мнению еще одного участника, нередко представители гражданского общества сталкиваются с двойными стандартами в плане отношения к ним в Совете. Совету следует выслушивать более широкий круг мнений, а эксперты, представляющие гражданское общество, зачастую способны обеспечить более четкое представление о том, что происходит на местах. Их участие в работе Совета заслуживает большего уважения.

По мнению одного из участников, частое проведение заседаний по «формуле Аррии» порождает проблемы с планированием и отнимает время, которое можно было бы посвятить осуществлению Советом обычных мероприятий, связанных с его работой. Сформировалось представление о том, что вопросы не являются важными, если ими не занимается Совет. В некоторых ситуациях было бы полезнее соблюдать мотивированное разделение труда, которое изначально было предусмотрено в отношении главных органов.

Кураторы

Было отмечено, что вопрос о том, кто осуществляет кураторство, по-прежнему является деликатным вопросом. Очевидно, что в этом отношении следует что-то сделать, однако прорыва на этом направлении достигнуто не было, несмотря на некоторые признаки сближения взглядов постоянных и непостоянных членов. Следует добиться большей ясности в отношении правил, регулирующих институт кураторства, хотя этот вопрос и был затронут в записке, изложенной в документе S/2017/507. По мнению другого оратора, делегации должны иметь возможность осуществлять кураторство, не сталкиваясь с унижением или противодействием. Председателям комитетов по санкциям должно быть позволено заниматься кураторством. Договоренности, достигнутые в отношении кураторства и отраженные в документе S/2017/507, не соблюдаются.

Один из участников отметил, что концепция кураторства является относительно новой, хотя вопросы о том, кому надлежит составлять проекты итоговых документов и председательствовать на переговорах, существовали всегда. В какой-то момент подготовкой первоначальных проектов занимался Секретариат. В документе S/2017/507 такая практика названа неофициальной, поэтому, может быть, не стоит ее официально закреплять, а лучше сохранить ее гибкость, позволяющую вносить коррективы с учетом усиливающейся сложности вопросов, рассматриваемых Советом. Одни резолюции довольно коротки, в то время как другие, особенно те, которые касаются санкций, как правило, очень длинны и отличаются детализацией. Любой член Совета на любом этапе процесса может предложить текст, и в последнее время было отмечено несколько успешных примеров нетрадиционного кураторства. Вопрос состоит не столько в том, кто осуществляет кураторство, сколько в том, как кураторство осуществляется. Следует поощрять тенденцию к обеспечению инклюзивности, совместного кураторства и гибкости.

Если совместное кураторство является столь хорошей идеей, то почему, как заявил один из участников, в последнее время просьба об осуществлении совместного кураторства в двух случаях была отклонена? Другой участник заявил о готовности выполнять функции куратора совместно с другими членами Совета. Совместное кураторство требует четкого разделения труда и готовности работать в одинаковом ритме. По мнению еще одного участника, такая искренняя готовность к совместному кураторству воодушевляет. Другой оратор также приветствовал такую искренность, заявив, однако, что вся концепция кураторства еще не была официально закреплена и со временем претерпела

существенные изменения. Новые члены Совета должны активно участвовать в выработке проектов, поскольку ими накоплен очень положительный опыт в этом отношении, а их мнения, как правило, учитывались кураторами. Эту роль, однако, выполняют немногие, что иногда приводит к завалам в работе, если кураторы перегружены, и, следовательно, к задержкам. Новоизбранные члены должны помнить о том, что у них будут широкие возможности для того, чтобы проявить инициативу в этих вопросах.

Было бы логично, по мнению одного оратора, побуждать председателей комитетов по санкциям к тому, чтобы выступать в роли сокураторов. Другой оратор поддержал это мнение. Третий оратор предложил ввести общую практику предоставления председателям всех комитетов Совета возможности выполнять роль сокураторов. Система кураторства должна быть более открытой и гибкой. Один из членов Совета отметил, что его делегации обычно удавалось плодотворно работать с кураторами, особенно тогда, когда дело касалось ситуаций, возникших в ее регионе, и задался вопросом о том, не следует ли сделать обычной практикой предоставление членам Совета возможности выступать в роли сокураторов в отношении вопросов, связанных с их регионом. Еще один участник заявил, что очень мало членов Совета, представляющих Африку, выполняли роль сокураторов, поэтому пришло время, когда это должно стать обычной практикой для всех регионов.

Один из участников отметил, что существует еще проблема качества проектов резолюций. Проекты, разрабатываемые экспертами представительств, не всегда были хорошо составлены, что отчасти объясняется стремлением позаимствовать нескладные формулировки из предыдущих документов Совета. Эффект «новогодней елки» приводит к тому, что проекты, как правило, слишком длинны и сложны. А ведь можно воздать должное принципам, проповедуемым Советом, не переписывая при этом цитаты из Устава. Ранее процесс составления проектов нередко был сопряжен с проведением продолжительных консультаций, нацеленных на выработку правильного проекта. Может быть, как отметил оратор, следовало бы организовать учебный курс, посвященный составлению проектов. Другой оратор предупредил постоянных представителей недавно избранных в состав Совета государств о том, что их жизнь в период работы в Совете будет намного менее интересной, чем жизнь экспертов из их представительств, которые будут выполнять основную часть работы, связанной с составлением проектов и ведением переговоров. Еще один участник согласился с критикой по поводу качества большинства проектов, особенно тех, которые посвящены режимам санкций. Во многих случаях такие проекты невозможно использовать как основу для переговоров.

Один из участников согласился с насущной необходимостью повысить качество проектов, но при этом задался вопросом о том, что же представляет собой хороший текст резолюции. Проблему качества усугубляет неравное распределение информации среди членов Совета, что может создать особые трудности для тех членов, которые не имеют посольств по всему миру. Страны, предоставляющие войска, испытывают наибольшую потребность в актуальной и достоверной информации о положении на местах, а Совету в целом требуется быть более информированным в процессе принятия решений. Другой участник согласился с тем, что необходимо шире прислушиваться к странам, предоставляющим войска, и заявил, что странам, отправляющим войска за рубеж, необходимо предоставить возможность выступать в роли сокураторов в отношении касающихся их резолюций. Третий оратор также выразил озабоченность по поводу качества проектов, отметив при этом, что зачастую необходимо добиваться большей ясности текста и более четкого понимания языковых нюансов и юридических формулировок. Трудно найти пути осуществления документа, страдающего

двусмысленностью. По мнению четвертого оратора, одной из самых резких перемен, произошедших со временем в практике работы Совета, стало заметное увеличение объема большинства резолюций. Каждый стремится добавить в каждый проект упоминание о своих излюбленных вопросах.

Как заявил один из участников, его делегация не привержена никаким жестким правилам в отношении кураторства и готова вновь рассмотреть вопрос о системе кураторства, хотя при этом важно обеспечивать процесс выработки проектов, чтобы дело не стояло на месте. Другой участник также высказался за применение более гибкого подхода к институту кураторства при дальнейшем обеспечении оперативности и эффективности в работе. Они были бы рады поделиться обязанностями куратора и ответственностью с непостоянными членами. Однако они иногда сталкивались с нежеланием непостоянных членов выполнять роль куратора. Как отметил еще один участник, проблема состоит в том, что три члена Совета по сути обладают монополией на кураторство. Но так было не всегда. Совместное кураторство является хорошей идеей, и отрадно было услышать, что некоторые постоянные члены поддерживают эту концепцию.

Один из участников отметил, что, как вытекает из документа S/2017/507, любой член Совета может в любой момент стать куратором. Другой участник указал на то, что на семинарах, проведенных за истекшие годы, был принят ряд решений относительно методов работы, и высказал мнение о том, что, возможно, пришло время принять решение и по вопросу о кураторстве. Непостоянные члены просто хотели бы помочь постоянным членам, взяв на себя часть бремени, связанного с кураторством. Еще один участник сообщил о том, что у его делегации есть весьма положительный опыт в плане совместного кураторства. По мнению четвертого оратора, весьма вероятно, что Неформальная рабочая группа в 2019 году попытается предпринять какие-то шаги в отношении вопроса о кураторстве. Отмеченные в ходе текущего семинара признаки, свидетельствующие о готовности проявить гибкость в этом вопросе, воодушевляют. Постоянные члены должны понять, что непостоянные члены стремятся помочь им и одновременно укрепить авторитет Совета.

Вспомогательные органы

Один из участников рассказал об опыте, связанном с председательством в комитетах по санкциям. В 2018 году было проведено больше консультаций по поводу распределения обязанностей в комитетах, чем в предыдущие годы, а степень интерактивности этого процесса повысилась. Действуя в рамках определенных руководящих принципов, председатели комитетов имели при этом возможность применять творческий подход к работе. Важно налаживать отношения с соответствующей страной и с соседними странами, которые могут быть затронуты ситуацией. Благодаря сочетанию официальных и неофициальных заседаний комитеты по санкциям могут создать возможности для более позитивного развития отношений с соответствующим регионом и вовлеченными сторонами. Цель состоит в том, чтобы добиться позитивных перемен. Комитеты регулярно рассылают ноты и готовят множество докладов. Все это — огромный объем работы. В составе сотрудников представительства той страны, от которой избран председатель, должны быть два-три эксперта, которые были бы хорошо осведомлены о ситуации на месте, но при этом занимали беспристрастную позицию. Документы комитета рассылаются всем членам, каждый из которых может применить право вето с учетом действующих в комитете правил, основанных на консенсусе. Председатель должен вести себя дипломатично, хотя он может скорректировать руководящие принципы с учетом конкретной ситуации, например в отношении процедур осуществления эмбарго. Доказали свою полезность совместные заседания нескольких комитетов по санкциям, хотя планировать такие

заседания нелегко. Консультации с соответствующими специальными советниками, представителями и посланниками, например с представителями по вопросам сексуального насилия и по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, внесли дополнительный — интересный и существенно важный — элемент в работу комитетов. Председатель должен информировать все государства-члены об их обязанности соблюдать режимы санкций и держать их в курсе событий. Председатель нередко может внести ценный вклад в процесс разработки проектов, выступая в качестве сокуратора. В целом, сказал в завершение оратор, необходимо чаще проводить консультации, лучше готовить будущих председателей, организовывать визиты небольших групп в проблемные страны и расширять услуги по устному переводу на все шесть официальных языков.

Согласившись с тем, что председательствование в комитетах по санкциям представляет собой очень большую нагрузку, один из участников особо отметил важность включения квалифицированных экспертов в состав постоянных представительств. Существует много ограничений в отношении того, что может делать председатель и чего он не может делать. Постоянные члены должны больше доверять председателям во имя достижения положительного результата в работе. Более широкому кругу государств — членов Организации Объединенных Наций очень интересно знать о том, как работают комитеты по санкциям, поэтому необходимо снабжать их этой информацией. По мнению другого участника, должность омбудсмена слишком долго остается вакантной, и очень важно, чтобы члены Совета обеспечили этой должности надлежащую поддержку. Третий оратор указал на то, что уже было внесено предложение о том, чтобы в каждом комитете по санкциям был свой омбудсмен.

Как отметил один из участников, со временем число вспомогательных органов увеличилось и рабочая нагрузка резко возросла. Большинство других членов Организации Объединенных Наций не осведомлены о том, чем занимаются эти органы, поскольку их работа является самым непрозрачным элементом деятельности Совета. При этом все члены Организации обязаны представлять информацию многочисленным вспомогательным органам Совета. Поэтому необходимо улучшать информационно-просветительскую работу, уточнять руководящие принципы и укреплять надзор всего Совета за работой вспомогательных органов. В связи с этой ситуацией этот оратор задался вопросом о том, почему постоянные члены не председательствуют ни в каком вспомогательном органе.

Один из участников пояснил, что, насколько ему известно, постоянные члены не председательствуют в этих органах потому, что когда-то давно было высказано мнение о том, что благодаря этому постоянные члены имели бы слишком много власти. Другой участник заявил о том, что если председательствование является такой большой привилегией, то другие члены Совета были бы рады поделиться этой возможностью с постоянными членами. По мнению третьего участника, существуют обоснованные и веские причины не избирать представителей постоянных членов на должности председателей вспомогательных органов. Политические разногласия, существующие между постоянными членами, могли бы помешать работе вспомогательных органов, которые они бы возглавляли. Кандидаты на включение в состав Совета иногда начинали кампанию за избрание в расчете на то, что они будут председательствовать в одном из комитетов. Бывали случаи, когда они меняли свои намерения, получив представление о том, какой это большой труд. Весьма деликатной может быть и деятельность некоторых рабочих групп. В завершение этот оратор заявил, что постоянные члены могли бы председательствовать в некоторых вспомогательных органах, но лишь при том условии, что это будет на пользу всему Совету. Еще один оратор выразил согласие с этими соображениями.

Один из участников заявил о том, что с учетом принципа общей ответственности за работу Совета было бы уместно, если бы постоянные члены председательствовали в некоторых вспомогательных органах. Все 15 членов Совета должны совместно нести эту ответственность. По мнению другого участника, важно, чтобы такое изменение сложившейся практики не привело к нежелательным последствиям. Прежде чем внедрить максималистский подход, было бы целесообразно сначала подумать над тем, какие комитеты или рабочие группы должны возглавлять постоянные члены. Еще один участник заявил, что постоянному члену не следовало бы председательствовать в Неофициальной рабочей группе.

По мнению одного из участников, не является убедительным ни один из аргументов, выдвинутых в обоснование причин, по которым постоянные члены не должны возглавлять вспомогательные органы. Если председательствование во вспомогательном органе дает слишком много власти, то, согласно этой логике, постоянным членам, может быть, не следует выполнять роль куратора или председательствовать в Совете. Другой участник заявил, что постоянные члены могли бы возглавлять вспомогательные органы, но добавил, что это могло бы привести к снижению частоты ротации на руководящих должностях. По мнению еще одного участника, постоянные члены могли бы занимать руководящие должности в порядке ротации, как это делают непостоянные члены. Если постоянные представители никогда не посещают заседания вспомогательных органов, как представители постоянных членов могут быть осведомлены о методах работы этих органов? Как указал этот оратор, если председательствование постоянных членов во вспомогательных органах является слишком чувствительным вопросом, то, возможно, столь же чувствительным является и вопрос об их председательствовании в Совете.

Учитывая тяжесть нагрузки, связанной с председательствованием в комитетах по санкциям и других комитетах, один из участников задался вопросом о том, не следует ли подумать над тем, чтобы предоставить заместителям постоянных представителей возможность возглавлять такие комитеты. Покидающие руководящую должность члены также могли бы продолжать играть определенную роль, например роль советников. Другой участник согласился с тем, что заместители постоянных представителей могли бы председательствовать во вспомогательных органах. Поскольку постоянные представители, как правило, не присутствуют на заседаниях вспомогательных органов, обычная схема присутствия на них такова: один постоянный представитель, выполняющий роль председателя, и эксперты из представительств других стран. Решение вопроса о том, кто должен возглавлять те или иные комитеты или рабочие группы, отчасти должно зависеть от того, какой характер — преимущественно субстантивный, процедурный или политический — носит их работа.

Выездные миссии и другие вопросы

По мнению одного из участников, выездные миссии, наверное, важны, хотя нельзя забывать о вопросах, касающихся расходов и эффективности. Порой такие миссии не подкреплены надлежащей документацией или весомыми результатами. Оратор задался вопросом о том, как Совету надлежит решать, когда и куда должны быть направлены миссии и с какой целью. По мнению другого оратора, такие миссии могут позволить членам Совета лучше понять положение на местах, причем члены Совета должны в большей мере прислушиваться к мнению местных жителей и учитывать его в процессе принятия Советом решения. Должны существовать четкие критерии и цели, касающиеся таких мероприятий, например стремление лучше понять условия на местах, с которыми сталкивается персонал Организации Объединенных Наций. При планировании визитов в

Африку следует заранее консультироваться с Африканским союзом и, где это возможно, рассматривать вопрос об организации совместных миссий. По мнению третьего оратора, выездные миссии могут быть полезны: они сопряжены с большими расходами, но необходимы. Однако в некоторых случаях их планирование можно было бы улучшить.

Один из участников призвал налаживать более тесные отношения с региональными организациями. Это могло бы помочь сделать главу VIII Устава реально действующей. По мнению другого участника, в 2019 году Совет должен уделить больше внимания тяжелому положению сирийских беженцев. Третий оратор настоятельно призвал членов Совета соблюдать сроки, установленные в отношении процедур отсутствия возражений. По мнению четвертого оратора, членам Совета необходимо активизировать усилия по изысканию консенсуса.

Заседание III
Извлеченные уроки: размышления тех, кто работал в составе Совета в 2018 году

Ведущий:
Дмитрий Полянский
Первый заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

Комментаторы:
Посол Кайрат Умаров
Постоянный представитель Казахстана

Посол Карел ван Остером
Постоянный представитель Нидерландов

Посол Улоф Ског
Постоянный представитель Швеции

Педро Инчаусте Хордан
Советник-посланник и политический координатор, Многонациональное Государство Боливия

Давит Йирга Вольдегерима
Советник-посланник и политический координатор, Эфиопия

Комментарии

Один из ораторов отметил, что работа в Совете Безопасности в отведенный срок была сопряжена с вызовами, но одновременно приносила удовлетворение. Она предоставила возможность почувствовать себя неотъемлемой частью системы Организации Объединенных Наций. Рабочая нагрузка, особенно для небольших делегаций, была очень тяжелой. Новоизбранные члены должны понимать, что большинство субстантивных проблем, с которыми они столкнутся в 2019 году, возникли не вчера и переходят в наследство от одной группы новоизбранных членов к другой. Однако истекшие два года четко показали, что результаты, достигнутые Советом, нельзя измерять лишь подготовленными им итоговыми документами. Совет является одним из участников более длительного и более широкого процесса поддержания международного мира и безопасности.

Как подчеркнул один из участников, нет сомнений в том, что предыдущие два года были особо сложным периодом в жизни Совета. Вызовы порождали как стратегический контекст, так и расклад политических сил. Временами работа Совета оказывалась парализованной. При обострении разногласий между постоянными членами усиливалось напряжение, испытываемое избираемыми членами. Разногласия по стратегическим вопросам начали сказываться на других

вопросах, включая тематические вопросы, такие как права человека, водные ресурсы, международное гуманитарное право и климат. Его делегация сконцентрировала усилия на серии региональных проблем, а также на путях укрепления миротворческих операций. Что касается проблем, существовавших в других районах мира, то она старалась занимать по отношению к ним сбалансированную и принципиальную позицию. Перенос даты выборов в Совет на более раннюю дату — в середине года — принес огромную пользу тем, что новоизбранные делегации получили достаточно времени для подготовки к работе в Совете. Делегация этого участника пришла к выводу о том, что частое проведение заседаний по пункту, касающемуся «любых других вопросов», и заседаний по формуле Аррии значительно увеличивает рабочую нагрузку.

Один из участников высказал мнение о том, что для образного описания работы в составе Совете можно использовать следующее сравнение: одно дело — сидеть в ресторане и совсем другое — находиться на кухне. Настало время сказать новоизбранным членам: «Добро пожаловать на адскую кухню». При отсутствии единства среди пяти постоянных членов десять избираемых членов могут способствовать укреплению доверия и даже наведению мостов. Был достигнут реальный прогресс по вопросам, касавшимся нераспространения оружия массового уничтожения, мер укрепления доверия и некоторых конфликтов в Африке. Было важно выслушать мнения региональных игроков и было отрадно заметить, что Совет вновь начал проявлять интерес к событиям в Центральной Азии. Организуемые Советом выездные миссии в целом помогали его членам получить более четкое представление о ситуации на местах. При этом Совету необходимо было более четко осознать взаимосвязь между миром, безопасностью и развитием. Когда все члены Совета представали перед прессой одной группой, это создавало положительный образ Совета как единого и преисполненного решимости органа. Основной залог успешной работы Совета по-прежнему составляли единство и коллективный подход к решению проблем.

Как заявил один из участников, работа в составе Совета — это большая честь и, что еще важнее, огромная ответственность. Однако в силу насущной необходимости требовалось уделять больше внимания обеспечению выполнения решений Совета. В этом заключалась одна из предпосылок повышения авторитета Совета. В этой связи следовало бы более высоко оценивать жертвы, приносимые странами, предоставляющими войска, в ходе процесса осуществления мандатов, утверждаемых Советом. Членам Совета надлежит поддерживать тесные отношения с Генеральным секретарем и побуждать его к проявлению прямоты и откровенности в его контактах с Советом. Как было отмечено в докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, Генеральный секретарь должен докладывать членам Совета Безопасности то, что они обязаны знать, а не то, что они хотят услышать. Начав работу в Совете два года тому назад, его делегация была поражена очень низким уровнем уважения членов Совета друг к другу. С тех пор в этом отношении был достигнут некоторый прогресс, однако члены Совета должны более четко сознавать, что различия во взглядах на вопросы не должны приводить к личностным нападкам. Важно постоянно помнить о благополучии Организации. Наблюдается тревожная политизация гуманитарных вопросов, временами порождающая тупик, когда требуется принятие неотложных мер. Слишком часто работу Совета омрачала угроза применения вето. Настало время установить более высокий порог в отношении его применения. Совет мог добиться легкой победы в вопросе, касающемся женщин, мира и безопасности: это один из немногих пунктов его повестки дня, где не требуется приложения особых усилий. Вызывает удовлетворение то, что Совет все чаще использует эту формулировку, хотя по-прежнему необходимо добиваться увеличения числа женщин среди участников

переговоров, направленных на урегулирование конфликтов. Постоянные члены склонны считать избираемых членов гиперактивными, однако, как отметил оратор, они должны сознавать, что у избираемых членов есть лишь два года на то, чтобы попытаться оставить заметный след.

Один из участников указал на то, что на всех членах Совета лежит ответственность за обеспечение защиты детей и других уязвимых групп населения. Трудно поддерживать диалог, когда ты обездолен и голоден. Непостоянные члены должны помнить о том, для чего другие члены Организации вообще избрали их в состав Совета. Другой участник припомнил старинную африканскую поговорку: «Всякий ребенок — это и мой ребенок». В зонах военных действий дети подвергаются жестокому обращению, получая физические и психологические травмы. Члены Совета должны думать о судьбах детей, а не только о сиюминутных политических победах и проигрышах. Если будет потеряно целое поколение детей, с какими вызовами миру и безопасности мы столкнемся в грядущие годы? Третий оратор настоятельно призвал новоизбранных членов придерживаться стратегического подхода и руководствоваться высокими моральными нормами.

Как отметил один из участников, наследие имеет важное значение. Члены Совета должны передавать опыт другим. Так, например, председатели вспомогательных органов могли бы готовить памятные записки для своих преемников. Члены Совета должны уважать и преумножать результаты труда своих коллег. По мнению другого участника, члены Совета должны добиваться объединения усилий вспомогательных органов Совета с усилиями других органов Организации Объединенных Наций. Его делегации очень помогли в работе организации гражданского общества, в том числе аналитические центры, научные круги и неправительственные организации. По мнению третьего оратора, памятные записки могли бы оказаться очень полезными, поскольку благодаря им новоизбранным председателям не пришлось бы начинать свою работу с нуля. Для этого постоянные члены делятся информацией о механизме работы Совета Безопасности. Однако можно было бы рассмотреть вопрос о предоставлении новоизбранным членам возможности наблюдать за работой Совета с момента их избрания в середине года. Как заявил еще один оратор, число заседаний, проводимых по формуле Аррии, действительно увеличилось — с 17 в 2017 году до 23 в истекшем периоде 2018 года, — что усложнило процесс планирования заседаний.

С учетом того богатого опыта, которым поделились участники семинара, было бы полезно, по мнению одного из ораторов, найти пути обеспечения его более широкого распространения. Другой оратор отметил многообразие инициатив по возможному улучшению работы Совета, которые были выдвинуты в ходе семинара. Они дают основания надеяться на то, что 2019 год станет продуктивным в плане совершенствования методов работы Совета. Однако достижение прогресса в отношении внутренних вопросов не всегда сопровождается успехами внешнего характера, связанными с осуществлением мандата Совета, касающегося поддержания международного мира и безопасности. Еще один оратор особо обратил внимание на то, что главное предназначение таких семинаров состояло и по-прежнему состоит в том, чтобы оказать помощь новоизбранным членам в преддверии начала их работы в Совете. Однако со временем семинары стали выполнять еще роль инструмента содействия совершенствованию методов работы Совета. С обеих точек зрения, конечная цель состоит в том, чтобы способствовать укреплению международной системы, основанной на нормах и правилах.

Как отметил один из ораторов, на недавнем семинаре один из его участников перечислил 24 извлеченных урока — по одному на каждый месяц работы в

Совете. Число таких уроков, озвученных на последующих семинарах, превысило, как помнится, 30. Другой оратор рекомендовал каждому члену Совета принимать меры к тому, чтобы каждый месяц в сфере его общения неизменно были следующие 11 сторон: a) все другие члены Совета, поскольку личные отношения и партнерские связи имеют большое значение; b) другие избранные члены, в том числе 10 избираемых членов, с которыми на заседаниях следует делиться опытом; c) твоя усердно работающая команда, члены которой позволяют тебе оказывать воздействие на ситуацию; d) Генеральный секретарь и другие ключевые сотрудники Секретариата; e) должностные лица в столице твоей страны, поскольку если ты не поддерживаешь с ними регулярных контактов, это, возможно, будут делать другие, в том числе представители некоторых постоянных членов; f) посольства и представительства твоей страны, которые находятся в других странах мира и которые могут служить для тебя глазами и ушами, отслеживающими обстановку на местах; g) региональные организации, особенно Африканский союз и Европейский союз; h) национальные и международные средства массовой информации, которым следует предоставлять информацию о важных событиях; i) другие постоянные представители, общение с которыми обеспечивают брифинги по региональным и межрегиональным вопросам; j) неправительственные организации и жители твоей страны, играющие ключевую роль во всех твоих делах; k) друзья и родственники, поскольку ты не должен забывать о других аспектах жизни.

Среди извлеченных уроков, отмеченных в ходе заседания III, особое место заняли нижеследующие:

- Первоначально кривая познания и обучения резко идет вверх, но затем выравнивается.
- Нет необходимости оригинальничать. Используйте чужой опыт.
- Учитесь, когда выступать с громкими заявлениями и где и когда можно добиться положительных сдвигов.
- К председательству готовьтесь с первого же дня. Тщательно планируйте свое председательство и стремитесь заручиться поддержкой других в ходе любых значимых мероприятий. Проявляйте открытость в период председательства, поскольку никто не любит неожиданностей. Занимая должность Председателя Совета, оперативно проводите консультации и решайте процедурные вопросы до того, как кто-то предложит поставить проект на голосование.
- В контексте председательства меньше может означать больше. Не обязательно организовывать событие высокого уровня. Не ставьте слишком амбициозных целей и не организовывайте слишком много заседаний и мероприятий.
- Организация открытых прений — это, как правило, плохая идея.
- Готовьтесь к рассмотрению каждого вопроса так, как если бы вы в этом месяце председательствовали в Совете.
- Старайтесь умерить ожидания, особенно ожидания руководства своей страны. Политические координаторы должны умерять ожидания постоянных представителей, а постоянные представители должны не допускать завышенных ожиданий со стороны национального руководства. Поддерживайте постоянный контакт с национальным руководством, поскольку ослабление такого контакта может оказаться смертельно опасным.

- Готовьтесь и устанавливайте приоритеты. Выберите три или четыре проблемы и не оставляйте их без внимания. С самого начала четко определите приоритеты, поскольку два года пролетят очень быстро. При всей загруженности и суматохе не дайте отвлечь себя от этих приоритетов.
- Будьте готовы к любым неожиданностям. Всегда будут происходить события, которые вы не можете предвидеть.
- Сформируйте мощную команду и делегируйте полномочия. Вы не можете все сделать сами. Жизненно важно обеспечить разумное и действенное разделение труда в рамках представительства. Вдохновляйте ваших экспертов. Подберите хороших экспертов и активно задействуйте их. Постоянно общайтесь с членами вашей команды, доверяйте им и поддерживайте их. Следите за их самочувствием и не допускайте их переутомления.
- Рассматривайте Отдел по делам Совета Безопасности как полезное для вас хранилище институциональной памяти. Полагайтесь на сотрудников Секретариата, поскольку их помощь может быть очень полезной. Уделяйте должное внимание Секретариату и вспомогательному персоналу. Они играют исключительно важную роль в обеспечении функционирования Совета.
- Взаимодействуйте со специальными советниками, представителями и посланниками, оказывайте им поддержку, возлагайте на них конструктивные задачи и по достоинству оценивайте их взгляды на развитие кризисных ситуаций, основанные на знании обстановки на местах.
- Не игнорируйте знания и опыт организации «Секьюрити Каунсил Рипорт». Ее советы могут сыграть бесценную роль в начале срока полномочий и в преддверии председательства в Совете. Используйте высококачественные аналитические доклады, составляемые этой организацией.
- Обращайтесь к другим членам Совета, в том числе к постоянным членам, за советами, особенно по процедурным вопросам. Формируйте альянсы по каждой рассматриваемой теме. Вы всегда можете найти партнеров.
- Проявляйте гибкость и открытость в общении с другими членами Совета. Они не любят неожиданностей в той же степени, что и вы сами.
- Не ожидайте того, что избираемые члены всегда будут соглашаться с вами. Они представляют широкий диапазон взглядов и интересов.
- Шире опирайтесь на региональные организации в плане опыта и видения перспектив. Проводите встречи с представителями соответствующих стран и их соседей и выслушивайте их. Они могут расширить ваше представление о ситуации.
- Взаимодействуйте с гражданским обществом и проводите брифинги для неправительственных организаций. Они могут стать ценными союзниками при рассмотрении некоторых пунктов повестки дня.
- Используйте заседания, проводимые по формуле Аррии, для повышения уровня осведомленности и выработки совершенно новых взглядов.
- Принимайте участие в выездных миссиях. Увидеть что-то своими глазами — лучше, чем прочитать об этом. Выездные миссии позволяют получить информацию из первых рук и наладить более тесные отношения с другими постоянными представителями. Наносите визиты в проблемные страны и сами оценивайте ситуацию на местах.
- Ищите дополнительные возможности. Они всегда есть. Используйте их.

- Не проявляйте ложной скромности: кураторство доступно каждому.
- Уделяйте должное внимание мелочам: задавайте вопросы тем, кто выступает на брифингах; будьте готовы оплатить путевые расходы представителям неправительственных организаций, которые будут заслушаны на брифинге; не говорите слишком быстро и не перегружайте повестку дня из страха лишиться услуг устного перевода; старайтесь не обращать большого внимания на второстепенные правила, регулирующие поведение в комнате для консультаций.
- Признайте, что не существует быстрых решений и простых ответов на большинство сложных вопросов. Есть причины, по которым ваши предшественники не решили их. Однако при наличии единства и сотрудничества Совет может добиться больших успехов.
- На протяжении двух напряженных и трудных лет сохраняйте свою самобытность и берегите свою репутацию.
- Не впадайте в эйфорию от вашего нового статуса. Он не будет долгим.
- Через два года вы вновь вернетесь в Генеральную Ассамблею, поэтому не забывайте своих друзей, которые поддержали вашу кандидатуру.
- Выполните обещания, данные вами в ходе избирательной кампании. Это повысит авторитет Совета.
- Каждый день на 30 секунд откладывайте все другие дела и напоминайте себе, где вы находитесь и чем вы занимаетесь. Цените эту возможность, поскольку она необыкновенна.

Добавление

До начала семинара г-н Лак предложил обсудить следующие вопросы:

Заседание I

- Какую общую оценку дали бы вы результатам работы Совета Безопасности за истекший период 2018 года в плане выполнения им своей главной задачи по поддержанию международного мира и безопасности? Каковы эти результаты в сравнении с результатами, достигнутыми в последние несколько лет? Если взять в целом, то сложившиеся тенденции воодушевляют или разочаровывают?

- Если рассматривать этот вопрос со стратегической точки зрения, то какие факторы делают жизненно важную работу Совета более напряженной или менее напряженной? Будет ли в 2019 году политическая и стратегическая обстановка, в которой работает Совет, более благоприятной, или наоборот?

- На предыдущем семинаре Генеральный секретарь заявил, что в 2018 году Совету «нельзя будет действовать в рамках традиционных подходов». Насколько амбициозен должен быть Совет в плане постановки целей на предстоящий год? Какие требования и планы он должен поставить перед собой на 2019 год и последующий период?

- В каких областях — географических, тематических и оперативных — Совет добился наибольших сдвигов к лучшему с момента проведения в ноябре 2017 года предыдущего семинара? Почему он добился успехов в этих областях? Где результаты его работы были самыми неутешительными? Что тому причиной? Были ли возможности добиться существенного прогресса, которые он упустил? В каких областях и чем это объясняется?

- Какие нерешенные вопросы достанутся новоизбранным членам в январе? На каких направлениях они могли бы способствовать дальнейшему или полному осуществлению уже давно решаемых задач? На что продолжающие работать и покидающие Совет члены призвали бы их обратить основное внимание и направить основные усилия?

- Что должно быть в числе наиважнейших задач Совета в 2019 году? В решении каких проблем — страновых, региональных или тематических — открываются самые обнадеживающие перспективы? В каких областях свежие идеи или удвоенная энергия дали бы наибольший эффект в плане содействия международному миру и безопасности?

- Не требует доказательств тот факт, что Совет добивается большего, когда его члены демонстрируют единство, а не разобщенность. В каких областях есть перспективы добиться ослабления разногласий в следующем году? Что могли бы сделать новые члены для выявления таких областей и содействия налаживанию мостов внутри Совета? Как они могли бы сделать это наилучшим образом?

- На протяжении нескольких лет участники семинара указывали на то, что противодействие терроризму — это область, в которой Совет действует относительно согласованно и относительно успешно. Следует ли на данном этапе сконцентрировать внимание на сохранении политического импульса, достигнутого в этой области, совершенствовании и укреплении уже существующих в Совете механизмов и процедур или же на разработке новых инструментов и стратегий? Не может ли начаться опасное головокружение от успехов? Где могут подстерегать в 2019 году наибольшие опасности?

- На семинаре, состоявшемся в 2017 году, Генеральный секретарь отметил следующие три момента, которые могли бы создать все более острые проблемы для международного мира и безопасности в контексте меняющейся международной обстановки: ядерную угрозу со стороны Корейской Народно-Демократической Республики и Исламской Республики Иран, взаимосвязь между многочисленными конфликтами на Ближнем Востоке и вероятность кибервойны.

- Повлияли ли произошедшие с тех пор дипломатические события, включая двусторонние переговоры между Корейской Народно-Демократической Республикой и Республикой Корея и между Корейской Народно-Демократической Республикой и Соединенными Штатами Америки, на средства, с помощью которых Совет или другие органы Организации Объединенных Наций могли бы наилучшим образом способствовать устранению ядерной угрозы, порождаемой действиями Корейской Народно-Демократической Республики? Может ли Совет сделать еще что-нибудь, чтобы в предстоящем году поддержать эти дипломатические усилия или обеспечить полное осуществление введенных Советом санкций?

- Что касается Исламской Республики Иран, то согласно резолюции 2231 (2015) Совета и соответствующей записке Председателя Совета Безопасности (S/2016/44) на Совет была возложена большая ответственность за выполнение положений Совместного всеобъемлющего плана действий. За время, истекшее с момента проведения семинара 2017 года, Соединенные Штаты вышли из числа сторон Совместного всеобъемлющего плана действий и вновь ввели односторонние санкции в отношении Исламской Республики Иран. Как эти события повлияли на подход, который Совет должен будет применять к этим вопросам в предстоящие месяцы? Возьмет ли на себя в 2019 году какой-либо другой член Совета роль координатора?

- Хотя Совет на протяжении последних нескольких лет уделял все больше времени реагированию на острые угрозы, с которыми международный мир и безопасность сталкиваются на Ближнем Востоке, ситуация в этом регионе не улучшилась. Человеческие жертвы, порождаемые конфликтами в Сирийской Арабской Республике и Йемене, более не поддаются учету, а из политического тупика, сложившегося в отношениях между Израилем и его палестинскими соседями, пока не видно даже признаков выхода. Как это скажется на применении Советом более «глобального» подхода, к использованию которого настоятельно призвал Генеральный секретарь? Есть ли необходимость в разработке более стратегического подхода?

- Что еще Совет может сделать для урегулирования конфликтов в Сирийской Арабской Республике и Йемене и устранения их огромных гуманитарных издержек? Может ли изменение политической динамики, определяющей вооруженную борьбу в Йемене, привести к созданию новых возможностей в 2019 году? После назначения нового Специального посланника Генерального секретаря по Сирии можно ли говорить о том, что настоящий момент является благоприятным для переосмысления подходов Совета к мирному процессу, применению химического оружия и гуманитарным проблемам в этой стране?

- Как отметил Генеральный секретарь, киберугрозы создают такие вызовы для международного мира и безопасности, которые качественно отличаются от вызовов прошлого. Что должен предпринимать Совет, чтобы повысить уровень своей осведомленности по таким вопросам? Есть ли какие-либо превентивные или нормативные меры, принятие которых можно было бы рассмотреть в 2019 году или в последующий период?

- Генеральный секретарь сделал предотвращение одним из ключевых элементов своего подхода к обеспечению международного мира и безопасности; участники предыдущих семинаров также неоднократно подчеркивали необходимость применения Советом такого подхода к рассмотрению пунктов его повестки дня, который имел бы более превентивную направленность. В полной ли мере Совет использует превентивные средства, предусмотренные в главах VI и VIII Устава? Почему он так редко использует полномочия на проведение расследования, предусмотренные в статье 34?

- Предусматривает ли план реформ, инициированный Генеральным секретарем, расширение возможностей для более активного использования Советом превентивных средств и для сотрудничества с Секретариатом в прогнозировании кризисов и возможных конфликтов? Поскольку Совет несет главную, но не единоличную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, можно ли сделать больше для укрепления его сотрудничества с другими межправительственными органами, такими как Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека и Комиссия по миростроительству (в ее роли вспомогательного и консультативного органа Совета)?

- Можно ли принять дополнительные оперативные, институциональные и/или нормативные меры для предотвращения преступных злодеяний и более эффективного последующего привлечения к ответственности виновных? Мог ли Совет сделать больше для предотвращения событий, произошедших в Мьянме? Позволила ли выездная миссия, направленная ранее в этом году Советом в Мьянму и Бангладеш, выработать свежие идеи относительно дальнейших действий?

- На каждом семинаре звучат призывы наладить более тесные и более устойчивые рабочие отношения между Советом и региональными и субрегиональными механизмами. Поскольку связи с Советом мира и безопасности Африканского союза получили официальное оформление, как это способствовало усилиям по предотвращению и разрешению конфликтов на Африканском континенте? Какие основные выводы были сделаны по итогам проведения последнего по времени раунда совместных заседаний обоих советов?

- Проведенные в текущем году в Совете прения, посвященные санкциям, связанным с конфликтом в Южном Судане, породили ряд критических замечаний по поводу того, как применение принудительных мер согласно главе VII может ускорить или замедлить мирные процессы, а также относительно разделения труда между глобальными, региональными и субрегиональными субъектами. Какие выводы побудили нас сделать в отношении этих вопросов события, произошедшие в Южном Судане после принятия в июле резолюции 2428 (2018)? Чего мы должны ожидать в 2019 году?

- Укрепление операций по поддержанию мира остается одним из важнейших пунктов в повестке дня Совета и Секретариата отчасти благодаря проведению серии заседаний высокого уровня Совета (очередное такое заседание состоится в следующем месяце). Если говорить о 2019 годе, то чему необходимо будет уделить основное внимание — осуществлению, мониторингу и оценке или выработке новых предложений по проведению реформ? Существует ли какой-либо конфликт между целями обеспечения эффективности и результативности? Можно ли сделать что-нибудь еще для повышения эффективности усилий по обеспечению защиты гражданских лиц? Следует ли добиваться дальнейшего улучшения на основе консультаций со странами, предоставляющими войска?

- На протяжении ряда лет распределение в Совете времени между вопросами, касающимися конкретных ситуаций и положения в регионах, и тематическими и сквозными вопросами оставалось примерно на одном и том же уровне. Означает ли это, что достигнут стабильный баланс и что достигнутый баланс представляется разумным для большинства членов Совета? Что касается тематических и нормативных вопросов, то в каких из них Совет добился наибольших успехов в 2018 году? Следует ли в 2019 году уделить дополнительное внимание тематическим и сквозным вопросам? В июле Совет обсуждал вопрос об угрозах безопасности, связанных с климатом, и этот вопрос вызвал живой интерес у некоторых новых членов Совета. Должен ли Совет в 2019 году вернуться к рассмотрению этого вопроса, и если да, то в каком формате и в каких целях?

Заседание II

- На каждом семинаре его участники признают, что со временем в деле совершенствования методов работы был достигнут значительный прогресс, отмечая, однако, что предстоит еще приложить дополнительные усилия. Как бы вы оценили прогресс, достигнутый к настоящему моменту? Был ли он достаточным, будь то с точки зрения процесса или результатов?

- На семинаре 2017 года широко обсуждалась записка Председателя Совета Безопасности (S/2017/507), подготовка которой была оценена как знаменательное событие в усилиях по письменному закреплению уже достигнутых успехов в документе Совета. На тот момент основное внимание уделялось тому, как осуществить конкретные меры и закрепить успехи, достигнутые в отношении процедур и процессов, имеющих место в Совете. Насколько эти цели были достигнуты в 2018 году? Где удалось добиться наибольшего прогресса? Возникли ли какие-либо непредвиденные последствия? Где было допущено отставание от намеченных темпов?

- Какие основные выводы были сделаны по итогам открытых прений относительно методов работы Совета, организованных Председателем Совета в феврале (S/PV.8175)? Какие части резюме мнений и предложений, высказанных в ходе этих прений (документ A/72/849–S/2018/399), представляются наиболее обнадеживающими на данный момент и какие могли бы стать предметом рассмотрения в дальнейшем?

- Что касается совершенствования методов работы, то чему следовало бы уделить наибольшее внимание в 2019 году? В чем состояли бы разумные ожидания? На каких направлениях и каким образом новоизбранные члены могли бы внести наибольший вклад в этот процесс? Как можно было бы сохранить или даже ускорить темпы сдвигов к лучшему? Есть ли вероятность возникновения сопротивления в случае слишком быстрого продвижения этих вопросов до того, как уже согласованные меры будут полностью осуществлены, а их эффект проверен на практике?

- На протяжении ряда лет Неофициальная рабочая группа по документации и другим процедурным вопросам возглавляет это движение за совершенствование методов работы. На чем она должна сконцентрировать усилия в 2019 году? Что еще ее члены — как нынешние, так и новоизбранные — могли бы сделать, чтобы оказаться полезными в предстоящем году?

- Почему стало возможным создание коалиций постоянных и непостоянных членов за перемены применительно к одним вопросам о методах работы и не получилось этого в отношении других вопросов? Где проходят красные

линии? Как меняется внутри Совета расклад политических сил по этим вопросам и что следует ожидать в этом отношении новоизбранным членам?

- Поскольку для внесения изменений в методы работы требуется определенное время, порой в рамках поэтапного испытания новых подходов некоторые вопросы поднимались участниками семинара из года в год. Среди таких вопросов были следующие:

  – Как сделать консультации более неформальными, интерактивными и продуктивными? Постоянные и непостоянные члены, судя по всему, соглашаются с необходимостью перемен, и разными председателями предпринимались попытки осуществить некоторые шаги в целях достижения положительных сдвигов, однако этот вопрос оказался самым неподатливым. Есть ли свежие идеи или мысли по поводу того, как добиться сдвигов в этом вопросе? Или же это один из тех характерных вопросов, которые никак не поддаются легкому и долгосрочному решению?

  – Как добиться того, чтобы открытые прения были более эффективными, широкими по числу участников и целенаправленными? В этом отношении чаще всего наблюдается конфликт целей, связанных с обеспечением транспарентности и инклюзивности, и целей, связанных с оптимальным использованием времени и достижением практически осуществимых решений. Когда целесообразно проводить открытые прения и как можно их использовать для продвижения ключевых целей Совета, добиваясь при этом укрепления представления о его легитимности? Если взять в целом, то когда открытые прения приносили лучшие результаты — при рассмотрении тематических и/или сквозных вопросов или же вопросов, касающихся конкретных ситуаций и/или регионов? Каковы недавние примеры успешного проведения открытых прений и какие советы можно было бы дать новоизбранным членам в преддверии их председательства в Совете?

  – Как извлечь максимальную пользу из организации Советом выездных миссий? Все более широкое использование Советом в последние годы практики организации таких миссий наводит на мысль о том, что они выполняют множество полезных функций — от передачи посланий в первые руки и проведения встреч с широким кругом местных субъектов и сторон до получения более детализированного и четкого представления о вопросах, существующих в конкретных проблемных районах. Сохраняются, однако, вопросы, касающиеся планирования, подготовки, расходов и результатов. Должен ли Совет использовать в отношении вопроса о миссиях более стратегический подход? Существуют ли критерии, которые следует применять более строго при определении того, когда и куда следует направлять такие миссии, и процедуры, которые необходимо применять более последовательно? Каковы взгляды новоизбранных членов на эти вопросы?

  – Как сделать процесс выбора председателей вспомогательных органов более открытым и представительным? Этот вопрос был затронут в пункте 113 документа S/2017/507 и в документах S/2016/170 и S/2016/619. Было ли обеспечено полное и успешное претворение в жизнь положений этих документов? В последние годы в этот процесс были внесены некоторые изменения, однако, как представляется, мнения о том, оказались ли они в полной мере успешными, расходятся. Какие дальнейшие шаги можно было бы предусмотреть? Есть ли у новоизбранных членов какой-то опыт в этом вопросе?

- Как поделить нагрузку и ответственность, связанные с председательством во вспомогательных органах? В настоящее время почти во всех вспомогательных органах председательствуют непостоянные члены. Несколько лет тому назад дело обстояло не так; тогда же была предпринята реформа, направленная на то, чтобы непостоянные члены взяли на себя больше ответственности в этом отношении. Обсуждается вопрос о том, чтобы пересмотреть это решение, хотя, как представляется, эти обсуждения пока еще далеко не продвинулись. В чем состояли бы преимущества и недостатки практики предоставления постоянным членам возможности председательствовать в некоторых вспомогательных органах? Чем следовало бы руководствоваться при распределении председательских должностей и каким бы органам пошло на пользу председательствование в них постоянных членов, а каким — нет?

- Как сделать систему кураторства более справедливой? Хотя этот вопрос рассматривается в пунктах 78–82 записки, содержащейся в документе S/2017/507, в практическом плане он до сих пор вызывает споры. На прошлых семинарах много говорилось о преимуществах расширения круга членов, осуществляющих роль куратора, в том числе путем использования механизма сокураторства. Результаты усилий по расширению системы кураторства оказались, однако, неоднозначными. Каковы преимущества и недостатки нынешней системы? Сталкивались ли нынешние непостоянные члены с противодействием, когда пытались взять на себя функции кураторов в отношении того или иного конкретного вопроса? Когда и где им этого удалось добиться? Какой совет они дали бы новоизбранным членам?

- В последние годы члены Совета применяли более широкое разнообразие форматов заседаний и чаще использовали возможность рассмотрения «любых других вопросов», чтобы затронуть вопросы, не фигурирующие официально в повестке дня Совета. Укрепила ли эта практика работу Совета или же, наоборот, служила фактором, отвлекающим от основной работы? Есть ли примеры того или другого? Обеспечивает ли она новоизбранным членам дополнительные средства для продвижения своих интересов и/или осложняет ли она процесс упорядоченного планирования работы Совета?

- Как представляется, 10 избираемых членов в последние годы все чаще проводят совместные совещания; ту же практику используют все три члена, которые представляют Африку. Для каких целей оказалась полезной эта все более широкая практика? В чем состоят пределы, ограничивающие то, чего можно добиться благодаря таким совещаниям? Какой совет можно было бы дать новоизбранным членам?

- Если взять истекший год, то на каких направлениях непостоянным членам удалось внести наибольший вклад в достижение прогресса? Почему и каким образом? Где их ожидания не оправдались? Почему? Где постоянным и непостоянным членам удалось создать успешные коалиции для продвижения целей, отвечающих общим интересам? Где это оказалось трудно сделать? Как новоизбранным членам следует действовать, чтобы определить вопросы, которые стали бы их «визитной карточкой», и как создать в Совете коалиции для решения этих вопросов на протяжении двух предстоящих лет?