

**Совет Безопасности**

Distr.: General
4 April 2012
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 2 апреля 2012 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь представить доклад о девятом ежегодном семинаре для вновь избранных членов Совета Безопасности, который проходил 17 и 18 ноября 2011 года в Конференционном центре отеля «Дорал Арроувуд» в Рай-Бруке, Нью-Йорк. Доклад был подготовлен в соответствии с правилами Чатем-Хауса, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

С учетом весьма положительных откликов, получаемых из года в год от участников, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что настоящий доклад будет способствовать улучшению понимания сложного характера работы Совета.

В этой связи буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Ярмо Виинанен

Посол

Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций



Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 2 апреля 2012 года на имя Председателя Совета Безопасности

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

17 и 18 ноября 2011 года

Конференционный центр отеля «Арроувуд»

Рай-Брук, Нью-Йорк

17 и 18 ноября 2011 года прошел девятый ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности, организованный правительством Финляндии в сотрудничестве с профессором Эдвардом Лаком и Отделом по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций.

Эти семинары, которые проводятся в ноябре каждого года, способствуют ознакомлению вновь избранных членов с практикой, процедурой и методами работы Совета Безопасности, с тем чтобы они могли, «не задерживаясь ни на секунду», взяться за дело в январе следующего года, когда они займут свои места в Совете. Кроме того, эта серия семинаров дает возможность нынешним членам Совета обсудить свою работу в неофициальной обстановке.

На вечерней церемонии открытия семинара 2011 года собравшихся приветствовали Постоянный представитель Португалии при Организации Объединенных Наций и Председатель Совета Безопасности в ноябре 2011 года посол Жозе Филипе Мораиш Кабрал, а также Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Хелен Кларк, выступившая с тематическим докладом.

Программа работы на 18 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала три заседания «за круглым столом», посвященных следующим темам:

- I. Совет в 2011 году: подведение итогов и взгляд в будущее
- II. Методы работы и вспомогательные органы
- III. Выводы: размышления участников семинара 2011 года

Вступительные речи

Участников семинара приветствовал Постоянный представитель Финляндии при Организации Объединенных Наций посол Ярмо Виинанен. Он отметил, что год назад на предыдущем семинаре кто-то предположил, что в 2011 году самый серьезный кризис будет связан с референдумом в Судане. И действительно, обстановка в этой стране по-прежнему нестабильная. Немногие предвидели драматические события «арабской весны», которые столь надолго заняли внимание Совета Безопасности в 2011 году. В резолюциях 1970 (2011) и 1973 (2011) по Ливии Совет впервые сослался на принцип ответственности по защите в контексте главы VII Устава Организации Объединенных Наций.

Впоследствии, однако, разногласия относительно практического осуществления этих резолюций отразились на реакции Совета на события в Сирийской Арабской Республике. Эти две ситуации наряду со стремлением Совета поддержать дипломатические усилия Совета сотрудничества стран Залива в Йемене свидетельствуют о потенциальной ценности серьезного обмена мнениями о месте региональных соглашений в работе Совета.

Посол сообщил, что сегодня треть пунктов повестки дня Совета занимают тематические вопросы. Поэтому пришло время обратить внимание на связь между тематическими вопросами, рассматриваемыми Советом, и вопросами, касающимися конкретных стран. Он с удовлетворением отметил ежемесячные обзорные брифинги, проводимые Департаментом по политическим вопросам Секретариата, и растущий интерес Совета к превентивным действиям. Это не только разумно в условиях жесткой экономии, но и соотносится с необходимостью предоставления членам Совета наиболее качественной информации и аналитических материалов.

Посол Португалии, отметив, насколько полезным был для него предыдущий семинар, выразил признательность послу Виинанену и правительству Финляндии за организацию этого очередного ежегодного мероприятия. Он приветствовал заступающих членов и поблагодарил тех, кто завершает свои двухгодичные сроки, за их разнообразный вклад в столь важную работу Совета Безопасности. Он отметил, что в предыдущий раз, когда Португалия председательствовала в Совете, она не могла до начала своего срока ни принять участие в подобном семинаре, ни воспользоваться практикой посещения заседаний и консультаций Совета в качестве наблюдателя. И то и другое, по его мнению, вошло в копилку передового опыта Совета.

Предвосхищая выступление Администратора ПРООН, он настоятельно призвал присутствующих еще раз обратить внимание на взаимосвязь между развитием и безопасностью. Как было подчеркнуто на открытой дискуссии в феврале 2011 года, когда председательствовала Бразилия, безопасность и развитие являются взаимообусловленными составляющими прочного мира.

По мнению посла, формат семинара отличает прежде всего интерактивность, которой так не хватает на консультациях Совета Безопасности. Он напомнил участникам о том, что посол Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии Марк Лайалл Грант, открывая предыдущий семинар, отметил формализованный характер значительной части работы Совета, необходимость четко расставлять приоритеты с учетом больших затрат времени на рассмотрение рутинных вопросов и желательность усиления внимания предупреждению конфликтов. Удалось ли Совету в истекшем году добиться прогресса по этим трем пунктам?

В связи с изменениями в методах работы, которые в основном были одобрены на предыдущем семинаре, была отмечена попытка усилить элемент неформальности на консультациях. Выступление ораторов по записи практически отменено, а повторяющиеся выступления не поощряются. По его мнению, масштабы изменений будут зависеть от личных качеств членов и их готовности отойти от устоявшихся моделей поведения. Поскольку консультации проводятся без составления протоколов и должны быть конфиденциальными, не следует повторять формат официальных заседаний. Председателям следует рекомендовать ораторам избегать зачитывания подготовленных текстов заявлений и

объяснить, что они не обязаны высказываться по каждому пункту. Иногда удавалось провести брифинг менее чем за час и — ближе к теме — использовать консультации по их назначению — для подлинно живого обмена мнениями в рамках подготовки решений или позиций.

Посол подчеркнул, что делегатам и Секретариату необходимо отказаться от привычного порядка. Хотя тон в работе Совета Безопасности задают пять постоянных членов, нельзя недооценивать значение шестого элемента — постоянного секретариата. По его мнению, он всегда находится в полной готовности и работает добросовестно и надежно, а накопленные им знания могут быть ценным подспорьем. Вместе с тем постоянство секретариата может оказаться помехой для преобразований. Вот почему для совершенствования методов работы так важен вклад вновь избранных членов с их свежим взглядом. В этой связи секретариат может сыграть чрезвычайно важную роль в поддержке председателей и внедрении новых согласованных видов практики. Это должно включать дальнейшее закрепление передовой практики, примеры которой перечислены в «известной» записке Председателя Совета (S/2010/507). Для повышения эффективности работы Совета необходимо научиться лучше распоряжаться временем и ресурсами — тема, которую можно было бы рассмотреть в Неофициальной рабочей группе по документации и другим процедурным вопросам.

Посол призвал также усилить прозрачность в Совете Безопасности. Он отметил, что в этом особая ответственность возлагается на тех, кто курирует определенные вопросы. Они должны способствовать заблаговременному обмену информацией и вовлечению всех членов.

На семинаре 2010 года посол Соединенного Королевства отметил, что из 27 пунктов ноябрьского (2010 года) календаря 17 носили текущий характер, 5 были включены в порядке реакции на текущие события и 5 были предложены Соединенным Королевством в качестве Председателя. По мнению посла Португалии, в 2011 году ситуация была не лучше. Те же 27 пунктов, из которых 17 носят текущий характер, 8 включены в порядке реакции на текущие события и всего 2 пункта были предложены Португалией. Он предостерег, что если эта тенденция сохранится, то со временем Совет Безопасности может быть парализован рутинной. Отвечающие за конкретные вопросы и секретариат могли бы изменить ситуацию путем более равномерного распределения рабочей нагрузки в течение года и варьирования сроков представления докладов и продолжительности мандатов. Он с удовлетворением отметил, что Рабочая группа начинает уделять больше внимания путям совершенствования программы работы Совета.

Что касается третьей темы предыдущего семинара, а именно усиления роли Совета Безопасности в предупреждении конфликтов, то здесь достигнут определенный прогресс, однако необходимо продолжать прилагать усилия. Полезными регулярными мероприятиями стали ежемесячные обзорные брифинги заместителя Генерального секретаря по политическим вопросам Б. Линна Пэскоу. Они помогают заострить внимание на появляющихся проблемах, однако не отличаются достаточной интерактивностью и слишком часто сводятся к зачитыванию заявлений. Условиями эффективного предупреждения являются сбор

информации и отслеживание появляющихся проблем начиная с ранних признаков. По его мнению, для того чтобы найти время для предупреждения и, следовательно, повышения его эффективности, Совету необходимо будет продолжать усилия в направлении повышения эффективности. Важный вклад в достижение этой цели могли бы внести новые члены Совета.

Основной доклад

Администратор ПРООН отметила, что глава Программы не часто имеет возможность выступить в Совете Безопасности, несмотря на то, что в каждой точке мира, являющейся объектом внимания Совета, работает страновая группа Организации Объединенных Наций, объединяющая различные учреждения, фонды и программы Организации. В нынешнее сложное для многих традиционных доноров время важность учета вопросов развития и соответствующих ресурсов в работе Совета становится все более очевидной. Растет понимание значения широкого участия населения в управлении с точки зрения улучшения перспектив прочного мира и безопасности, поскольку конфликты часто возникают в ситуациях, когда правительства, действуя в интересах какой-то части своего народа, создают хронический дефицит развития.

Она заявила: «Наша общая повестка дня не должна сводиться к реагированию на войны». Работа Организации Объединенных Наций охватывает вопросы мира, прав человека и развития, поскольку эти три главные составляющие усиливают друг друга. Иллюстрацией этому тезису служат во многом непредвиденные события «арабской весны» в прошлом году. В 2002 году ПРООН опубликовала первый из пяти томов «Доклада о развитии человека в арабских странах», в котором было обращено внимание на проблемы безработицы, нищеты, низкого уровня образования, демографического приоритета молодежи и ограниченности возможностей женщин, которые спровоцировали столь масштабные массовые волнения. Если бы этим первым признакам беды было уделено больше внимания, можно было бы сохранить жизнь многим людям.

Администратор согласилась с теми выступавшими, которые подчеркнули, что Организация Объединенных Наций и Совет Безопасности могли бы сыграть ценную роль в качестве флагманов в деле предупреждения конфликтов. Здесь система могла бы стать важнейшим союзником Совета. Далее она напомнила, что, когда Совет еще только рассматривает мандат операций в пользу мира в том или ином месте, там уже действует страновая группа Организации Объединенных Наций. Кроме того, страновая группа остается работать, когда миссия сворачивается. Во избежание избыточности и значительных колебаний в объеме ресурсов при развертывании и сворачивании миссий членам Совета следует внимательнее следить за тем, какие ресурсы уже имеются на местах, с тем чтобы при необходимости их пополнять.

Комплексное планирование и координация миссий может быть сложной задачей, поскольку ее решение требует серьезных усилий многих структур Организации Объединенных Наций. Для того чтобы обеспечить единство действий, каждая из этих структур должна иметь четкое представление о своей роли в общем деле, и при этом должен соблюдаться принцип главной ответственности самих стран. В течение ближайшего года-двух будет свернут ряд

мировотворческих миссий, в связи с чем на повестку дня встанут вопросы организации переходных процессов. В некоторых случаях, например в Демократической Республике Конго, график вывода миссии, предусмотренный Советом Безопасности, соблюден не будет. В ряде случаев весьма высока вероятность сбоев. Поэтому важно, чтобы после вывода миссий система Организации Объединенных Наций была готова прийти им на смену.

Присутствие Организации Объединенных Наций в странах, в которых нет мировотворческих миссий, также может способствовать поддержанию международного мира и безопасности. Так, в Кении благодаря деятельности местных комитетов защиты мира, учрежденных для предупреждения столкновений после выборов, удалось сохранить спокойствие в некоторых районах страны. Сегодня во многих странах работают советники по вопросам мира и развития, которые помогают вести диалог по вопросам развития и способствуют укреплению доверия. Межучрежденческая рамочная группа Организации Объединенных Наций по превентивным мерам, объединяющая 22 подразделения, помогает государствам выполнять их обязательства в том, что касается поддержания международного мира и безопасности.

Совет Безопасности может выступать в качестве адвоката, когда речь идет о финансировании деятельности в постконфликтных ситуациях, в качестве законодателя при формулировании задач на переходный период, включая передачу технических ресурсов, и в качестве сторонника дипломатических и гуманитарных инициатив Генерального секретаря. В заключение она отметила важность общесистемного взаимодействия в вопросах предупреждения конфликтов. Для того чтобы меры по предупреждению конфликтов давали надежные результаты, они должны опираться на принципы всеохватывающего и справедливого развития, когда будущее страны является заботой каждого человека.

Отвечая на поступившие вопросы, Администратор подчеркнула, что при выработке стратегий предупреждения конфликтов Организации Объединенных Наций следует учитывать вопросы суверенитета. Она отметила расширение сотрудничества Юг-Юг, в том числе в сфере технической помощи и внешней торговли. Она предостерегла, что, если процесс разрушения экосистемы не будет обращен вспять, к концу столетия развитие человечества может сильно замедлиться. Больше всего пострадают страны субсахарской Африки. Отметив, что учреждения, занимающиеся вопросами развития, не получают ни цента из начисленных взносов, она обратила внимание на то, что финансовая помощь направляется в страны, находящиеся в сложной ситуации, тогда как стабильные страны с трудом добиваются поддержки доноров. В ответ на просьбу привести пример ситуации, когда Совет Безопасности действовал без учета имеющихся ресурсов, она сообщила, что одной из сфер, в которой часто происходит дублирование, является подготовка выборов.

Заседание I

Совет Безопасности в 2011 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий:

Посол Хардип Сингх Пури
Постоянный представитель Индии

Комментаторы:

Посланник и министр Александр Панкин
Первый заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

Посол Фернандо Алсате
Заместитель Постоянного представителя Колумбии

Посол Розмари А. Дикарло
Заместитель Постоянного представителя Соединенных Штатов Америки

Общий анализ

На заседании I члены Совета Безопасности обменялись мнениями о текущей работе Совета и заглянули вперед, с тем чтобы понять, какие проблемы и задачи им придется решать в предстоящем году. Многие участники называли 2011 год особенно продуктивным, насыщенным и активным годом, несмотря на серьезные разногласия по некоторым вопросам. Некоторые из выступавших приветствовали «дух консенсуса», возобладавший над этими разногласиями и позволивший достичь впечатляющего единодушия по большинству рассматривавшихся Советом вопросов. По мнению одного из участников, 2011 год был для Совета «историческим» годом, а другой назвал этот год «беспрецедентным». В качестве примеров относительного успеха были отмечены Кот-д'Ивуар, Южный Судан, поддержка посреднической миссии под эгидой Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) между Камбоджей и Таиландом, продление еще на одно десятилетие мандата Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1540 (2004), введение в контртеррористический дискурс Организации понятия «абсолютной нетерпимости», разделение Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан» и связанным с ними лицам и организациям, и совершенствование процедуры введения санкций и поддержка Миссии Африканского союза в Сомали (АМИСОМ). Были с удовлетворением отмечены усиление неформальных элементов в методах работы Совета, сокращение сроков согласования заявлений Председателя и заявлений для печати и применение новых более гибких форматов, включая расширение круга лиц, проводящих брифинги.

В то же время участники открыто говорили о глубоких разногласиях в Совете Безопасности по некоторым вопросам, в одном выступлении было отмечено, что наложение вето на два проекта резолюции в 2011 году после периода, когда это право применялось все реже, скажется на отношении к Совету и оценке его способности принимать решения. Другой оратор отметил, что, согласно распространенному среди внешних наблюдателей мнению, по сравнению с началом года к концу года разногласия в Совете усилились. Более того, некоторые разногласия, как представляется, носят философский характер,

а не просто вызваны оценками конкретных ситуаций. В определенных случаях из-за этого можно оказаться перед необходимостью выбирать между не самым лучшим решением и бездействием, что не отвечает ничьим интересам. Один из членов Совета сказал, что не следует скрывать разногласия от новых членов, поскольку иногда отвлеченные политические дискуссии начинаются с целью оттянуть принятие решений, когда на карту поставлено выживание большого числа людей. В действительности речь идет о выборе между действием и бездействием. Другие участники выразили несогласие, заявив, что иногда Совет слишком поспешно прибегал к санкциям или другим принудительным мерам, тогда как дипломатические и превентивные средства требуют больше времени для достижения результата. Один из участников отметил, что иногда в Совете трудно сохранить консенсус. Так, было выражено мнение о том, что единство позиции Совета по Судану ослабло и что это отрицательно сказывается на практическом осуществлении решений.

В ряде выступлений была подчеркнута необходимость понять, почему в одних ситуациях Совету удавалось прийти к согласию и добиться успешных результатов, а в других нет. Как отметили некоторые участники, залогом успеха является единство позиции и целей в Совете. По мнению двух участников, плюрализм мнений в Совете действительно придает его решениям большую легитимность и усиливает доверие к ним, хотя при этом он усложняет задачу выработки консенсуса. Необходимо находить способы работать продуктивно, не допуская, чтобы разногласия по одним вопросам мешали находить единые позиции по другим. По словам одного из выступавших, членам Совета необходимо везде и всегда стремиться прийти к договоренности, поскольку их интересы не всегда совпадают. Другой участник сказал, что в Совете принципы многосторонности проходят проверку действительностью.

Как и на предыдущих семинарах серии «Не задерживаясь ни на секунду» ряд членов Совета Безопасности обратили внимание на увеличение рабочей нагрузки, а один из них выразил согласие с мнением профессора Лака, который в своем обзорном документе отметил, что работа в Совете требует еще большей отдачи и приносит большее удовлетворение, чем в первые годы. Один оратор назвал нынешний период в работе Совета интересным, а другой отметил, что в эволюции Совета происходят стремительные изменения, поскольку характер угроз безопасности меняется и разногласия между членами Совета неизбежны, ведь им приходится приспосабливаться к меняющимся условиям и запросам. В нескольких выступлениях было отмечено, что общественность и правительства ожидают от Совета все более эффективных действий, связывая с ним надежды на решение более обширных и более сложных, чем в прошлом, проблем в области безопасности. Хотя, как отметил один из участников, Совет по-прежнему является самым эффективным и динамичным органом системы Организации Объединенных Наций, эти тенденции подчеркивают необходимость более рационального распоряжения временем и более тщательного выбора приоритетов. По словам одного из выступавших, Совет, как всегда, пребывает в движении.

Вопросы мира, справедливости и защиты

Участники в целом согласились, что Совету Безопасности следует заниматься вопросами обеспечения справедливости и защиты, однако обсуждение подходов к их решению вылилось в бурную полемику. Один оратор выразил

мнение о том, что улучшение отношения общественности к работе Совета во многом обусловлено его более активным участием в решении вопросов обеспечения справедливости и защиты. Другой участник сказал, что двумя из четырех главнейших достижений Совета в 2011 году были твердая позиция в отношении безнаказанности и продвижение концепции ответственности по защите. В связи с безнаказанностью этот оратор отметил передачу дел на рассмотрение Международного уголовного суда в случае Ливии, диалог с обвинителем Суда, обмен мнениями по вопросу об отсрочке в случае Кении и усиление внимания вопросу о детях и вооруженных конфликтах и защите гражданского населения. Совет единогласно принял резолюции со ссылкой на принцип ответственности по защите применительно к Южному Судану и Йемену после возникших разногласий по вопросу об осуществлении резолюции 1973 (2011). Этот внедряющийся в практику принцип, реализация которого не должна совмещаться со сменой режима, затрагивает важные вопросы, по которым Совету время от времени необходимо заявлять свою позицию. Третий участник заявил, что применение принципа ответственности по защите позволило сохранить много человеческих жизней и дало надежду народу Ливии, а четвертый выразил мнение о том, что мир все больше верит в Совет, поскольку он начинает уделять больше внимания сохранению жизни людей. Что касается ответственности по защите и защиты гражданских лиц, составляющих суть предназначения Совета, то в 2011 году Совет действовал относительно успешно.

Один из участников, заявив, что необходимость мер по защите гражданского населения, признают все члены Совета Безопасности, подчеркнул, что разногласия возникли в вопросе о подходах к осуществлению мандатов по защите. Противоречия связаны преимущественно с санкцией на применение силы для защиты населения, в связи с чем нельзя однозначно утверждать, что действия в Ливии в конечном счете позволили сохранить человеческие жизни. По мнению другого выступавшего, хотя ответственность по защите и защита гражданского населения являются важными мандатами, некоторые из их сторонников, похоже, отождествляют их с дискредитировавшим себя понятием вмешательства в гуманитарных целях. Третий оратор признал, что понятия ответственности по защите и защиты гражданского населения в 2011 году подверглись критике, поскольку они стали ассоциироваться со сменой режимов и другими целями, предварительно не согласованными. По мнению этого участника, эти вопросы вызывают все большую обеспокоенность.

Ряд ораторов заявили, что Совет Безопасности не выбирает между справедливостью и миром. По их мнению, без справедливости прочный мир часто невозможен. Один из участников выразил мнение о том, что Совету следует продолжать бороться с безнаказанностью, будь то с помощью региональных трибуналов, или Международного уголовного суда. Это важное дело, несмотря на то, что не все члены Совета являются участниками Римского статута.

«Арабская весна»

По общему мнению, события «арабской весны» стали серьезной проверкой для Совета Безопасности, хотя вопросы о том, насколько эффективны были ответные меры Совета, какие уроки следует извлечь и можно ли было принять более действенные превентивные меры, вызвали разногласия. Ряд ораторов сказали, что принятие резолюции 1973 (2011) — второй резолюции по Ливии — стало переломным моментом, который до сих пор влияет на то, как чле-

ны Совета оценивают варианты действий и возможные последствия в других ситуациях. Один оратор заметил, что оценивать результаты действий в Ливии, в том числе судить о том, сколько жизней было загублено или спасено, пока слишком рано, однако у большинства ораторов на этот счет были твердые мнения.

Один из участников в порядке критики заметил, что причиной наложения вето на проект резолюции по Сирийской Арабской Республике в октябре 2011 года была сохраняющаяся обеспокоенность по поводу того, как был осуществлен мандат на защиту в Ливии ранее в этом же году. Происшедшие тогда события дают повод для опасений относительно возможного толкования определенных положений этого проекта резолюции. Мирные средства урегулирования конфликта в Ливии, в том числе по линии Африканского союза, были проигнорированы. Второй оратор отметил, что резолюция 1973 (2011) была перегружена различными элементами — здесь и бесполетная зона и «все необходимые меры» для защиты гражданских лиц, и эмбарго на поставки оружия и прекращение огня. При такой «пестроте» сложно оценить осуществление положений этой резолюции и возникает повод для недоверия. Некоторые страны, похоже, придерживаются одностороннего толкования эмбарго на поставки оружия. Третий оратор, размышляя в этом же ключе о договоренности, достигнутой между членами Совета Безопасности по этой резолюции, назвал ее «двусмысленной», в частности из-за формулировки «все необходимые меры», допускающей широкое толкование. Это породило недоверие и неправильное понимание мандата. Иногда создается впечатление, что те, кто осуществляет мандат по защите гражданского населения, подстрекают к насилию. Кроме того, они не вели точного учета потерь, без которого нельзя однозначно судить о том, кого было больше — жертв или спасенных людей.

Вместе с тем в ряде выступлений была выражена решительная поддержка мер, принятых в Ливии. Один оратор настоятельно призвал членов Совета Безопасности гордиться своими действиями в связи с этим кризисом, поскольку ситуация легко могла перерасти в очередную Боснию и Герцеговину, Дарфур или Руанду с сотнями тысяч жертв среди гражданского населения. Вполне вероятно, что отсутствие единства в Совете обернулось бы такой человеческой трагедией. Второй оратор поддержал мнение о том, что решительные и своевременные действия Совета позволили сохранить сотни тысяч человеческих жизней в Ливии, а третий сказал, что у него нет никаких сомнений в том, что благодаря усилиям по осуществлению положений резолюций, касающихся защиты гражданского населения, были сохранены жизни многих людей. По мнению четвертого участника, с полковником Каддафи, обещавшим «реки крови», переговоры были невозможны. Речь шла о чрезвычайной ситуации; Лига арабских государств активно добивалась от Совета энергичных действий, и, по мнению этого оратора, Совет не мог «предаваться отвлеченным дискуссиям», когда столько людей погибали. Пятый участник отметил, что, с точки зрения интересов сохранения жизни людей, чаще всего решения Совета были слишком ограниченными, либо принимались слишком поздно, а шестой заявил, что благодаря решительным действиям Совета и мир стал лучше» и улучшилась ситуация в Ливии.

В контексте темы действий Совета Безопасности в связи с «арабской весной» в целом ряд ораторов подняли вопросы о смене режима и избирательности. Один из них отметил, что хотя политические последствия событий «араб-

ской весны» и их последствия с точки зрения безопасности заслуживают внимания Совета, переводить это в плоскость проблемы смены режима неправильно. Другой оратор, указав, что не всем авторитарным правителям в этом регионе было предложено оставить власть, заявил, что Совет, похоже, проявляет избирательность в подходе к событиям «арабской весны». В какой именно момент некоторые страны решили, что Каддафи больше не является приемлемым торговым партнером и должен уйти? По мнению третьего участника, менее решительная реакция Совета на события в Бахрейне свидетельствует о его непоследовательности. Будет досадно, если окажется, что Совет закрывает глаза на определенные события в силу национальных интересов некоторых его членов. Другой участник возразил, что дело не в избирательности, а в необходимости принимать меры в связи с чрезвычайными ситуациями. В Ливии и Сирийской Арабской Республике Совет имел дело с реальными чрезвычайными ситуациями, и ему ничего не оставалось, как предпринять все возможные меры. Несколько ораторов подчеркнули, что каждая ситуация уникальная и поэтому требует такого подхода, который учитывал бы все особенности. Один из ораторов, признавая наличие двойных стандартов ситуации с Сирийской Арабской Республикой, отметил, что с Ливией, Сирийской Арабской Республикой и Йеменом связаны разные интересы и что «наши принципы не всегда согласуются с нашими интересами».

Другой оратор предостерег, что события в Сирийской Арабской Республике представляют серьезную угрозу для международного мира и безопасности, поскольку они уже давно перестали быть внутренним делом. Отметив, что международному сообществу так и не удалось применить более решительные меры, другой участник спросил, неужели из-за международного вмешательства ситуация может стать хуже, чем сегодня. По мнению третьего участника, ситуация становится настолько опасной, что члены Совета не должны позволить, чтобы происшедшее в Ливии помешало принять меры в отношении Сирийской Арабской Республики. Другой участник выразил сожаление в связи с тем, что из-за событий в Ливии реакция Совета Безопасности на исторические процессы «арабской весны» в целом была слишком слабой и медленной. Совету следует по крайней мере идти в ногу с этими историческими трансформациями, если уж он не может в полной мере влиять на их содержание. Другой оратор отметил, что Лига арабских государств также с опозданием реагировала на события в Сирийской Арабской Республике, и выразил надежду на то, что теперь Лига сможет оказывать большее влияние на ситуацию. По мнению другого участника, отказ правительства от посредничества и нерешительность Совета обернулись страшными последствиями для сирийского народа. Члены Совета, воспользовавшиеся правом вето, обязаны предложить реальный альтернативный выход; остальные члены Совета все еще ожидают этого. Еще один оратор отметил, что, какими бы ни были разногласия между членами Совета, с учетом серьезности ситуации в Сирийской Арабской Республике они обязаны продолжать поиск способов прекратить насилие в этой стране.

Ретроспективно было отмечено, что Совет Безопасности был готов к событиям «арабской весны» и что ему следовало бы начать действовать гораздо раньше как в Йемене, так и в Сирийской Арабской Республике. Он мог бы эффективно и своевременно поддержать инициативу Совета сотрудничества стран Залива по Йемену. Второй оратор согласился с этим мнением, поскольку эта инициатива «давала единственный шанс». Если бы Организация Объеди-

ненных Наций предложила альтернативное решение, могли бы начаться маневры с поиском удобного форума. Хотя инициатива Совета сотрудничества стран Залива была единственной, отметил третий участник, относительно ее эффективности то и дело высказываются сомнения, и Совету не следует уступать приоритет другому органу, если это ограничивает его свободу действий. Отметив, что Совет сотрудничества стран Залива, как представляется, не проявляет особой активности в отношении ситуации в Йемене, другой участник выразил мнение о том, что Совет Безопасности мог бы конкретнее дать понять, поддерживает ли он эту инициативу.

В связи с вопросом о раннем предупреждении один оратор заявил, что события «арабской весны» не должны были заставить членов Совета Безопасности врасплох и что в ряде случаев это не произошло. Вместе с тем они надеются, что люди и различные группы в этом регионе проявят инициативу в связи с этими событиями. Другой участник выразил сомнения относительно возможности предвидеть события «арабской весны», отметив, что Тунис, отличающийся хорошими показателями экономического роста и низким уровнем нищеты, был назван «африканским Сингапуром».

Предупреждение конфликтов

Ряд ораторов выразили удовлетворение в связи с тем, что Совет Безопасности стал больше признавать значение предупреждения конфликтов. Один отметил утверждение культуры предупреждения конфликтов, а другой — усиление в работе Совета установки на предупреждение. Несколько участников назвали полезным новшеством ежемесячные обзорные брифинги Департамента по политическим вопросам, хотя, по мнению некоторых из них, необходимо уделять внимание поиску способов повышения их содержательности и полезности для членов Совета. Три участника, вторя словам Администратора ПРООН, выразили мнение о том, что Совету следует эффективнее использовать материалы *Ежегодного доклада ПРООН о развитии человека* и другие доступные источники, для того чтобы иметь более полное представление о факторах риска, чреватых угрозой международному миру и безопасности в будущем. По мнению этих двух участников, Совету следует шире взаимодействовать с остальными структурами Организации Объединенных Наций в общем стремлении лучше понять ситуации, вызывающие обеспокоенность, и в разработке более эффективных стратегий предупреждения конфликтов.

По словам одного из участников, чрезвычайные ситуации не возникают на пустом месте — есть определенные признаки, и Совету Безопасности следует относиться к ним внимательнее. Другой оратор заявил, что для предотвращения конфликтов Совету следует более активно действовать на местах. Третий оратор отметил, что внутренние беспорядки почти всегда представляют угрозу для международного мира и безопасности, и подчеркнул необходимость дополнительного изучения природы таких угроз.

По мнению одного из участников, установка на предупреждение также требует более тесного партнерского взаимодействия с региональными и субрегиональными органами; примером успешного разделения труда является посредничество в споре между Камбоджей и Таиландом совместно с АСЕАН. Другой оратор подчеркнул, что для того чтобы результаты посреднических усилий и мирного урегулирования проявились, им необходимо дать достаточно

времени, и предупредил, что поощрение насилия извне может «превратить искру в лесной пожар». По мнению другого участника, признать необходимость более эффективных мер по предупреждению проще, чем предпринять более смелые практические шаги, которые порой необходимы. Так, во многих случаях речь может идти об обсуждении ситуаций, пока не фигурирующих в повестке дня Совета Безопасности. С удовлетворением подчеркнув растущее понимание Советом необходимости действовать превентивно, один из участников отметил, что Совету необходимо усовершенствовать механизм разрешения конфликтов, например на Кипре и на Ближнем Востоке.

Региональные и субрегиональные соглашения

Многие участники высказывались на тему расширения взаимоотношений Совета Безопасности с региональными и субрегиональными организациями. Большинство предсказывали, что в будущем значение этого взаимодействия возрастет еще больше. Вместе с тем никто из них не считал, что Совет достаточно серьезно относится к развитию взаимоотношений с этими столь важными партнерами. Один из участников отметил, что в 2011 году интенсивность этих связей не дала соответствующих положительных результатов. По мнению одного из ораторов, Совет, как правило, не считается с региональными соглашениями, если их мнения расходятся с его позицией. Разногласия между региональными органами также могут мешать сотрудничеству с Советом, и поэтому необходимо продолжать поиск путей совершенствования структурной и оперативной базы взаимоотношений с региональными соглашениями. Другой участник согласился с тем, что Совет проявляет непоследовательность, в одних случаях работая с региональными группами, а в других игнорируя их, исходя из своих интересов. В целом же в 2011 году работа Совета с региональными соглашениями заслуживает положительной оценки, однако взаимодействие с африканскими региональными соглашениями складывалось менее благополучно, о чем свидетельствует, в частности, отказ поддержать инициативу Африканского союза по Ливии. В случае с Кот-д'Ивуаром Совету пришлось столкнуться с разногласиями между Африканским союзом и Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС). С таким же комментарием выступил еще один участник. Совету следует чаще обращаться к африканским институтам в связи с конфликтами в Африке, поскольку они лучше всего знают свой регион.

При всех указанных трудностях в ряде выступлений отмечалась необходимость поиска практических путей поддержки региональных организаций и инициатив. Один из участников отметил, что, хотя Совет Безопасности оказывает региональным группам конкретную помощь, он пока не наладил с ними стратегическое партнерское взаимодействие. Так, например, Организация Объединенных Наций могла бы увеличить материально-техническую помощь региональным организациям и активнее содействовать развитию Африканских резервных сил. Согласившись с общим аргументом о необходимости поддержки региональных групп, один из ораторов отметил, что поддержка Советом региональных инициатив по Йемену не обеспечила особых положительных сдвигов. По мнению другого участника, для поддержки региональных организаций Совет должен, в частности, быть готов принимать практические меры по просьбе региональных групп, как в случае с Ливией и Сирийской Арабской Республикой. Сотрудничество между Советом и региональными структура-

ми — это вопрос формулирования мандатов и их практического осуществления на местах.

Один из ораторов рекомендовал рассматривать эти взаимоотношения в более широком, историческом контексте: проблематика международного мира и безопасности меняется, как меняются и содержание и практика деятельности Совета Безопасности. Другим организациям, в том числе региональным, необходимо соответствующим образом пересмотреть их функции и взаимоотношения. Совет уделил достаточно внимания позициям региональных структур по Ливии и Йемену. Согласившись с тем, что членам Совета следует принимать во внимание мнения тех, кого самым непосредственным образом затрагивают усилия Совета в области регулирования конфликтов, другой участник отметил политическое значение привлечения региональных соглашений и достижения консенсуса между пятью постоянными членами. Эти два оратора были свидетелями последствий отсутствия взаимопонимания между этими ключевыми субъектами.

Ряд ораторов, заглядывая в будущее, задали вопросы о взаимодействии между Советом Безопасности и региональными соглашениями для дальнейшего обсуждения на последующих семинарах. Был задан вопрос о том, если осуществление мандатов Совета поручается другим организациям, как может Совет обеспечить, чтобы это соответствовало установленному порядку. Далее, какой выход из ситуаций, когда мандаты Совета и регионального или субрегионального органа пересекаются? Чем определяется легитимность? Этот оратор заявил, что на практикуме 2012 года необходимо обязательно обсудить пути повышения эффективности работы Совета с этими группами в вопросах предупреждения конфликтов — сферы, в которой от них часто весьма многое зависит. Второй участник спросил, должен ли Совет ожидать сигналов от региональных групп для принятия решений; на каком этапе он может перенять инициативу; сколько времени должно пройти, прежде чем он сможет перенять инициативу; и существуют ли ограничения по характеру решений, которые Совет может принять без согласования с региональными организациями. По мнению третьего оратора, возложенная на Совет главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности не может быть делегирована региональным или другим органам, даже если бы он хотел передать это бремя на региональный уровень. Четвертый оратор подчеркнул, что обязанности Совета закреплены юридически и что региональные органы не могут занять его уникальное положение в решении вопросов мирового значения. Более того, у последних другие возможности и они могут оказаться не готовы решать определенные задачи. Иногда они действуют в разных направлениях, как в ситуации, когда между Африканским союзом и ЭКОВАС возникли разногласия по поводу Кот-д'Ивуара. Тем не менее то внимание, которое основатели уделили региональным соглашениям, практически не существовавшим в 1945 году, свидетельствует об их удивительной дальновидности. По мнению этого оратора, улучшение рабочих взаимоотношений между Советом и региональными соглашениями станет самой сложной в концептуальном отношении задачей, которую Совету придется решать в предстоящие годы. Эта тема заслуживает того, чтобы уделить ей отдельное обсуждение в 2012 году.

Тематические дискуссии

Мнения о полезности тематических дискуссий в Совете Безопасности были самыми разными. Один из участников отметил, что дискуссии по актуальным вопросам, таким как женщины и мир и безопасность и изменение климата, полезны, однако часто бывает неясно, кто отвечает за принятие последующих конкретных программных мер. Второй оратор согласился, что брифинги по сквозным тематическим вопросам могли бы быть полезными, но все упирается в практическое осуществление, и часто бывает неясно, какие меры должен принимать Совет по таким вопросам, как ВИЧ/СПИД. Дискуссия по вопросу о развитии и безопасности весьма полезна, однако она не должна считаться прецедентом.

Один из участников предостерег членов Совета Безопасности против посягательства на мандат Генеральной Ассамблеи. Другой участник выразил согласие с этим мнением и, сказав, что он не является сторонником тематических дискуссий в большинстве случаев, отметил, что они все же мобилизуют другие структуры системы Организации Объединенных Наций и придают им динамику. Третий оратор, положительно оценив дискуссию по вопросу о женщинах и мире и безопасности, подчеркнул, что Совет должен лучше сознавать, как тематические вопросы могут влиять на положение в области мира и безопасности. Четвертый участник добавил, что было бы неправильным пренебрегать актуальными проблемами, имеющими последствия для безопасности, такими как изменение климата. Пятый участник отметил, что, хотя принять заявление Председателя по таким вопросам, как изменение климата, различные пандемии и продовольственная безопасность, может быть сложно, в эпоху стремительных изменений Совет должен быть готов к плодотворным дискуссиям по новым и зарождающимся проблемам. Еще один участник, говоря о состоявшемся обмене мнениями, спросил, почему все жалуются на расширение повестки дня Совета и увеличение его рабочей нагрузки, но при этом продолжают добавлять пункты, относящиеся к мандатам других органов.

Задачи на 2012 год

Говоря о конкретных сложных ситуациях, которые возникнут в 2012 году, один из участников упомянул распространение оружия массового уничтожения, особенно в Исламской Республике Иран и Корейской Народно-Демократической Республике. Другой участник отметил Палестину, развитие событий после «арабской весны» и Судан, где не отмечается существенных положительных сдвигов. Палестина была упомянута еще одним оратором, который отметил, что там также умерли тысячи людей. Два участника выразили предположение, что вопросы защиты гражданского населения и ответственности по защите будут по-прежнему требовать первоочередного внимания в работе Совета Безопасности в 2012 году, при этом один из них отметил, что их оживленное обсуждение следует рассматривать в общем контексте становления культуры прав человека.

Ряд ораторов в числе задач, которыми Совет будет продолжать заниматься, отметили рационализацию мандатов и операций по поддержанию мира. Один из ораторов прокомментировал рост расходов на содержание миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий. Хотя цена бездействия, несомненно, была бы намного большей, на эти миссии приходится весьма

значительная доля общих расходов системы Организации Объединенных Наций, при этом Совет Безопасности, по существу, принимает решения по двум третьим общей суммы. Второй участник обратил внимание на растущее число мандатов на поддержание мира и безопасности, которые необходимо сократить или изменить с учетом мнений тех, кто работает на местах, оценки их результативности и соображений о меняющихся обстоятельствах. Согласившись с мнением о необходимости рационализации мандатов, другой участник отметил, что Совету следует лучше соотносить мандаты с имеющимся объемом ресурсов. По мнению четвертого участника, большие расходы на миротворческие операции слишком обременительны. Необходимо провести работу по рационализации и установлению правильных приоритетов наряду с делегированием части ответственности региональным соглашениям и активизацией усилий в направлении предупреждения конфликтов. Вторя словам основного докладчика, другой участник выразил мнение о том, что необходимо внимательнее следить за тем, чтобы новые миссии не дублировали ресурсы, которыми уже располагают на местах другие организации системы Организации Объединенных Наций.

По мнению одного из участников, главной проблемой Совета Безопасности является не рационализация существующих мандатов, а ситуации, когда мандат отсутствует, а ни Секретариат, ни члены Совета не предвидят угрозу. Здесь необходим более полный обмен информацией между Советом и его секретариатом и между постоянными и избранными членами Совета, причем на более ранних этапах. В связи с этим другой оратор сказал, что Совет слишком часто просто реагирует на происходящие события и что ему необходимо научиться лучше прогнозировать будущие проблемы. Третий участник предложил выяснить, где запланированы выборы, поскольку проблемы часто начинаются после них.

В нескольких выступлениях прозвучало мнение о том, что самыми серьезными проблемами в 2012 году могут стать проблемы политического характера. Один из ораторов предположил, что иногда будет сложно достичь согласия и консенсуса, поскольку это требует взаимоувязки принципов и интересов. Другой заявил, что Совету Безопасности следует сначала исчерпать все мирные средства и лишь потом прибегать к более принудительным мерам и проявлять особую осторожность, давая санкцию на применение силы. По мнению третьего участника, не утратил своей актуальности вопрос о том, что Совету необходимо приспособливаться к изменениям в характере конфликтов, поскольку межгосударственные войны становятся редкими, зато чаще происходят внутригосударственные или транснациональные конфликты. С изменением функций Совета и его приспособлением к ним изменяются и принципы, и политика внутри Совета. Говоря об исторической перспективе, другой оратор заключил, что кратковременный стресс, вызванный этими изменениями, может оказаться вкладом в будущее Совета.

Заседание II

Методы работы и вспомогательные органы

Ведущий:

Посол Петер Виттиг
Постоянный представитель Германии

Комментаторы:

Посол Марк Лайалл Грант
Постоянный представитель Соединенного Королевства

Посол Ван Минь
Заместитель Постоянного представителя Китая

Министр д-р Машабане
Заместитель Постоянного представителя Южной Африки

Консультации в Совете Безопасности

Выбрав важную тему из предыдущих семинаров, многие ораторы отметили, что консультации в Совете Безопасности должны быть более неформальными и более интерактивными. Один из выступавших признался, что половины ораторов он не слушает, поскольку подлинный обмен мнениями происходит редко. Несколько участников напомнили о том, что на семинаре 2010 года был намечен ряд практических мер для совершенствования консультаций, и что с тех пор был достигнут реальный прогресс. Так, например, сегодня большинство консультаций в Совете проводится без предварительной записи ораторов. Это позволило повысить уровень интерактивности. Кроме того, было выражено мнение о том, что благодаря видеоконференциям и ежемесячным обзорным брифингам дискуссии приобрели более оживленный характер. Члены Совета начинают проявлять большую сдержанность, поскольку они больше не чувствуют себя обязанными высказываться по каждому вопросу.

Ряд выступавших, отметив эти отрадные изменения, подчеркнули, что для совершенствования консультаций необходимо сделать гораздо больше. По словам одного из выступавших, методы работы — это инструментарий Совета Безопасности, и поэтому их необходимо продолжать оттачивать. По мнению одного из участников, не все председатели в равной мере способствовали приданию консультациям более неформального и интерактивного характера. Поскольку всегда есть соблазн повторить слова других, когда мнения совпадают и есть желание выразить поддержку, консультации стали напоминать открытые дискуссии. В итоге была утрачена возможность для обмена мнениями по стратегическим вопросам. Другой участник предложил оценивать председателей по количеству нововведений в методах работы, внедренных за соответствующий месяц. По мнению четвертого участника, только Председатель может сделать так, чтобы консультации были менее «ритуальными» и более интерактивными.

Один из участников с сожалением отметил: «Мы знаем, как придать консультациям более интерактивный характер, мы просто ничего для этого не делаем». Другой сказал, что проблема не исчерпывается списком ораторов. Членам Совета необходимо изменить свой менталитет и философию. Они не

должны беспокоиться о том, что в протоколе будет указано, что на консультациях они решили не высказываться по тому или иному конкретному вопросу. Часто складывается впечатление, что делегаты забыли смысл консультаций, поскольку, когда оратор заканчивает чтение своих записок и фактически смотрит на других членов Совета, динамика меняется. Другой участник предупредил, что, для того чтобы интерактивный формат дал свои результаты, необходимо, чтобы послы постарались чаще присутствовать на заседаниях; о какой интерактивности можно говорить, когда тот или иной посол, оглянувшись вокруг, понимает, что остальные делегации представлены вторыми или третьими секретарями.

В качестве одного из способов совершенствования консультаций было предложено время от времени проводить их исключительно на уровне послов. Ряд других участников поддержали это предложение. Один из них рекомендовал увеличить количество перерывов для уточнений и вопросов. На консультациях нет необходимости призывать стороны сделать то или другое или убеждать других членов Совета Безопасности в приверженности миру. Другой участник предложил членам Совета в порядке эксперимента договориться проводить консультации без подготовленных записей в течение шести недель. Третий отметил, что, поскольку прения практически представляют собой не более чем возможность огласить позиции, имело бы смысл заблаговременно распространить ключевые вопросы. Еще один участник сказал, что хорошо было бы начать с отказа от перечисления регалий и цветистых речей. Пятый оратор в качестве способа придать обсуждению тематических вопросов более неформальный и интерактивный характер предложил устраивать более частые мини-совещания на полдня, которые можно было бы проводить в Нью-Йорке.

Эффективность и рационализация затрат

Как и на предыдущем семинаре, ряд участников высказались на тему о большой рабочей нагрузке Совета Безопасности. Один из них в ироничном тоне сравнил повестку дня Совета, перегруженную пунктами, касающимися различных конкретных ситуаций и тематических вопросов, с разряженной елкой. Из-за этой перегруженности была отменена практика непроведения заседаний по пятницам. Более того, со временем разбухание повестки дня может подорвать доверие к Совету. Другой оратор отметил, что с учетом разнообразия вопросов, включенных в повестку дня, чрезвычайно возрастает значение информационного обеспечения членов Совета и качества информации, особенно поступающей от секретариата. Это требует высокого профессионализма и дополнительного рабочего времени.

В предложениях по экономии времени и денег выделяются два направления: корректировка расписания работы Совета Безопасности в течение года и поиск путей сокращения расходов за счет реорганизации запросов на услуги секретариата. В связи с первым направлением один из участников предложил рационализировать и согласовать мандаты Совета, которые в силу их большого числа стало трудно отслеживать. Другой настоятельно призывал тщательно пересмотреть отчетные периоды и периодичность представления докладов, с тем чтобы сроки представления документов и продление мандатов не были так сильно сконцентрированы или приурочены к конкретному времени в течение года. С этим мнением согласились ряд других участников. В связи со вторым направлением один из участников настоятельно призвал уделять больше вни-

мания распределению недельной рабочей нагрузки, с тем чтобы сократить число вызовов персонала и заявок на вспомогательное обслуживание, например письменный перевод, конференционные и издательские услуги, в выходные дни. По утверждению этого оратора, с которым согласились другие участники, подобные на первый взгляд скромные меры дадут значительную экономию средств. В развитие этой темы было предложено провести переговоры с Департаментом операций по поддержанию мира о более равномерном распределении мандатов в течение года и возможности продления отчетных периодов в некоторых случаях.

Вспомогательные органы

Обсуждение вопроса о вспомогательных органах прошло по двум основным направлениям: выбор председателей и статус экспертов и их использование. Как и на последних семинарах, ряд участников выразили серьезные претензии к процессу выбора председателей вспомогательных органов, который они назвали произвольным и недостаточно прозрачным. Они спросили, почему с непостоянными членами не советуется при выборе председателя того или иного органа. По словам одного из ораторов, процесс отбора изначально осложняет взаимоотношения между постоянными и непостоянными членами. У председателей комитетов по санкциям широкий круг обязанностей, выполнение которых требует большого времени, тогда почему эти комитеты всегда возглавляют непостоянные члены? Один оратор отметил положительные сдвиги в том, что касается процедур включения в перечни и исключения из них, а также рационализации распределения нагрузки между комитетами, но не между членами Совета Безопасности.

Оживленный обмен мнениями вызвал вопрос об экспертах и группах экспертов. Одни участники подчеркнули важность защиты профессиональной независимости экспертов, а другие — необходимость надзора за их работой и справедливого географического представительства. Один из участников отметил, что судить об эффективности работы вспомогательных органов в целом сложно, однако нет сомнений в том, что сохранение независимости экспертов является залогом их нормальной работы. По мнению другого участника, даже члены Совета Безопасности, в состав делегаций которых входят авторитетные специалисты по санкциям, пользуются результатами работы групп экспертов. Их доклады неизменно содержат ценную информацию и анализ, к которым должны иметь доступ все государства-члены; распространение этих докладов не должно блокироваться или осуществляться по закрытым каналам. Отметив, что группы экспертов, как правило, имеют более точное представление о событиях на местах, чем официальные лица и дипломаты в Центральном учреждении, один из выступавших заявил, что их доклады должны всегда распространяться среди всех членов Совета и что необходимо принять меры к тому, чтобы решения об их повторных назначениях принимались с учетом заслуг, а не по политическим соображениям.

Один участник согласился с мнением о том, что к экспертам следует относиться как к независимым специалистам, если они таковыми являются, однако сначала они должны проявить свою независимость и объективность, которыми они не всегда отличаются. Второй оратор согласился, что они должны поддерживать высокий уровень профессионализма и выдавать результаты в виде убедительных свидетельств, а не просто повторять непроверенные сооб-

щения и слухи. Важно также, чтобы они представляли самые разные регионы. Третий оратор добавил, что работа групп экспертов может быть сопряжена с довольно большими расходами. Хотя эксперты независимы и отчитываются перед комитетами, они работают не в открытом режиме. Не все их доклады публикуются Организацией Объединенных Наций, хотя некоторые из них были преданы гласности самими экспертами. Один из участников, не вставая ни на ту, ни на другую сторону в этой дискуссии, отметил, что условия работы эксперта, нанимаемого всемирным органом, оказались не особенно привлекательными и что лишь немногие государства-члены представили свои ответы на вопросник для выдвижения кандидатур на эти должности.

Кураторы тематических вопросов и отношения между постоянными и непостоянными членами

По сравнению с некоторыми прошлыми семинарами было относительно немного комментариев о напряженности в отношениях между постоянными и непостоянными членами. Один из участников настоятельно призвал новых членов при возникновении вопросов или сомнений относительно порядка действий обращаться к постоянным членам, которые обладают самым богатым институциональным багажом. Другой отметил, что существуют и другие источники институциональной памяти, включая, прежде всего, секретариат и доклад Совета Безопасности. Один оратор прокомментировал временный характер правил процедуры Совета, а другой сказал, что иногда с этой условностью заходят слишком далеко.

Один из ораторов сказал, что курировать те или иные вопросы должны не только постоянные члены; например, по некоторым ситуациям решения могли бы принимать два куратора — один из региона и один постоянный член Совета. Председатели могли бы больше участвовать в разработке проектов, а не оставлять все на усмотрение кураторов. Второй участник добавил, что, поскольку непостоянные члены не имеют возможности участвовать в выполнении этих обязанностей, иногда может сложиться впечатление, что у них нет творческого потенциала. Часто происходит так, что пять постоянных членов разрабатывают тот или иной документ, а затем сообщают остальным десяти членам, что те не могут просить о внесении изменений в согласованный текст из-за опасений нарушить договоренность между пятью постоянными членами. По мнению третьего оратора, привлечение к работе над документами участников, имеющих непосредственный интерес к их предмету, следует рассматривать как способ их кооптирования.

Миссии и предупреждение конфликтов

В одном из выступлений было выражено мнение о том, что для более активного предупреждения конфликтов Совету Безопасности следует применять более стратегический подход к планированию и осуществлению своих миссий. Председатели могли бы посещать соответствующие районы с посланиями от имени всего Совета или можно было бы организовывать небольшие миссии в составе от трех до пяти членов. Ежемесячные обзорные брифинги могли бы стимулировать обмен мнениями о том, где такие миссии были бы наиболее полезны. Второй оратор согласился с мнением о полезности обзорных брифингов, а третий оценил их скептически, отметив, что брифинги были бы полезными, если бы они были посвящены вопросам, не включенным в повестку дня

Совета, а члены Совета были бы готовы слушать, а не просто высказывались по тем или иным пунктам. Ряд ораторов согласились с мнением о том, что более компактные и более гибкие миссии могли бы быть полезными. В определенных ситуациях оптимальным составом могла бы быть тройка: Председатель, куратор из числа постоянных членов и член Совета из соответствующего региона. Два других участника согласились с тем, что необходимо направлять больше миссий в большее число неблагополучных районов для озвучивания заявлений, сбора фактов и взаимодействия со сторонами, однако с учетом затрат они должны быть более компактными. Миссии могли бы стать полезной составляющей усилий по предупреждению конфликтов и свидетельством растущего признания Советом ценности этих усилий, отметил другой оратор, однако добавил, что круг ведения миссии в Афганистан не был согласован заблаговременно, тогда как это должно быть стандартной практикой.

Взаимоотношения с другими органами и государствами-членами

Как выразился один из участников, те, кто не входит в Совет Безопасности, естественно выступают за прозрачность, а те, кто участвует в его работе, понимают необходимость баланса между конфиденциальностью в одних ситуациях и открытостью в других. Так, едва ли много пользы в том, что кто-нибудь из сидящих во втором ряду передает через «Твиттер» прессе или кому-то еще информацию о ходе работы, даже не дождавшись, пока члены Совета покинут зал заседаний. Второй участник сказал, что этот пример показывает, почему Совету следует адаптировать свои методы работы с учетом новых технических средств коммуникации. Третий участник в порядке комментария сказал, что Совету необходимо примириться с тем фактом, что информация о ходе консультаций может практически мгновенно стать достоянием прессы. Другой участник сказал, что утечки в Организации Объединенных Наций неизбежны и Совету необходимо научиться с этим справляться. Пятый оратор поинтересовался, были ли случаи, когда нарушение конфиденциальности информации фактически отрицательно сказалось бы на процессе принятия решений в Совете.

Много внимания было уделено способам улучшения взаимодействия Совета Безопасности с государствами, не входящими в него, и другими группами. Два участника заявили, что Совету в целом следует пытаться проводить встречи с делегациями из региональных и субрегиональных соглашений, таких как Африканский союз. Другой участник отметил, что большинство государств-членов не готовят требуемые доклады об осуществлении резолюций Совета; поэтому необходимо усилить контроль. Более содержательные консультации с другими членами Организации Объединенных Наций могли бы помочь избежать трудностей с практическим выполнением решений и более реалистично соотносить амбиции с возможностями.

Один из участников отметил, что Совет Безопасности улучшает взаимодействие с не входящими в него государствами, увеличивая число открытых заседаний и проводя ежемесячные брифинги Председателя для государств, не являющихся членами. Другой оратор предложил несколько способов улучшения порядка представления годового доклада Совета Генеральной Ассамблее с учетом реакции на доклад за 2010–2011 год. Поскольку многие делегации жалуются на нехватку времени для изучения доклада до его обсуждения, было предложено рассмотреть возможность перейти на новый график — например,

доклад представляется в начале октября, а обсуждается в конце ноября. Введение к последнему докладу было в целом одобрено, особенно подробное изложение вопроса о реформировании методов работы, тогда как другие разделы иногда подвергались критике за слабое аналитическое начало и отсутствие деталей. Были заданы вопросы о том, насколько полно были выполнены меры, предусмотренные в записке Председателя Совета Безопасности (S/2010/507). Хотя государства-члены утверждают, что они придают важное значение ежемесячным брифингам Председателя, их явка на эти мероприятия в целом оставляет желать лучшего. Этот оратор сказал, что каждый Председатель должен обязательно подводить итоги работы за месяц. Это имело бы большое значение для истории и способствовало бы улучшению понимания сути работы Совета. Кроме того, председательствующий в сентябре мог бы выбрать из предыдущего доклада одну или две темы для детального освещения при представлении нового доклада Ассамблее.

Заседание III

Выводы: размышления участников семинара 2011 года

Ведущий:

Посол Жерар Аро
Постоянный представитель Франции

Комментаторы:

Посол Иван Барбалич
Постоянный представитель Боснии и Герцеговины

Посол Нельсон Мессон
Постоянный представитель Габона

Посол Наваф Салам
Постоянный представитель Ливана

Посол Рафф Букун-олу Воле Онемола
Заместитель Постоянного представителя Нигерии

Леонарду Луиш Горулью Ногейра Фернандес
Полномочный министр и политический советник Бразилии

Условия успешной деятельности Председателя

Новым членам было рекомендовано с самого начала четко определиться с тем, чего они хотят добиться в Совете Безопасности, и неуклонно идти к этой цели. Желательно с самого начала и до конца срока придерживаться конкретной темы. Один из участников отметил, что новые члены вскоре начинают ассоциироваться с конкретными вопросами, и ожидается, что в этих сферах они будут иметь определенный вес. Их председательство может быть оценено под этим углом зрения. Один из выбывающих членов подчеркнул, что каждый член Совета ценен, а другой отметил, что каждый член, независимо от размера его или ее страны, привносит в работу Совета нечто уникальное и ценное. Это особенно проявляется в знании особенностей различных регионов, но часто

относится и к конкретным тематическим вопросам. Ряд участников отметил области, в которых, по их мнению, благодаря им произошли изменения.

Вклад непостоянных членов заключается не только в освоении одной или двух важных ниш в обширной повестке дня Совета, но и в выполнении ряда политических функций, в которых они имеют преимущество. По мнению одного из выступавших, Совет часто нуждается в содействии для достижения консенсуса — функция, которую в некоторых ситуациях могут выполнить избранные члены, особенно когда существуют трения между пятью постоянными членами. При определенных усилиях «красные линии», прочерченные на начальных этапах переговоров, могут значительно побледнеть. По мнению другого оратора, на дипломатическом уровне Совет действует наиболее эффективно, если он привлекает все стороны и избегает демонизации одной из них. Непостоянные члены без сильных национальных интересов в той или иной ситуации могут оценить более взвешенно, чем некоторые из постоянных членов, и, следовательно, удовлетворить претензии всех сторон.

«Дипломатия — это игра на двух уровнях», — подчеркнул один из участников, который отметил сложность ведения переговоров в столице и в зале Совета Безопасности одновременно. Залогом успеха является владение основами как внутренней, так и международной дипломатии. Другой участник согласился с тем, что постоянный диалог с национальными властями требует значительных дополнительных усилий, отметив при этом, что это вполне может оказаться необходимым условием успешного председательствования. Полезно также периодически иметь возможность обращаться к представителям высшего национального руководства.

Два оратора подчеркнули важность изучения процедур Совета Безопасности и способов их использования для продвижения своей повестки дня. Важно знать правила игры, даже если правила процедуры немногочисленны и отличаются гибкостью. Методы работы обеспечивают продуктивность работы Совета. Одни участники отметили, что большое преимущество дает наличие в составе делегаций одного или двух членов, которые уже работали в Совете, тогда как другие сообщили, что они обращаются за квалифицированными советами к другим и довольно легко получают помощь.

Выводы

Напряженный ритм и большой объем работы Совета Безопасности требует, по мнению одного из выбывающих членов, умения быстро осваивать новое. Выбора нет — приходится «учиться по ходу работы». К счастью, есть много доступных источников помощи, включая другие страны и секретариат. Недостаток специальных знаний у делегации одного из ораторов был легко восполнен благодаря содействию других членов Совета. Другой оратор, признав готовность других делегаций прийти на помощь, подчеркнул трудности, с которыми сталкиваются в Совете малые страны. Во-первых, вступление в Совет становится все более дорогостоящим предприятием с усиливающейся конкуренцией. Вскоре это может оказаться за пределами возможностей малых стран, которых в Совете будет становиться все меньше и меньше. Получив членство, они вынуждены занимать позиции по вопросам, в решении которых их столицы имеют ограниченный опыт или не имеют его вообще; поэтому для них членство может обернуться испытанием для всей политической системы, а не

только для внешнеполитических ведомств. Это — серьезная проблема. С аналогичной ситуацией столкнулся и другой оратор. Вместе с тем, по мнению обоих, затраченные усилия были оправданы.

Членство в Совете Безопасности позволило одной делегации узнать, как решаются вопросы мира и безопасности в системе Организации Объединенных Наций. Эта делегация пришла в Совет с сильным интересом к миротворческой деятельности и миростроительству, а уходит с более четким представлением о более тонких моментах превентивной дипломатии и посредничества. Кроме того, она узнала, как важны процедурные вопросы для Председателя, для основной работы Совета и даже для его взаимоотношений с Африканским союзом. Кроме того, она получила представление о значении двусторонних консультаций для достижения консенсуса в Совете. Иногда благодаря консультациям удавалось достичь консенсуса там, где это в силу различных национальных интересов казалось невозможным.

Один из участников отметил, что способность Совета Безопасности принимать эффективные меры в условиях быстро развивающихся кризисных ситуаций зависит от степени политического единства в его рядах. Главная ответственность за обеспечение единства должна лежать на пяти постоянных членах, однако свой вклад могут внести и непостоянные члены, в том числе в периоды председательствования. В ответ на это другой участник отметил, что у Совета есть разногласия по ряду важных вопросов и это необходимо открыто признать. Вместе с тем внимания заслуживают любые соображения относительно дальнейшего движения, особенно сегодня, когда определенные вопросы требуют новых подходов. Членам Совета не следует забывать, что они представляют живое сообщество наций.

Внутренние и внешние отношения

В центре внимания были три вида отношений: а) между постоянными и непостоянными членами Совета Безопасности; б) между членами Совета и государствами — членами Организации Объединенных Наций; и с) между Советом и региональными и субрегиональными соглашениями. Внутри Совета по-прежнему наблюдается некоторая напряженность в отношениях между постоянными и непостоянными членами, однако определенные усилия в направлении преодоления этих разногласий были предприняты. Впрочем, здесь многое еще предстоит сделать. Было выражено мнение о том, что можно было бы улучшить взаимодействие между кураторами тематических вопросов и заинтересованными непостоянными членами, однако последним необходимо проявить инициативу. Один из выбывающих членов был «весьма удовлетворен» духом сотрудничества между членами Совета. Подобный интенсивный обмен информацией мог бы стать большим подспорьем для заступающих членов. Вместе с тем один из ораторов отметил, что иногда пять постоянных членов, как представляется, «ведут собственную игру», а другой заявил, что за последние 65 лет характер конфликтов коренным образом изменился, а состав Совета — нет.

Два выступавших подчеркнули необходимость контактов с остальными членами Организации Объединенных Наций. Один призвал постоянно поддерживать эти контакты, с тем чтобы дать шанс странам, не входящим в Совет, выразить свои позиции. Членам же Совета следует регулярно информировать

свои региональные группы, а Председателю следует проводить брифинги для остальных государств-членов. Для того чтобы этот процесс получил какое-то развитие, непостоянным членам следует проявить инициативу. По мнению другого оратора, для реального расширения диалога со странами, не входящими в Совет, необходимо использовать новые неофициальные интерактивные диалоги, задуманные для взаимодействия между Советом Безопасности и не входящими в него государствами и повышения транспарентности. Другой выходящий член Совета отметил неизбежность определенного противоречия при выполнении двойной роли — подотчетность перед всем Советом и представление позиции своей региональной группы. Здесь необходимо стараться найти баланс.

Как и на предыдущих заседаниях, была выражена обеспокоенность состоянием взаимоотношений Совета Безопасности с региональными и субрегиональными соглашениями, особенно африканскими. Один из выступавших отметил, что напряженность в эти взаимоотношения привнесли разногласия по поводу подхода к осуществлению мандата в Ливии. Другой призвал уделять больше внимания региональным группам, особенно Африканскому союзу и ЭКОВАС. Здесь необходим обмен мнениями об эффективности глобального/регионального/субрегионального сотрудничества в рамках АМИСОМ и Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). Третий оратор настоятельно рекомендовал заступающим членам поддерживать контакты с региональными организациями, к которым они принадлежат, с тем чтобы содействовать изменению содержания их рабочих взаимоотношений с Советом.

Оценка деятельности Совета в 2010–2011 годах

Как подчеркнул один из участников, несмотря на политические разногласия внутри Совета Безопасности, быть членом Совета сейчас очень интересно. В 2010–2011 годах Совет рассмотрел ряд новых тематических вопросов и принял более решительные меры в ряде ситуаций, угрожавших международному миру и безопасности. Второй оратор согласился, что 2011 год был для Совета очень хорошим годом, который будет служить критерием на будущее. Третий сравнил опыт его делегации в 2010 году и 2011 году. Первый год был отмечен достижением согласия по ряду вопросов, давно стоявших на повестке дня, и был относительно спокойным и неинтересным. При этом 2011 год был весьма удачным годом, когда Совет взялся за многие новые вопросы с далеко идущими последствиями. Несмотря на определенные разногласия, которых следовало ожидать, Совету удалось эффективно решить ряд сложных вопросов. Он впервые в широком масштабе применил на практике принцип ответственности по защите. Последовавшая за этим кратковременная напряженность окажется огромным вкладом в будущее Совета.

В нескольких выступлениях был отмечен растущий интерес Совета Безопасности к превентивным действиям, о котором свидетельствует, в частности, проведенная в сентябре 2011 года тематическая дискуссия на высоком уровне по превентивной дипломатии, внушающая оптимизм как знак будущего направления его деятельности. Вместе с тем один из участников выразил сожаление в связи с тенденцией Совета уступать давлению общественности и прибегать к принудительным мерам, не исчерпав все мирные средства. Для того чтобы дипломатические усилия дали результаты, им необходимо время.

По мнению второго оратора, Африке необходимы и предупреждение конфликтов, и миростроительство. При формулировании миротворческих мандатов Совет должен уделять больше внимания реальным условиям на местах и с их учетом вносить коррективы. В противном случае это может подорвать доверие к миротворческой деятельности и самой Организации Объединенных Наций. Третий оратор расценил тематические дискуссии о влиянии экономических факторов, изменения климата и диалога между цивилизациями и культурами на безопасность как признаки углубления понимания разнообразных элементов предупреждения конфликтов. Вместе с тем Совет традиционно был больше сосредоточен на регулировании конфликтов, чем на их урегулировании, особенно на Ближнем Востоке. В целом же, заявил этот оратор, по сравнению с 2010 годом у него больше надежды на то, что что-нибудь изменится, и Организация Объединенных Наций станет более эффективно и результативно решать все более разнообразные и сложные задачи поддержания мира и безопасности.
