

**Совет Безопасности**

Distr.: General
27 April 2015
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 27 апреля 2015 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь направить Вам доклад двенадцатого ежегодного семинара для вновь избранных членов Совета Безопасности, который состоялся 13 и 14 ноября 2014 года в усадьбе фонда «Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк (см. приложение). Окончательный текст доклада был подготовлен в соответствии с Правилами Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая получаемые нами из года в год весьма положительные отзывы участников, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что этот доклад будет способствовать лучшему пониманию сложного характера работы Совета Безопасности.

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

(Подпись) Каи Сауэр
Посол

Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций



Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 27 апреля 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности

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

13 и 14 ноября 2014 года

Фонд «Гринтри»

Манхассет, Нью-Йорк

13 и 14 ноября 2014 года правительство Финляндии совместно с Эдвардом Лаком и Отделом по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам Секретариата организовали двенадцатый ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

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

На ужине по случаю открытия семинара, устроенном 13 ноября, выступила с приветственным словом Постоянный представитель Финляндии при Организации Объединенных Наций посол Каи Сауэр, а также выступил с основным докладом ректор Австралийского национального университета и бывший министр иностранных дел Австралии Гарет Эванс.

Программа работы на 14 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала три заседания «за круглым столом», посвященных следующим темам:

- а) Совет Безопасности в 2014 году: подведение итогов и взгляд в будущее (заседание I);
- б) Методы работы и вспомогательные органы (заседание II);
- с) Выводы: размышления участников семинара 2014 года (заседание III).

Ужин по случаю открытия семинара

В своем основном докладе г-н Эванс подчеркнул, что Совет Безопасности действует в сложной обстановке, при этом на него возлагаются большие надежды на то, что он сможет сказать или сделать что-то значимое по каждому вопросу. Он отметил, что ежедневная рутинная работа по рассмотрению проблем, требующих безотлагательного внимания, как правило, почти не оставляет времени для тех вопросов, которые в отдаленной перспективе могут оказаться гораздо более важными для авторитета этого института. Совет хорошо

справляется со своими обязанностями: он принудил Сирийскую Арабскую Республику отказаться от химического оружия, санкционировал гуманитарный доступ туда без согласия правящего режима, он утверждал миссии по поддержке мира с мандатом по активной защите гражданского населения, обеспечивал соблюдение многочисленных режимов санкций, передавал дела в Международный уголовный суд, предотвратил нависшую над Ливией угрозу массовых расправ и признал основные принципы, касающиеся ответственности по защите. Он также решительно отреагировал на угрозы лихорадки Эбола и терроризма, проводил более широкие консультации и более открытые обсуждения. Тем не менее, по словам оратора, Совет мало сделал для решения насущных проблем в области безопасности человека в обширных районах Африки и Ближнего Востока и для урегулирования острых кризисов на Украине, в Газе, Сирийской Арабской Республике и Ираке. Чтобы не допустить эрозии авторитета Совета, оратор предложил члену Совета рассмотреть конкретные меры, касающиеся поддержания мира и урегулирования конфликтов, ответственности по защите и военного вмешательства, добровольного отказа от права вето, безопасности на основе сотрудничества и национальных интересов и структуры Совета.

Поддержание мира и урегулирование конфликтов

По словам г-на Эванса, недавно созданной Независимой группе высокого уровня по миротворческим операциям под председательством Хосе Рамоса Орты потребуется вынести жесткие и далеко идущие рекомендации по решению проблемы недостаточности выделяемых ресурсов и сил и средств для выполнения масштабных мандатов, которыми наделяются миротворцы. Он возложил вину за нехватку имущества и материально-технической поддержки, недостаточную подготовку и — в некоторых случаях — изъятия в руководстве на нерасторопность стран глобального Севера, обладающих самыми боеспособными вооруженными силами в мире.

По мнению г-на Эванса, Совет, рассуждая о пользе предотвращения конфликтов, не уделяет достаточно внимания совершенствованию механизмов раннего предупреждения и информирования. Хотя известно, что масштабные нарушения прав человека могут предвещать вооруженный конфликт, в целом похвальная инициатива Генерального секретаря «Права человека прежде всего», тем не менее, не предусматривала мер для обеспечения полного участия Совета в актуализации вопроса прав человека в своей работе. В связи с этим оратор настоятельно призвал членов Совета рекомендовать Генеральному секретарю более полно использовать его полномочия по статье 99 Устава Организации Объединенных Наций, чтобы доводить до сведения Совета «о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности».

Ответственность по защите и военное вмешательство

Г-н Эванс отметил огромную важность того, чтобы члены Совета нашли способ преодолеть свои разногласия по вопросу о возможности принудительного военного вмешательства в соответствии с компонентом III стратегии по выполнению обязанностей в рамках ответственности по защите. В противном случае возникает реальная возможность повторения ужасов Руанды и Сребреницы. По его оценке, остальные аспекты стратегии не только сохраняют свою

актуальность, но и применяются в конкретных ситуациях. Вместо того, чтобы возвращаться к спорам о том, как нужно было осуществлять резолюцию 1973 (2011), было бы более продуктивно провести в Совете целенаправленное обсуждение способов обеспечить консенсус относительно того, когда и каким образом применять силу в чрезвычайных ситуациях, когда происходят массовые зверства и нет других средств, чтобы предотвратить их и защитить гражданское население.

По его мнению, возможность для продвижения вперед в этом вопросе предоставляет инициатива правительства Бразилии касательно «ответственности в процессе защиты». Она состоит из двух важнейших элементов. Первый — это систематическое обсуждение в Совете применимости критериев благоразумности, предложенных в докладе «Ответственность по защите» (подготовлен в 2001 году Международной комиссией по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, сопредседателем которой был оратор), в том числе таких критериев, как отсутствие другого выхода, соразмерность и сбалансированность последствий. Вторым элементом является активизация процесса наблюдения и проверки. Признав, что эти предложения встретили некоторое сопротивление, г-н Эванс утверждал, что наблюдаются обнадеживающие признаки того, что все члены Совета начинают признавать необходимость вернуться к этим вопросам во избежание постепенного возврата к скверным старым временам, когда преступления против человечности считались чьим-то внутренним делом или когда военные действия с целью остановить их начинались в нарушение Устава.

Добровольный отказ от вето

Г-н Эванс настоятельно призвал пять постоянных членов Совета обстоятельно рассмотреть трансформационное предложение правительства Франции о добровольном отказе от использования права вето в ситуациях, когда Генеральный секретарь подтвердил, что массовые зверства неминуемы или уже происходят, и никто из пяти членов не заявил, что речь идет о жизненно важных национальных интересах. Это может быть сделано в виде принятия формального кодекса поведения или заявления о принципах со стороны пяти постоянных членов. По его мнению, ни один другой шаг не может так резко, заметно и непосредственно продемонстрировать их приверженность истинному духу Устава и укрепить легитимность Совета в глазах общественности.

Безопасность на основе сотрудничества и национальные интересы

Г-н Эванс также призвал правительства изменить свое восприятие взаимоотношений между коллективными и национальными интересами. Хотя повседневная работа Совета связана с определением общих ценностей и целей, в столицах наблюдается склонность придавать глобальным общественным благам меньше значения, чем защите относительно узких и краткосрочных национальных интересов геополитического или экономического характера. По его мнению, есть еще и третий национальный интерес, который должен быть равен другим двум: страна должна стремиться быть добропорядочным международным гражданином и иметь репутацию такового. На самом деле, в основе национальных интересов в долгосрочной перспективе лежат такие общечеловеческие задачи, как борьба с нищетой, решение экологических проблем, кон-

троль над ядерными вооружениями, борьба с нарушениями прав человека в отдаленных регионах, а также предотвращение массовых зверств.

Он заявил, что любому государству выгодно соблюдать международное право и активно искать совместные решения общих проблем. Во-первых, укрепление репутации государства со временем начинает положительно сказываться на его экономическом положении и безопасности. Во-вторых, это открывает возможности для взаимовыгодного сотрудничества со стороны дипломатов и руководителей из других стран, когда они видят, что к их проблемам относятся серьезно. Таким образом, будет возможно примирить реалистов и идеалистов, как это удалось Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития (Комиссии Брундтланд) и Международной комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, пытавшимся найти новые способы рассмотрения общих проблем и точки соприкосновения.

Структура Совета

Отметив, что даже скромные предложения, например разрешить непостоянным членам занимать место в Совете больше одного срока подряд, не получили дальнейшего развития, г-н Эванс призвал активизировать усилия для того, чтобы состав Совета лучше отражал устройство мира в XXI веке. Хотя более многочисленному и по-другому сформированному Совету, возможно, будет труднее достичь консенсуса, легитимность, по мнению оратора, в итоге превыше всего. Он заявил, что Совет в нынешнем составе не обладает представительной легитимностью, что может привести к утрате доверия к нему и его авторитета в большей части мира в течение следующих 15 лет или даже раньше. Он предупредил, что было бы опрометчиво рассчитывать на то, что легитимность, авторитет Совета и доверие к нему в его нынешнем виде будут сохраняться вечно. В международных делах непредсказуемые события, такие как падение Берлинской стены, могут происходить почти мгновенно. Предположив, что основы Совета несколько менее прочны, чем кажется, он заключил, что еще ни одно учреждение не утратило своих позиций, предугадывая перемены и пытаясь приспособиться к ним прежде, чем их к этому вынудит необходимость. Поэтому, заявил он, Совет поступил бы мудро, если бы начал действовать уже сейчас.

Заседание I

Совет Безопасности в 2014 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий

Посол Раймонда Мурмокайте
Постоянный представитель Литвы

Комментаторы

Посол Франсуа Делаттр
Постоянный представитель Франции

Посол Дина Кавар
Постоянный представитель Иордании

Посол Ван Минь
Заместитель Постоянного представителя Китая

В повестке дня заседания I были поставлены следующие вопросы:

- Каким образом Совет, с учетом возникновения в прошлом году острых региональных и глобальных угроз, осуществлял свою деятельность, реализуя главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности? Какие примеры успехов и неудач можно привести в этом отношении? Как результаты, достигнутые им в 2014 году, соотносятся с результатами 2013 года или предыдущих лет?
- В ходе семинара 2013 года некоторые участники определили «знаковые проблемы» или, в 2014 году, «ключевые задачи», с которыми предстоит столкнуться Совету. Этими участниками были: Мали, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Центральноафриканская Республика и Южный Судан. Каким образом действовал Совет в каждой из этих ситуаций? Какие уроки, положительные или отрицательные, могут быть извлечены в каждом конкретном случае?
- Развитие событий на местах, разумеется, лишь в редких случаях идет по предсказуемому пути, и никто не ожидал, насколько плотно Совет в 2014 году будет заниматься еще и вспышкой Эболы в Западной Африке, опасным конфликтом на Украине, быстрым становлением организации «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ) в качестве одной из деструктивных сил на Ближнем Востоке, а также насилием в Государстве Палестина и Израиле. Имеет ли смысл, тем не менее, давать какие-либо прогнозы в отношении незавершенных событий, которые, по всей видимости, будут в значительной степени занимать внимание Совета в 2015 году, а также в отношении возможных новых или увеличивающихся угроз международному миру и безопасности в предстоящем году?
- Хотя Совет на протяжении долгого времени известен в большей степени своей способностью реагировать на кризисы, а не способностью их прогнозировать и предотвращать, в ходе каждого ежегодного семинара звучат призывы повысить эффективность его усилий по предотвращению конфликтов. Почему это оказалось столь трудной задачей и какие новые подходы можно было бы рассмотреть в 2015 году и в последующий период? В какой степени этому способствует рост потенциала Секретариата в области превентивной дипломатии и как Совет и Генеральный секретарь могут улучшить его применение?
- Появление ИГИЛ побудило многие страны пересмотреть взгляды на развитие геополитической ситуации в Ираке, Сирийской Арабской Республике и соседних странах. Реализуемые ИГИЛ ультрарелигиозная программа и тактика террора вызывают беспрецедентную необходимость объединения задач по защите человеческих жизней и борьбе с терроризмом как в работе Совета, так и на уровне политики государств. Каковы последствия усилий Совета по защите гражданского населения и борьбе с терроризмом на Ближнем Востоке и в других частях мира? Может ли Совет предпринять дополнительные усилия в борьбе против «Боко харам», «Аш-Шабааб» и других групп, угрожающих гражданскому населению?

- Конфликт в Сирийской Арабской Республике и насилие в Южном Судане и в Центральноафриканской Республике привели к тому, что количество насильственно перемещенных лиц во всем мире достигло самого высокого уровня со времени основания Организации Объединенных Наций почти 70 лет назад. Является ли это показателем того, насколько эффективно Совет и многие другие структуры выполняют свою работу по укреплению безопасности человека? Можно ли в 2015 году сделать что-то еще для устранения лежащих в основе этой тенденции факторов путем применения тематических и межсекторальных мер, выходящих за рамки конкретных обстоятельств каждого отдельного конфликта, внесшего свой вклад в ситуацию? Должны ли более решительные усилия по защите перемещенного населения в Южном Судане стать образцом для будущего? В чем заключаются последствия для мира и безопасности в связи с наличием столь значительного числа перемещенных лиц, особенно если они останутся таковыми на протяжении еще многих лет?
- За последние годы Совет достиг существенных успехов в урегулировании ситуаций в конкретных странах. В ходе прошлогоднего семинара отмечалось, однако, что достижения в плане закрепления этих результатов были в лучшем случае неоднозначными. Каким образом Совет в качестве органа, деятельность которого в большей степени направлена на сохранение и восстановление мира, мог бы обеспечить повышение эффективности своей работы в области долгосрочного миростроительства? Насколько велик риск отката назад в тех странах, проблемами которых активно занимается Совет, в частности в Демократической Республике Конго, Йемене, Ливии, Центральноафриканской Республике и Южном Судане? В какой степени могут региональные и субрегиональные партнеры или другие органы, учреждения и программы Организации Объединенных Наций помочь в развитии усилий Совета, направленных на урегулирование этих ситуаций? Может ли Комиссия по миростроительству стать более эффективным партнером Совета в этой области? Кто должен взять на себя ведущую роль в деле поощрения более тесного сотрудничества с гражданским обществом и с соседними странами?
- В каких случаях за последние годы сотрудничество с региональными или субрегиональными механизмами стало важным фактором в ходе осуществления Советом усилий по предотвращению конфликтов или постконфликтному миростроительству? В каких случаях результаты вызывают разочарование? В ряде мест, где региональная политическая организация слаба или не является всеохватной, — например, в Восточной Азии, на Ближнем Востоке и в Восточной Европе — возникают угрозы международному миру и безопасности, в отношении которых мнения постоянных членов не всегда совпадают. Могут ли непостоянные члены Совета оказать помощь в таких ситуациях, например путем формирования консенсуса или наведения мостов? Есть ли в недавнем прошлом примеры случаев, когда такие усилия непостоянных членов способствовали ослаблению напряженности или сглаживанию разногласий?
- На протяжении прошлого года операции по поддержанию мира, проводимые от Голанских высот до Южного Судана, сталкивались с жесткими и опасными условиями, испытывая в то же время затруднения в плане людских, материальных и финансовых ресурсов. Одновременно Совет прила-

гал значительные усилия, чтобы сделать взаимоотношения со странами, предоставляющими войска и полицейские контингенты, более интерактивными, проводить анализ отдельных операций и корректировать их по мере необходимости с учетом меняющихся условий. Каковы перспективы для расширения деятельности по поддержанию мира и для конкретных миссий в предстоящем году?

- Одна из тем, которая не столь широко обсуждалась в ходе прошлогоднего семинара, — отношения Совета с Международным уголовным судом — за прошедшее с тех пор время вызвала обширные дискуссии как в Совете, так и вне его. Миссия Совета посетила Суд в августе, и Прокурор выступил с кратким сообщением перед членами Совета во время его недавнего обсуждения методов работы. Неоднократные злодеяния вооруженных групп, таких как ИГИЛ и «Боко харам», и выводы, сделанные Комиссией по расследованию положения в области прав человека в Корейской Народно-Демократической Республике, вызвали вопросы о том, в каких случаях Совет должен или не должен передавать дела в Суд. Является ли это вопросом, по которому неофициальные консультации между членами Совета в предстоящем году могут быть продуктивными, будь то в общем плане или в контексте конкретных ситуаций?
- На фоне выдвижения Генеральным секретарем инициативы «Права человека прежде всего» Совет и его вспомогательные органы в последние годы уделяют все большее внимание тому, что некоторые участники семинара 2013 года назвали «блоком вопросов прав». Однако в обоих случаях по-прежнему остаются пробелы в осуществлении. Например, каким образом тематическая работа Совета, в частности над такими вопросами, как женщины и мир и безопасность, дети и вооруженный конфликт и защита гражданского населения, должна в оперативном плане увязываться с его работой в связи с конкретными ситуациями? Каким образом Совет после включения этих тем в миротворческие и политические мандаты мог бы обеспечивать выделение надлежащих и достаточных ресурсов на эти цели или оценивать степень их достижения на местах?
- Удастся ли Совету уделять надлежащим образом сбалансированное внимание тематическим вопросам и вопросам, касающимся конкретных ситуаций? Пока что в 2014 году примерно 74 процента резолюций Совета и 71 процент заявлений Председателя были посвящены вопросам, касающимся конкретных ситуаций и конкретных регионов. Были ли решены более широкие задачи, связанные с применением стратегических концепций, выработанных в рамках сквозных тем, к методам работы Совета в связи с конкретными кризисными ситуациями?
- Вновь избранные члены приступают к работе в Совете в благоприятное, быть может даже историческое время. Они будут членами Совета, когда ему исполнится 70 лет. На втором году их работы Совет будет выносить Генеральной Ассамблее рекомендацию по назначению нового Генерального секретаря. Будут ли члены Совета в предстоящем году рассматривать процедуры вынесения ими этой важнейшей рекомендации Генеральной Ассамблее? Какие планы рассматриваются в связи с празднованием первого семидесятилетия Совета?

Оценка результатов работы Совета Безопасности в 2014 году

Некоторые выступавшие заявили, что энергичность и продуктивность работы Совета в 2014 году были сравнительно высоки, по крайней мере в плане количественных показателей. Рабочая нагрузка была тяжелой, о чем свидетельствует число проведенных заседаний, принятых резолюций и опубликованных заявлений Председателя и заявлений для прессы, а также диапазон рассматриваемых вопросов. Судя по этим показателям, 2014 год стал более продуктивным, чем предыдущие два года. Однако продуктивность в плане количества резолюций не эквивалентна эффективности деятельности на местах. Рост числа заседаний необязательно свидетельствует о повышении результативности с точки зрения поддержания международного мира и безопасности. Совет работал как никогда бурно, однако трудно установить, имеет ли место прямая связь между продуктивностью и конечными результатами. Один из участников отметил, что подчас Совет добивается положительных сдвигов даже без включения вопроса о той или иной ситуации в свою публичную программу работы. Он неоднократно и без заметных результатов обсуждал проблемы, касающиеся Украины, однако введенный им режим санкций привел Исламскую Республику Иран за стол переговоров по вопросам нераспространения, несмотря на сравнительно небольшое число резолюций по этой теме. Ни ученые, ни специалисты-практики не добились значительных успехов в разработке качественных показателей для оценки воздействия решений Совета или санкционируемых им операций по поддержанию мира. Хотя вопрос о качественных показателях рассматривался на предыдущих семинарах, он по-прежнему нуждается в дальнейшем осмыслении и анализе.

По мнению некоторых участников, при оценке работы Совета определенную роль играют субъективные представления и ожидания. Воспринимается ли его отношение к различным странам и ситуациям как справедливое и свободное от двойных стандартов? В случае применения национального законодательства нарушители соглашаются принять штрафной талон за превышение скорости исходя из того, что к другим будут относиться таким же образом. Если видится, что некоторым государствам закон не писан, или представляется, что Совет практикует двойные стандарты, то его авторитет и эффективность понижаются. Иногда, как представляется, это происходит в тех случаях, когда нарушения прав человека в некоторых странах рассматриваются как более приемлемые, чем аналогичные нарушения в других местах. Авторитет Совета пострадает, если другие страны не будут доверять ему и его методам принятия решений, а также если у них не будет ощущения, что его члены выступают в качестве добропорядочных граждан мира. В самом Совете в 2014 году его члены относились друг к другу более доброжелательно и уважительно, число личных нападок уменьшилось, однако отсутствие доверия нередко было очевидным.

Ожидания в отношении возможностей и эффективности Совета также, как правило, завышены. Секретариат, например, предполагал, что решения Совета по соответствующим резолюциям могут открыть двери для оказания помощи 2 миллионам перемещенных лиц в Сирийской Арабской Республике, однако даже для того, чтобы реализовать гораздо менее масштабные усилия по оказанию чрезвычайной помощи на местах, потребовалось долгое время. На Ближнем Востоке многие ошибочно полагают, что, когда дело касается Государства Палестина, у Совета есть волшебная палочка и он может сделать там

все что угодно. В целом, людям со стороны необходимо понять, что рассмотрение вопроса в Совете не может служить панацеей в трудных и затянувшихся ситуациях, при которых максимального успеха нередко могут добиться соседи и обладающие влиянием стороны. Слишком часто для достижения результатов на местах недостаточно его резолюций и решений. Совет является исполнительным органом, принимающим очень хорошие решения, которые затем весьма трудно выполнить из-за геополитических и других факторов, находящихся вне его контроля. Люди со стороны неизбежно судят о Совете по его неудачам, отметил один из делегатов, поскольку гуманитарные последствия наших неудач могут быть весьма серьезными. В этом смысле большие надежды неотъемлемо связаны с характером работы и мандатом Совета.

К числу положительных результатов за 2014 год участники отнесли прогресс в связи с ситуацией в Демократической Республике Конго, Центральноафриканской Республике, Гвинее-Бисау и Сомали, а также в деле борьбы с терроризмом и иностранными боевиками-террористами. В резолюциях чаще встречались упоминания вопросов, касающихся защиты гражданских лиц, а также механизмов правосудия и подотчетности. Несмотря на глубокие разногласия по поводу ситуации в Сирийской Арабской Республике, Совету все-таки удалось достичь согласия в отношении двух важных резолюций, направленных на содействие оказанию гуманитарной помощи и дальнейшее осуществление надзора за усилиями по демонтажу и ликвидации химического оружия в этой стране. Ему пока удастся поддерживать политическое разграничение между очагами напряженности в связи с ситуациями в Сирийской Арабской Республике и на Украине и работой над остальными срочными для Совета вопросами. Политическая динамика самих этих ситуаций и их обсуждения в Совете может носить весьма сложный характер. Следует также признать, что зачастую успех достигается благодаря и другим субъектам, таким как, например, региональные и субрегиональные механизмы и пользующиеся влиянием страны. Так обстояло дело в связи с Бангладеш и рядом ситуаций в Африке.

Было также отмечено, что в 2014 году в некоторых ситуациях пришлось столкнуться с неудачами. Ливия и Йемен погружались в хаос, неожиданная вспышка эпидемии Эболы угрожали стабильности в Западной Африке, война свирепствовала в Южном Судане, в связи с чем может быть рассмотрен вопрос о санкциях, росло число террористических нападений на севере Мали, а несколько вооруженных групп, таких как организация «Аль-Каида» в странах исламского Магриба, «Аш-Шабааб», «Боко харам» и ИГИЛ все чаще прибегали к дерзким террористическим методам. Результаты деятельности Совета в связи с Государством Палестина и Сирийской Арабской Республикой не всегда были эффективными, возникает обеспокоенность в связи с тем, что война в Газе и сохраняющаяся напряженность в Иерусалиме могут окончательно похоронить мирный процесс. Было высказано мнение о том, что Совету следует уделять больше времени и внимания кризису и проблемам на Ближнем Востоке. Однако было отмечено также, что, как представляется, существует разрыв между ожиданиями и имеющимися у Совета возможностями в плане урегулирования столь давних и трудноразрешимых конфликтов.

Иными словами, сложилось мнение, что 2015 год в работе Совета будет весьма напряженным. В числе страновых и региональных проблем, с которыми предстоит столкнуться, были названы угрозы, связанные с ИГИЛ, «Аль-Каидой», «Боко харам», сектором Газа и статусом Иерусалима, иностранными

боевиками-террористами, переходными процессами в Буркина-Фасо и в других странах Африки, поддержанием стабильности в Ливане, тревожными тенденциями в Боснии и Герцеговине, перехватом инициативы у террористов, с тем чтобы они не всегда оказывались на шаг впереди, а также с урегулированием усугубляющегося кризиса в Ливии. Существует потребность в большей подотчетности операций по поддержанию мира, специальных представителей Генерального секретаря и самого Совета в таких регионах, как, например, восточная часть Демократической Республики Конго, что позволит им эффективно осуществлять свои мандаты. Важнейшее значение может иметь руководство — человеческий фактор, и для этого в 2015 году потребуется более тщательный надзор со стороны Совета. В сфере миротворческой деятельности появляются важные инновационные изменения, такие как применение беспилотных летательных аппаратов и более эффективных тактических методов, однако ресурсов по-прежнему недостаточно, особенно в том, что касается средств обеспечения, например вертолетов. В то же время расширение мандатов по защите гражданского населения и прав человека, в том числе в связи с инициативой «Права человека прежде всего», ставит перед миротворческими операциями более сложные задачи. В этом динамичном контексте чрезвычайно важное значение могло бы иметь то, каким образом Совет участвует в начатом Генеральным секретарем обзоре деятельности по поддержанию мира.

Благодаря этим и другим возможностям 2015 год, семидесятый год работы Совета, мог бы стать этапом осмысления коренных причин его неудач, а также достигнутых им успехов. Как заметил один из участников, есть возможность выявить области, в которых работа Совета могла бы стать более эффективной. По мнению других участников, происходящие события порождают кризис идентичности Совета, и это, при тщательно продуманном подходе, может сослужить добрую службу. Необходимо прилагать больше усилий для того, чтобы сосредоточиться на наиболее важных вопросах, в которых Совет может добиться максимально полезных результатов. Меняющиеся потребности становятся причиной преобразования Совета и того, каким образом он осуществляет свою работу, поэтому 2015 год может стать судьбоносным с точки зрения повышения результативности его работы и расширения потенциала в области укрепления международного мира и безопасности. Однако для этого потребуется изыскать дополнительное время и возможности — такие как этот семинар — для обсуждения и осмысления того, каким образом Совет как институт отвечает на вызовы в сфере безопасности в XXI веке.

Будущие вызовы

Многие участники говорили об усилиях по повышению эффективности предотвращения конфликтов и массовых злодеяний, сотрудничества с региональными и субрегиональными механизмами и/или миротворческих операций как о главных задачах, стоящих перед Советом в 2015 году. Всем этим вопросам было уделено большое внимание также на предыдущих семинарах. Ораторы указали на то, что предотвращение конфликтов является одним из инструментов, поддерживаемых всеми членами Совета, отчасти поскольку в случае его успешного применения вероятность возникновения разногласий в Совете снижается. При этом необходимо дополнительно подумать над тем, как Совет сможет лучше всего способствовать предотвращению конфликтов, поскольку в его распоряжении не имеется достаточных средств ведения превен-

тивной дипломатии напрямую. Другие субъекты, в том числе Генеральный секретарь, его посланники и специальные представители, Департамент по политическим вопросам, региональные и субрегиональные органы, как правило, имеют больше возможностей для осуществления мандатов в области предотвращения конфликтов, выданных Советом, который может выступать в качестве своеобразного рычага, оказывая политическую поддержку и посылая сигналы на ключевых этапах. На семинарах и в рамках иной деятельности, в частности, в ходе тематических дискуссий и в заявлениях Председателя звучат заявления о приверженности предотвращению конфликтов, но ведь на самом деле Совет не занимается предотвращением конфликтов. Эту деятельность следует осуществлять на местах, а не просто рассматривать ее в качестве одного из тематических вопросов. Предотвращение конфликтов должно быть у членов Совета в крови. В главе VI Устава предусматривается немало инструментов; кроме того, можно было бы более широко использовать полномочия Генерального секретаря по статье 99 Устава. Если члены Совета действительно верят в эффективность предотвращения конфликтов, как они об этом заявляют, то они должны быть готовы использовать все инструменты, имеющиеся в его распоряжении. В некоторых ситуациях наблюдается отсутствие доверия к принятию Советом превентивных мер в связи с опасениями, что может ставиться задача организации вмешательства или достижения целей отдельных государств. Чтобы добиться большей эффективности в предотвращении конфликтов, членам Совета необходимо сначала снять эти опасения.

В этой связи некоторые участники затронули вопрос об обзорных заседаниях. Инициатива эта казалась целесообразной, поскольку предотвращение конфликтов обходится намного дешевле, чем их регулирование, но на практике она не оправдала ожиданий. Вполне понятно, что страны не хотели бы, чтобы их внутренние дела обсуждались Советом, но как может Совет эффективно содействовать предотвращению конфликтов или нести ответственность по защите без такого участия на раннем этапе? Проведенные обзорные заседания показали, что члены Совета воспринимают их без особого или даже без всяческого энтузиазма, поэтому следует уделить внимание способам повышения их эффективности. Проводить обзорные заседания имеет больший смысл в случае некоторых вопросов и на определенных этапах. Например, по вопросу о кризисе на Украине проводится немало заседаний Совета, поэтому в обзорных заседаниях нет необходимости. В случае же с Мали было высказано мнение о том, что членам следовало уделить более пристальное внимание обзорным брифингам, проводимым Секретариатом. Сделай они это, возможно, Совет отреагировал бы более своевременно и эффективно. Вместе с тем иногда имеются и альтернативные форматы, которые могут служить той же цели, такие как заседания по формуле Аррии, неофициальные интерактивные диалоги и брифинги Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека или других должностных лиц, осведомленных о разворачивающихся событиях. Более частое взаимодействие с Комиссией по миростроительству и другими органами на более раннем этапе иногда может быть полезным, если прислушаться к словам их представителей о таких ситуациях.

Как и в прошлом, участниками Семинара было многое сказано о сотрудничестве с региональными и субрегиональными механизмами. Глава VIII Устава оказалась в высокой степени обращенной в будущее, учитывая отсутствие действующих региональных организаций в то время, когда она составлялась,

но ее положений недостаточно для определения сегодняшних многоуровневых и сложных отношений между Советом и его региональными и субрегиональными партнерами. Иногда стороны с большей готовностью соглашаются на вмешательство таких групп, чем на вмешательство Совета. В некоторых ситуациях им следует брать на себя ведущую роль в осуществлении, как это часто происходит в Африке, но это не означает, что Совет может отказаться от своей возложенной на него Уставом уникальной ответственности за поддержание международного мира и безопасности. Ему следует крепить свои рабочие связи с региональными и субрегиональными органами при одновременном обеспечении соблюдения положений главы VIII Устава. Сотрудничество с такими группами может содействовать усилиям Совета в области предотвращения конфликтов и поддержания мира, но их не следует предоставлять самим себе, поскольку у них могут быть особые интересы и позиции.

Региональные подходы оказались полезными в Тиморе-Лешти, на Бугенвиле (Папуа — Новая Гвинея) и Соломоновых Островах и в Центральноафриканской Республике, где сотрудничество с Африканским союзом содействовало преобразованию миротворческих сил, а также в других странах Африки. Совету следует стремиться к более тесным взаимоотношениям с субрегиональными группами в Африке, а также с Африканским союзом. Большинство этих организаций официально не представлены в Нью-Йорке, однако следует изыскать способы взаимодействия с ними на местах. Встречи с представителями региональных организаций крайне важны, но они должны быть более оживленными и интерактивными, с более углубленным и честным обменом мнениями. Некоторые встречи с представителями Совета мира и безопасности Африканского союза, хотя и являются по-прежнему полезными, носят слишком ритуальный и символический характер. Хотя работа с региональными и субрегиональными механизмами может быть продуктивной, Совету не следует прибегать к ней как к панацее, поскольку не все ситуации можно разрешить с их помощью. Соседи могут хорошо знать положение дел на местах, но вместе с тем они могут иметь и особые интересы в той или иной ситуации. Например, хотя Межправительственная организация по развитию играет в целом конструктивную роль в Южном Судане, иногда она проявляет различающуюся заинтересованность в происходящих там событиях. С другой стороны, среди членов Совета наблюдается тенденция слушать региональных представителей только тогда, когда они говорят им то, что они хотят услышать, в то время как ценность их вклада в том, чтобы обеспечивать свежий взгляд.

Что касается сложных задач, стоящих перед миротворческими операциями, то несколько участников указали на необходимость увеличения объема ресурсов и повышения уровня подотчетности. Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали нуждается в укреплении в связи с увеличением числа террористических нападений на севере страны. Несмотря на все меры по укреплению Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК), по-прежнему остается неясным, будет ли она в состоянии обеспечивать достаточную защиту жителей восточной части Демократической Республики Конго и будут ли привлечены к ответственности те, кто совершает зверские преступления. Хотя МООНСДРК была санкционирована за шесть месяцев до своего развертывания, на месте находится менее половины предусмотренного ее мандатом гражданского персонала. Совет еще не выработал

механизма надлежащего контроля за формированием гражданского и военного персонала. Необходимо, чтобы Совет возлагал на себя и на Департамент операций по поддержанию мира ответственность за выполнение мандатов, частично путем применения более строгого подхода к процессу обзора мандатов. Эти обзоры следует рассматривать как возможность взглянуть на текущие операции с более стратегической точки зрения.

По мнению нескольких ораторов, Совету следует активно и в полной мере участвовать в проводимом Генеральным секретарем обзоре миротворческих операций. Ему следует также обеспечить предметное и интерактивное обсуждение обзора в ходе встречи Генерального секретаря с членами Совета в начале 2015 года. Следует заново проанализировать миротворческие операции с точки зрения способов реагирования на изменяющиеся условия без отхода от основных принципов миротворчества. Члены Совета до сих пор не имеют механизмов замера результативности и эффективности миротворческих операций, особенно в качественном отношении. Как могут члены Совета быть уверены в правильности принятых ими решений, не имея таких механизмов?

Успех определяется не столько численностью войск на местах, сколько качеством руководства, включая как командующих силами, так и специальных представителей Генерального секретаря. Слишком редко специальные представители включают в свои брифинги новую информацию или прямо сообщают Совету о том, что происходит на местах. Они не всегда желают играть нужную ведущую роль, в том числе посредством предоставления Совету объективных рекомендаций и оценок. Положительного настроения в Совете может быть недостаточно для обеспечения наличия необходимых войск или руководства на местах. В некоторых же ситуациях, например в Южном Судане, увеличением численности войск решить коренные проблемы никак невозможно.

В ходе этого семинара отмечалось более широкое участие в обсуждении вопросов, связанных с предотвращением массовых зверств и правами человека, чем на предыдущих семинарах. Ораторы высказали мнение о том, что инициатива «Права человека прежде всего» и уделение повышенного внимания проблемам в области прав человека привели к росту ожиданий и что Совет не может хранить молчание, когда совершаются массовые зверские преступления. Он не должен безмолвствовать, когда в отношении ни в чем не повинных женщин и детей совершаются преступления против человечности. При рассмотрении этих вопросов члены делегаций должны не просто выступать в качестве представителей своих стран, но и руководствоваться своими человеческими качествами. Никто не может быть выше закона. Как было подчеркнуто, Совет должен оценивать свою работу по тому, какие последствия для людей имеет его неудача. Сегодня повестки дня в области гуманитарных вопросов и защиты взаимосвязаны больше, чем когда-либо. Число насильственно перемещенных лиц во всем мире еще никогда не было таким большим с момента основания Организации Объединенных Наций, а прогнозы на будущее выглядят еще хуже. Инициатива «Права человека прежде всего» была хорошей задумкой, но члены Совета пока не изыскали пути ее применения в конкретных ситуациях. Вызывает недоумение, почему Совет не прибегал к использованию инициативы «Права человека прежде всего» более часто и почему имело место сопротивление включению ссылки на нее в резолюцию 2171 (2014) об урегулировании конфликтов.

Один из ораторов привлек внимание к инициативе, направленной на то, чтобы убедить все пять постоянных членов согласиться проявлять сдержанность при использовании права вето в ситуациях, связанных с массовыми зверствами. Другой участник заявил в ответ, что будет трудно прийти к согласию в отношении этой инициативы. Пресечение массовых зверств и борьба с грубыми нарушениями прав человека являются важными целями, но процесс их достижения должен быть сбалансированным, чтобы не нарушать стабильности и мира. Еще один участник отметил, что предотвращение конфликтов требует, чтобы Совет активно действовал в местах, где широко распространены нарушения прав человека или массовые зверства, до возникновения фактического конфликта. Он должен проявлять желание включать ситуации, связанные с грубыми нарушениями, в свою повестку дня.

Совершенствование инструментов

Одной из тем, неоднократно поднимавшихся в ходе обсуждения, была необходимость совершенствования инструментов Совета XX века с целью обеспечить их соответствие беспрецедентным и динамичным вызовам XXI века. Например, несколько ораторов с удовлетворением отметили переориентацию его внимания на борьбу с терроризмом, в том числе быстрое достижение согласия в отношении резолюции 2178 (2014) по вопросу об иностранных боевиках-террористах. Несмотря на все механизмы борьбы с терроризмом, имеющиеся в распоряжении Организации Объединенных Наций, Совет по-прежнему с трудом успевает реагировать на постоянно меняющуюся террористическую угрозу. Совет, который ранее уделял слишком мало внимания переходным процессам в Афганистане и Ираке, сейчас начинает осознавать угрозу, исходящую от организации «Исламское государство Ирака и Леванта», которая стремится удержать территорию и при этом пользуется некоторой популярностью у населения этих районов. Одним из самых действенных инструментов Совета в борьбе с терроризмом оказались санкции, поэтому только что завершённый обзор работы комитетов по санкциям может прийти весьма кстати. Поскольку эти комитеты возглавляются непостоянными членами, они могли бы предоставить заступающим членам хорошую возможность изменить положение к лучшему.

Более гибкие форматы, используемые Советом в последние годы, могли бы открыть для новоизбранных членов больше возможностей быстрее войти в курс дела и оставить след в работе Совета. Например, благодаря интерактивному диалогу по Мали появилась возможность для реального обмена мнениями и формирования более четкого представления об оперативных задачах, стоящих перед миссией и командующим силами. Слаженные усилия трех непостоянных членов, направленные на достижение консенсуса в отношении резолюций о гуманитарной помощи, касающихся Сирийской Арабской Республики, показали, какую роль могут иногда играть новоизбранные члены в преодолении даже серьезных разногласий между постоянными членами. Хотя в конечном итоге для реагирования на ужасающую гуманитарную обстановку в Сирийской Арабской Республике потребуются принятие политического решения, трансграничные поставки гуманитарной помощи по крайней мере отчасти облегчат положение, в котором находятся уязвимые группы населения. Необходимо будет продолжать прилагать усилия в Совете в 2015 году. Должность Председателя Совета, которую примерно две трети времени занимают непо-

стоянные члены, также может предоставить новым членам возможность эффективного решения сложных политических вопросов в рамках Совета. Хотя в последние годы непостоянные члены сыграли заметную руководящую роль в рассмотрении тематических вопросов, им не следует отвлекаться на поверхностные вопросы, а также такие проблемы, участие в решении которых может навести на мысль о посягательстве на мандаты других органов.

Широко обсуждалась также роль информации и непосредственного наблюдения в дискуссиях в Совете и принятии им решений. Несколько участников подтвердили ценность миссий Совета, позволяющих не только лучше прочувствовать обстановку на местах, но и напрямую довести соответствующую информацию до сведения сторон и местного населения. Поездка в Йемен, например, предоставила такие сведения, которые было бы невозможно получить в Нью-Йорке, где далекие кризисы могут показаться чем-то абстрактным. Не менее полезными могут оказаться брифинги представителей неправительственных организаций, которые имеют большой опыт практической работы в районах, вызывающих тревогу у членов Совета. Если члены Совета проявят готовность задействовать свои посольства во всем мире и обмениваться соответствующей информацией с другими членами, это также может способствовать большей информационной насыщенности обсуждений в Совете. Вместе с тем один из участников выразил обеспокоенность тем, что делегаты имеют склонность слишком много импровизировать, вместо того чтобы применять более стратегический подход к обсуждениям, и что Секретариат иногда предоставляет членам непроверенную информацию.

В ходе обсуждений на заседании I особое внимание уделялось проблемам в работе Совета. К числу этих проблем относятся несоответствия между мандатом и возможностями Совета, между объемом и продуктивностью его работы и их влиянием на положение на местах, между возлагаемыми на него ожиданиями и его способностью оправдать их, а также между его решениями и механизмами контроля их выполнения.

Заседание II

Методы работы и вспомогательные органы

Ведущий

Посол Карлос Ольгин
заместитель Постоянного представителя Чили

Комментаторы

Посол сэр Марк Лайалл Грант
Постоянный представитель Соединенного Королевства Великобритании
и Северной Ирландии

Посол Александр А. Панкин
первый заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

В повестке дня заседания II значились следующие вопросы:

- На протяжении многих лет семинары под названием «Не задерживаясь ни на секунду» служили инкубатором свежих идей по усовершенствованию методов работы Совета. Прошлый год не стал исключением. В очередной

раз многие участники подчеркнули, что неофициальные консультации должны оправдывать свое название и носить более неформальный и интерактивный характер с большим упором на консультации. С тех пор несколько председателей предпринимали шаги в этом направлении, например, задавая вопросы проводящим брифинги или объединяя тематические выступления. Каким образом можно придать более устойчивый характер этим усилиям? Может ли записка Председателя помочь добиться этой цели?

- В докладе по итогам семинара 2013 года отмечено, что «в качестве трех решений по итогам одиннадцатого семинара под названием „Не задерживаясь ни на секунду“» было указано следующее: а) ежегодно в июне будут организовываться совещания командующих силами с членами Совета Безопасности, когда все они будут собираться в Нью-Йорке для встречи с Генеральным секретарем; б) аналогичная встреча будет проводиться с комиссарами полиции, когда они посещают Нью-Йорке в ноябре; и с) командующие силами будут регулярно участвовать в совещаниях в режиме видеоконференции в тех случаях, когда специальные представители Генерального секретаря проводят брифинги для членов Совета. Теперь, когда удалось добиться прогресса в осуществлении этих рекомендаций, следует ли закрепить регулярный характер такого взаимодействия в процедурах Совета?
- После проведения последнего семинара Председатель выпускал записки по ряду вопросов, затронутых в ходе того семинара, в том числе:
 - в записке от 14 апреля 2014 года Председатель рассматривал вопрос составителей и подчеркнул, что «любой член Совета Безопасности может быть составителем», что «члены Совета Безопасности подтверждают свою приверженность делу расширения участия всех членов Совета Безопасности в разработке проектов документов, включая резолюции, заявления Председателя и заявления Совета для печати», что составителей будут призывать проводить своевременные консультации с другими членами Совета и что члены Совета будут «и впредь на неформальной основе консультироваться с более широким кругом членов Организации Объединенных Наций» (S/2014/268);
 - в записке от 5 июня 2014 года Председатель описал осуществлявшийся ранее и носивший более регулярный и интерактивный характер процесс назначения председателей 22 вспомогательных органов Совета и передачи полномочий новому председателю от председателя, срок полномочий которого заканчивается (S/2014/393);
 - в записке от 4 августа 2014 года Председатель объявил о том, что члены Совета Безопасности согласились «продолжать активизировать диалог среди всех членов Совета, в частности в кризисных или быстро меняющихся ситуациях, с тем чтобы Совет мог более эффективно реагировать и, следовательно, лучше выполнять свою обязанность в области поддержания международного мира и безопасности» (S/2014/565);

- Хотя еще слишком рано подводить итоги, есть ли основания полагать, что эти меры начинают приводить к сдвигам в решении этих вопросов, которые уже давно вызывают обеспокоенность, о чем так часто говорят непостоянные и вновь избранные члены Совета? Например, создается впечатление, что в списке составителей за 2014 год, как и в прошлые годы, имеет место большой крен в сторону некоторых постоянных членов Совета. Может ли статься, что какой-либо из вновь избранных членов будет заинтересован в том, чтобы делить любые подобные функции с другим членом Совета, как это было предложено в ходе предыдущих семинаров?
- С учетом того, что в ходе предыдущего раунда назначения председателей вспомогательных органов Совета возникли некоторые шероховатости, помогут ли изменения, предложенные в записке от 5 июня, изменить ситуацию к лучшему, с учетом того, что остается менее чем два месяца до того времени, как вновь избранные члены приступят к выполнению этих обязанностей? В частности, в своей записке Председатель вел речь об усилиях, направленных на обеспечение более плавной передачи ответственности посредством предоставления «в неофициальном порядке краткой письменной справки о работе, проделанной в период председательствования предыдущей делегации», предоставления других неофициальных материалов и проектов документов, а также помощи со стороны Секретариата. Ведется ли реализация этих планов и подготовки в настоящее время? Что думают вновь избранные члены о том, каким образом должен проходить этот процесс?
- Удалось ли проверить в какой-либо кризисной ситуации в течение последних трех месяцев благие намерения, пусть и общего характера, изложенные в записке от 4 августа, об улучшении коммуникации внутри Совета? И если да, то наблюдалось ли заметное улучшение в работе?
- Один из участников семинара в 2013 году настоятельно призвал провести обзор эффективности различных санкционных режимов, введение которых было санкционировано Советом и за реализацией которых вели наблюдение его вспомогательные органы, при этом он призвал уделять внимание взаимосвязи между этими режимами и разработке общих стандартов в отношении способов их осуществления. Представленные в результате доклад по итогам проводившегося на высоком уровне обзора санкций Организации Объединенных Наций и доклад о ходе работы Межучрежденческой рабочей группы по санкциям содержат целый ряд выводов и рекомендаций.
- Какие из рекомендованных мер позволили бы в наибольшей степени повысить эффективность работы Совета в этой области и какие из этих мер были бы наиболее полезны для новых членов, которые могли бы встать у руля в одном или более комитетах по санкциям?
- С учетом того что руководство работой любого из таких комитетов по санкциям ассоциируется с тяжелым бременем ответственности, какого рода учебные и ориентационные программы, проводимые покидающими свой пост председателями и/или Секретариатом, хотели бы пройти вновь избранные члены?

- Какими функциями должен обладать Секретариат и, в частности, Отдел по делам Совета Безопасности, чтобы наилучшим образом содействовать работе комитетов по санкциям?
- Каким образом могут быть решены проблемы соблюдения надлежащей правовой процедуры, в частности в том, что касается включения в перечень и исключения из него?
- В более широком плане, удалось ли в полном объеме реализовать рекомендации, изложенные в приложении к записке Председателя от 26 июля 2010 года (S/2010/507)? Есть ли меры, которые уже были согласованы, но еще не осуществляются последовательно на практике?
- В том что касается предотвращения конфликтов, получает ли Совет своевременную информацию в достаточном объеме от Секретариата, специальных представителей Генерального секретаря на местах, а также от гражданского общества? Почему у некоторых членов сформировалось негативное мнение об обзорных брифингах Департамента по политическим вопросам и удалось ли найти полезную замену? Оказались ли полезными брифинги, проводимые более широким кругом должностных лиц Секретариата, в том числе в контексте прав человека, гендерных, гуманитарных вопросов и в контексте защиты людей? Какого рода брифинги вновь избранные члены сочли бы наиболее полезными?
- Стала ли деятельность Совета достаточно транспарентной а) для постоянных членов, б) для членов Организации Объединенных Наций в целом и с) для тех, кто именуется «мы, народы»? Необходимо ли предпринять дополнительные меры на каком-либо из этих трех уровней? Удалось ли благодаря умелой работе Отдела по делам Совета Безопасности в расширенном объеме и предоставлению доклада Совета Безопасности в достаточной мере открыть работу Совета для тщательного изучения и понимания государствами, не являющимися членами Совета, а также общественностью в целом?
- Можно ли принять дополнительные шаги для повышения эффективности коммуникации и взаимодействия между представителями Совета и других органов Организации Объединенных Наций, а также таких органов как Генеральная Ассамблея, Совет по правам человека и Комиссия по миростроительству? В какой области эти группы могли бы сделать наиболее значимый вклад в работу Совета?
- По мере приближения 70-летнего юбилея Совета, можно ли сказать, что он обладает должной репутацией? Растут ли доверие к нему, его авторитет и легитимность или уменьшаются? Следует ли его членам беспокоиться по этому поводу или, наоборот, они должны чувствовать уверенность в этой связи? И если следует что-то предпринять, то что?

Оценка прогресса в деле повышения эффективности методов работы

Несколько ораторов высказали свое мнение о том, насколько далеко за прошедшие годы продвинулась реформа методов работы Совета, и при этом все они отметили возможности для дальнейшего прогресса. С точки зрения долгосрочной перспективы особенно впечатляют изменения в подходе Совета к реализации своей работы. Большинство из этих реформ были проведены в

последние два десятилетия. В последние годы неофициальная рабочая группа по документации и другим процедурным вопросам играла активную и даже определяющую роль в ускорении процесса перемен. Чрезвычайно важно, чтобы за эффективной работой этой группы последовала реализация мер в Совете в целом. Было широко признано, что ежегодные семинары «Не задерживаясь ни на секунду» стали форумом, в рамках которого члены могли определиться и прийти к согласию относительно возможных последующих действий. В ходе нынешнего семинара было предложено определить два-три вопроса и продолжить их обсуждение в Нью-Йорке, как это уже делалось в последние годы. Изменение методов работы также свидетельствовало о необходимости скорректировать механизмы, процедуры и процессы XXI века с целью привести их в большее соответствие с политической ситуацией и проблемами в области безопасности в начале XXI века. Чем выше эффективность методов работы Совета, тем выше будет производительность его работы. В эпоху глобальной связи, цифровых технологий и социальных сетей существенно ощущается потребность в транспарентности, и Совет не может позволить себе бездействовать и позволять другим играть ведущую роль в области предоставления информации и формирования повестки дня.

Методы работы постоянно находятся в стадии разработки, они не являются ни статическим, ни готовым продуктом. Изменения происходят пошагово по принципу эволюции, а не революции. Как правило, непостоянные члены берут на себя инициативу, но при этом им необходимо заручиться поддержкой постоянных членов, чтобы обеспечить широкий консенсус в рамках Совета для осуществления реформ. Этот процесс был наиболее эффективным в тех случаях, когда в достаточной мере назревшие вопросы решались в первую очередь. Со временем обсуждения стали более продуктивными и все в большей степени проводились с опорой на фактическую информацию в связи с тем, что в распоряжение Совета стал поступать все больший объем информации и данных анализа тенденций в его процедурах, позволяя ему вести более обоснованный обмен мнениями. Несмотря на неоднократные попытки, начиная с 1946 года, Совету так и не удалось выйти за рамки своих временных правил процедуры. В некотором смысле это может стать сильной стороной, поскольку это позволит Совету действовать на более гибкой основе и адаптироваться к ситуации в большей степени, чем другие межправительственные органы, которые определили свои собственные процедуры. Благодаря импровизации Совету удалось сэкономить время и деньги и в то же время лучше реагировать на изменяющиеся обстоятельства и потребности.

Наблюдалась общая тенденция к более гибкой, транспарентной и подотчетной работе Совета. Теперь Совет проводит больше открытых заседаний, чем когда бы то ни было ранее. Он заслушивает брифинги более широкого круга государств-членов, а государства, не являющиеся членами Совета, имеют более широкий доступ к его прениям и деятельности. Записки Председателя о списках составителей и ораторов отражают усилия, направленные на придание более открытого и подотчетного характера работы, а доработанный веб-сайт на нескольких языках используют члены и страны, не являющиеся членами Совета.

В то же время вызывает беспокойство повышение объема и сложности резолюций Совета. По оценкам, резолюции последних лет могут содержать в три-четыре раза больше задач или мандатов, чем 20 лет назад. Последняя резо-

люция об операции по поддержанию мира в Демократической Республике Конго содержала 38 мандатов и 54 пункта постановляющей части. По-видимому, члены Совета не всегда осознают стоимость и саму возможность осуществления таких многоярусных резолюций. В некоторых случаях увеличение объема резолюций обусловлено желанием государств-членов включить в него ссылки на целый ряд тематических вопросов и проблем. Подчеркивая необходимость того, чтобы составители и другие члены проявляли сдержанность, один из участников напомнил случай, когда при соответствующем инструктаже авторам одной конкретной резолюции удалось не выйти за пределы двухстраничного текста.

Транспарентность, инклюзивность и взаимоотношения с другими органами

Легитимность Совета частично зависит от того, насколько его действия воспринимаются как транспарентные и инклюзивные. Государства, не являющиеся членами Совета, хотели бы получить более широкий доступ к своевременной и точной информации об осуществляемой Советом работе, а также больше возможностей для участия в его деятельности и проводимых им прениях. Усилия организации «Доклад Совета Безопасности» и Отдела по делам Совета Безопасности заслужили высокую оценку, поскольку благодаря им в последние годы была значительно повышена транспарентность работы Совета. Транспарентность необходима не просто ради нее самой. При планировании миротворческих операций или продлении их мандатов, например, крайне необходимо проводить консультации со странами, предоставляющими войска, и получать от них информацию (см. обсуждения на предыдущих семинарах). Как было указано, в 2012 году Совет по ошибке чуть было не продлил мандат в Тиморе-Лешти без предварительных консультаций с руководством страны или странами, предоставляющими войска. При подготовке проектов резолюций часто бывает полезным проконсультироваться с государствами-соседями, другими странами региона и/или региональными и субрегиональными структурами, которые могут обладать специальными знаниями о ситуации. Было высказано предложение о том, чтобы по итогам семинара было достигнуто соглашение о публикации в «Журнале Организации Объединенных Наций» графика заседаний комитетов по санкциям. Несколько участников согласились, и ни один участник не высказался против. Учитывая все более широкое применение санкций в качестве средства принуждения, более мягкого, чем применение силы, важно информировать более широкий круг государств-членов о том, как Совет осуществляет режимы санкций и контролирует их осуществление.

Несколько ораторов призвали к обеспечению правильного соотношения между транспарентностью и конфиденциальностью. Хотя транспарентность должна быть базовой установкой Совета, его деятельность никогда не будет полностью открытой для всех. В практике работы Совета было много случаев и ситуаций, когда конфиденциальность была необходима в интересах дипломатического и политического процесса и для выполнения главной цели, состоящей в поддержании международного мира и безопасности. Другим сторонам необходимо понять, что не все члены Совета работают одновременно над одними и теми же вопросами. Утечка информации может затруднить достижение консенсуса в Совете, и поэтому отправка текстовых сообщений во время консультаций не должна приветствоваться. Поскольку возможность открытых обсуждений между членами Совета имеет крайне важное значение, тот факт,

что третьи стороны комментируют заявления, сделанные на закрытых заседаниях, может оказывать негативное воздействие на процесс таких обсуждений. Иногда специальные представители Генерального секретаря дают в ходе консультаций более откровенные оценки, чем в ходе открытых заседаний. Представление о том, что непостоянные члены всегда стремятся к большей транспарентности, а постоянные члены ей препятствуют, является мифом, поскольку и те, и другие стремятся к повышению эффективности и продуктивности, а также открытости.

Дипломатам из стран-кандидатов, которые стремятся быть избранными в Совет, часто говорят, что реформирование методов работы лежит в основе улучшения взаимоотношений Совета с другими сторонами, как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Неоднократно указывалось, что ключевая проблема заключается в ощущаемом отсутствии своевременных и полноценных консультаций. Если Совет будет в большей степени учитывать мнения более широкого круга членов Организации Объединенных Наций и его деятельность будет восприниматься как таковая, то это может повысить степень доверия к Совету и расширить возможности для осуществления его решений. Так, например, он мог бы проводить больше открытых заседаний в целях повышения транспарентности и инклюзивности благодаря предоставлению государствам, не являющимся членами Совета, возможность почувствовать свою причастность к его работе. Оптимизация методов работы могла бы способствовать улучшению взаимодействия с более широким рядом членов Организации и увеличению их ценного вклада в работу Совета по вопросам существа и по политическим вопросам. В то же время необходимо разработать методы работы, которые обеспечили бы эффективность, актуальность и целенаправленность деятельности Совета. Необходимо наладить более тесное сотрудничество с Комиссией по миростроительству, поскольку ее мандат, заключающийся в том, чтобы содействовать прекращению конфликтов и укреплению мира, охватывает решение задач в постконфликтный период, что часто представляет для Совета существенную трудность, как отмечено выше. Информация, которую Секретариат представляет членам Совета по основным вопросам, должна быть на сто процентов достоверной.

Составители проектов документов и председатели вспомогательных органов

Как и на семинаре в 2013 году, широко и активно обсуждался вопрос о порядке отбора составителей проектов документов и председателей вспомогательных органов. Хотя вопрос о составителях проектов, возможно, еще не до конца решен, согласование записки Председателя от 14 апреля 2014 года (S/2014/268) представляло собой важнейший шаг вперед. Безотлагательный вопрос заключается в том, каким образом следует осуществлять на практике изложенные в ней рекомендации. Несколько участников выступили в поддержку концепции совместных составителей проектов, которая обсуждалась на предыдущем семинаре. Исходя из того, что «ум хорошо, а два лучше», такой механизм мог бы послужить хорошим примером продуктивного сотрудничества между постоянными и непостоянными членами. Преимущество постоянных членов заключается в том, что они располагают более широкой базой экспертов, а также более объемной институциональной памятью. Более мелким делегациям может не хватать требуемого кадрового и технического потенциа-

ла, но иногда в процессе такой совместной работы с постоянным членом они могут внести ценный вклад в виде привлечения столь необходимых местных специалистов и обеспечения регионального доступа. Может быть целесообразным применение гибкого подхода, поскольку ситуации могут различаться. Двум делегациям не всегда бывает просто договориться о формулировках, в результате чего могут возникнуть задержки. Недавно был случай, когда непостоянный член просто взял авторучку, составил решительно сформулированный проект документа и стал де-факто его составителем. В случае двух резолюций по гуманитарным вопросам, принятым в 2014 году в связи с ситуацией в Сирийской Арабской Республике, трое непостоянных членов фактически выступили совместными составителями проекта документа и, приложив значительные усилия, смогли обеспечить достижение консенсуса в Совете.

Были высказаны различные точки зрения касательно того, проводятся ли с новыми членами достаточно своевременные и интерактивные консультации относительно назначения председателей вспомогательных органов Совета, как указано в записке Председателя от 5 июня (S/2014/393). Новым членам важно как можно раньше получать информацию о таких назначениях, для того чтобы у них была возможность осуществить перевод необходимых специалистов в Нью-Йорк и чтобы обеспечить более полноценный переходный период, в течение которого они могли бы сотрудничать с председателем, срок действия полномочий которого заканчивается. Если делегация выражает заинтересованность в том, чтобы возглавить какой-либо конкретный орган, следует исходить из того, что она обладает необходимым потенциалом, для того чтобы качественно выполнять эти обязанности, и проявляет интерес к вопросам, входящим в компетенцию такого органа. Как показывает опыт, государство-член не будет вкладывать много труда в выполнение функций председателя органа, занимающегося вопросами, которые его не интересуют или в решении которых у него нет опыта. В то же время, хотя прилагаются усилия к тому, чтобы каждый вновь избранный член был назначен возглавлять орган, к выполнению функций председателя которых он выразил интерес, время для осуществления такого подбора является ограниченным, и ни один член не получает назначения в соответствии со всеми заявленными им предпочтениями. Если выборы членов Совета членами Генеральной Ассамблеи будут проведены ближе к началу года, как запланировано на 2016 год, это будет содействовать продолжающемуся процессу консультаций.

Работа в некоторых комитетах является более сложной, чем в других, и рабочая нагрузка изменяется с течением времени. Постоянным представителям следует иметь в виду, что выполнение функций председателя является для них обычной обязанностью, в то время как другие делегации в целом представлены на менее высоком уровне экспертов. Участникам напомнили о том, что только четыре года назад вновь избранные члены узнавали о своих будущих назначениях лишь в последний день в году — 31 декабря, что говорит о том, что с того времени произошли некоторые сдвиги к лучшему. В целях обеспечения бесперебойной деятельности соответствующих важных групп участники семинара, как представляется, договорились о желательности того, чтобы новые члены как можно раньше информировались о том, какие вспомогательные органы они будут возглавлять. Что касается положений записки Председателя от 5 июня (S/2014/393) относительно передачи обязанностей делегаций, период председательства которых заканчивается, то было отмечено, что Секретариат подго-

товил для каждого вспомогательного органа шаблон, подлежащий заполнению председателями, срок полномочий которых заканчивается, и что в этом шаблоне предусмотрена возможность для представления их собственных замечаний, которые могут оказаться полезными для председателей, срок полномочий которых начинается.

Обсуждался вопрос о том, почему на данный момент все вспомогательные органы, в том числе важнейшие комитеты по санкциям, возглавляются непостоянными членами. Один из ораторов отметил, что непостоянные члены добились установления такого порядка десять лет назад. Несколько участников заявили, что они не возражали бы против того, чтобы вернуться к применявшейся ранее практике, когда некоторые вспомогательные органы возглавляются постоянными членами, если непостоянные члены поддерживают эту идею. Вместе с тем действующий в настоящий момент механизм был создан для того, чтобы обеспечить избираемым членам более значимую роль в работе Совета.

Форматы заседаний, практические методы работы и процедуры

В последние годы Совет находит полезным проводить заседания в разнообразных форматах, включая более широкое использование неофициальных интерактивных диалогов, а также заседаний по формуле Арриа. Неофициальный интерактивный диалог может служить как для обмена информацией и точками зрения, которые не доступны в рамках заседаний, проводимых в более официальном формате, так и для устранения препятствий, которые не дают заслушать некоторых докладчиков в более официальной обстановке. Так, например, весьма полезным оказался проведенный с африканской делегацией диалог о передаче дел на рассмотрение Международного уголовного суда. В процессе внедрения таких нововведений будет крайне необходимо поддерживать конструктивное соотношение между интерактивностью и эффективностью. Хотя недавние эксперименты по повышению интерактивности привели к увеличению длительности некоторых сессий, эти дополнительные временные затраты оправдываются возможностью провести настоящий, открытый диалог со специальными представителями Генерального секретаря и другими докладчиками, что позволяет лучше проинформировать Совет относительно решений, которые ему необходимо принять, и о стоящих перед ним проблемах. Брифинг о положении в Центральноафриканской Республике, например, прошел более конструктивно благодаря готовности членов задавать хорошо продуманные вопросы. Такую инициативу члены могут предпринять сами без необходимости осуществления более официальных реформ. Заседания комитетов по санкциям и других вспомогательных органов обычно в меньшей степени проходят по заранее подготовленному сценарию, чем заседания Совета в целом, и в таких заседаниях могут иногда принимать участие другие страны рассматриваемого региона или другие страны, затронутые режимом санкций. Члены Совета могут извлечь уроки из опыта работы Совета мира и безопасности Африканского союза, заседания которого в гораздо меньшей степени проходят по заранее подготовленному сценарию, чем заседания Совета Безопасности.

Участники семинара обратили внимание на то, что, хотя цели консультаций должны четко отличаться от целей открытых заседаний, члены Совета используют при их проведении очень похожий официальный формат, отводя слишком много времени зачитыванию заранее подготовленных заявлений. Если члены будут продолжать проводить консультации в таком официальном и

структурированном формате, Совет может преобразовать их в открытые заседания, вместо того чтобы создавать видимость того, что в ходе таких консультаций проводятся какие-либо секретные или конфиденциальные обсуждения. Консультации должны быть более откровенными и более интерактивными, как настоящий разговор. Они являются основой работы Совета и представляют собой возможность для нахождения творческих решений, импровизации и политического участия. Вместе с тем неоднократные эксперименты по улучшению процесса консультаций, которые часто включали шаги, согласованные в ходе данных семинаров, показали неоднозначные результаты. Например, было согласовано, что каждый член не должен выступать по всем вопросам. Для постоянных членов это ограничение работало на протяжении четырех сессий, а затем было нарушено. Решения Совета должны быть результатом откровенных диалогов, и следует испробовать любые средства, которые могут помочь в достижении данной цели.

Привлечение более широкого круга докладчиков позволило Совету проводить прения и принимать решения на более надежной информационной основе. Заслушав, в частности, представителя Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, командующих силами и представителя Комиссии по миростроительству, Совет получил более четкое представление о развитии событий на местах в связи с несколькими нестабильными ситуациями. Вместе с тем некоторым из докладчиков по правам человека и гуманитарным вопросам следует рекомендовать не сосредоточивать внимание на вопросах, которые относятся, скорее, к мандатам других органов. Вне зависимости от того, окажется ли обзорный брифинг успешным инструментом, двери Совета должны быть всегда открыты для должностных лиц Департамента по вопросам поддержания мира и Департамента по политическим вопросам, когда они заявляют о наличии чрезвычайной ситуации. Иногда было возможно обсудить быстро развивающиеся ситуации, не включенные в официальную повестку дня Совета, посредством организации срочных брифингов по пункту «любые прочие вопросы». По мнению нескольких участников, Председателю необходимо дать определенную свободу решать, как будет структурировано заседание. Во избежание фрагментированного подхода, когда различные аспекты одного и того же вопроса обсуждаются на разных заседаниях, было бы полезно организовать более комплексное обсуждение общей динамики конкретного кризиса.

Две меры, обсуждавшиеся на предыдущих семинарах, должны быть сделаны частью стандартной процедуры. Во-первых, следует упорядочить последовательность брифингов командующих силами и комиссаров полиции. Во-вторых, ежемесячные рабочие обеды с Генеральным секретарем в слишком большой степени стали заранее спланированными и предсказуемыми. Их необходимо преобразовать в более интерактивный и значимый обмен мнениями по злободневным вопросам. Кроме того, как обсуждалось на заседании I, миссии, организуемые комитетами по санкциям и Советом в целом в представляющие интерес места, обеспечивают возможности для передачи информации, а также для получения лучшего представления об условиях на местах. Вместе с тем следует уделить больше внимания бюджетным и логистическим последствиям таких миссий. Один из участников отметил интерес, проявленный Африкан-

ским союзом к тому, чтобы принять участие в предстоящих посещениях стран Африки.

Информационные технологии, эффективность, представительство

О повышении рабочей нагрузки Совета свидетельствует возросшее в 2014 году количество проведенных заседаний и сделанных заявлений для прессы. Заявления для прессы распространяли 5000 различных средств массовой информации по всему миру. Благодаря гораздо более широкому использованию технологий видеоконференцсвязи значительно сократились расходы на поездки. Лица, выступавшие с краткими информационными сообщениями, с успехом и все чаще использовали карты, презентации с демонстрацией слайдов, видеозаписи, сделанные при помощи беспилотных летательных аппаратов (или дронов) и иные технические средства для наглядной демонстрации материалов, однако не все в равной мере прибегали к использованию таких средств. В целом следует отметить, что чем больше информации Секретариат будет предоставлять заблаговременно, тем более информирован будет Совет. Будут ли повышены требования к соблюдению конфиденциальности, если Секретариату необходимо будет представлять обновленную информацию в письменном виде? Кроме того, в некоторых случаях использование карт может быть сопряжено с деликатными с политической точки зрения вопросами, тем не менее Секретариат изыскивает возможности для более широкого их использования при представлении материалов. Хотя повышение эффективности работы Совета и является обнадеживающим фактором, совокупные готовые расходы на проведение операций по поддержанию мира, составляющие в настоящее время более 8 млрд. долл. США, продолжают расти. Совету следует провести серьезный обзор его расходов на миротворческую деятельность.

Как и в ходе предыдущих семинаров, поступили замечания относительно формата и содержания повестки дня Совета и периодичности проведения заседаний и их очередности. В программу работы включено очень большое число постоянных пунктов — таких как продление мандатов, — поэтому у Председателя остается недостаточно возможностей для проявления гибкости в работе. Следует содействовать усилиям, предпринимаемым в настоящее время для того, чтобы разгрузить график и оптимизировать расписание работы и повестку дня Совета. Так, в настоящее время реже проводится обсуждение вопросов, касающихся Косово и Судана. Один из членов Совета назвал официальный перечень пунктов повестки дня Совета «причудливым твореньем», в которое до сих пор включен Хайдарабадский вопрос, хотя он не обсуждался с 1949 года. Совет собирался 26 раз для обсуждения ситуации на Украине, однако соответствующий пункт до сих пор не включен в повестку дня. Периодичность заседаний Совета должна варьироваться в зависимости от конкретного пункта повестки дня и от обстоятельств в течение определенного периода времени. Основной принцип состоит в том, чтобы проявлять максимально возможную гибкость. Кроме того, следует сосредоточиться на рассмотрении конкретных ситуаций, а не рассматривать вопросы в рамках слишком широких и общих формулировок, таких как «положение на Ближнем Востоке». Рассмотрение нескольких пунктов повестки дня на одном заседании может быть контрпродуктивным. Даже если это делается в целях повышения эффективности, такая практика может приводить к путанице. Что касается оптимального использования времени, то председатели подчас могли бы прилагать больше усилий к тому,

чтобы члены Совета и лица, представляющие краткие информационные сообщения, укладывались в отведенное им время. Кроме того, лица, выступающие с краткими информационными сообщениями, имеют обыкновение тратить слишком много времени для ответов на вопросы.

Несколько участников положительно высказались относительно идеи проводить периодические заседания только постоянных представителей для того, чтобы содействовать откровенному обмену мнениями по особо деликатным и/или неотложным вопросам. Отмечалось, что зачастую постоянные представители не посещают заседания — даже заседания высокого уровня — или не остаются до их завершения. Разумеется, уровень представительства на каждом конкретном заседании остается на усмотрение государств-членов, и следует исходить из того, что любой делегат, независимо от уровня занимаемой им должности, представляет его или ее страну. Применительно к постоянным членам использование времени постоянных представителей надо рассматривать с учетом более долговременной перспективы, в то время как применительно к непостоянным членам может существовать более высокая вероятность того, что они будут более активно и целеустремленно участвовать в работе в течение двухгодичного срока своего членства. В любом случае, подготовка проектов документов обычно осуществляется на уровне экспертов, а не на уровне послов. Подчеркивалось, что координаторы по политическим вопросам выполняют значительную часть основной работы по обеспечению функционирования Совета. В настоящее время сложилась практика проведения регулярных заседаний координаторов по политическим вопросам как отдельной группы, а также сложились отношения между постоянными представителями. Почему же такие группы не образовались на уровне заместителей постоянных представителей, чье место в жизни Совета, как представляется, определено менее четко и не так высоко ценится?

Заседание III

Извлеченные уроки: размышления участников семинара 2014 года

Ведущий

Посол Дэвид Прессман

Альтернативный представитель Соединенных Штатов Америки по специальным политическим вопросам

Комментаторы

Посол Сильви Лукас

Постоянный представитель Люксембурга

Советник-посланник Оливье Ндухунгирехе

Заместитель Постоянного представителя Руанды

Посол О Джун

Постоянный представитель Республики Корея

Полномочный посланник Марио Оярсабал

Заместитель Постоянного представителя Аргентины

Посол Гэри Куинлан

Постоянный представитель Австралии

Размышления

Все выбывающие делегаты говорили о времени их работы в Совете как положительном и полезном опыте. Никто из них не выразил разочарования. Несмотря на то, что членство в Совете было сопряжено с долгими часами тяжелой работы, служение Совету стало почетным и для них лично, и для их стран. Им представилась возможность повлиять на жизни многих людей, и поэтому работа в Совете стала поучительным опытом. Работающие в Совете должны всегда помнить о главной ответственности Совета за поддержание международного мира и безопасности. Принимая во внимание, что Совет — это эксперимент, начавшийся после того, как 100 миллионов людей лишились жизни, нужно неизменно осознавать огромную ответственность, состоящую в том, чтобы не позволить этому эксперименту окончиться провалом, как в случае с Лигой Наций. Несмотря на то, что другие судят о работе Совета по его неудачам, работа в нем периодически дает ощущение подлинного восторга и удовлетворения. В настоящее время Совет переживает этап значительных перемен. Срок полномочий непостоянных членов Совета пролетает быстро. Кажется, будто только вчера они участвовали в таком же семинаре, который был посвящен опыту и извлеченным урокам и проходил в 2012 году. Невзирая на неизбежные огорчения, работа в Совете стала для них ценным опытом и предоставила возможность посмотреть с уникальной точки зрения на многие вещи и многие регионы мира. Ряд выступавших говорили о том, сколько нового их делегации узнали о регионах и ситуациях, которые в рамках внешней политики их государств не представляли для них основной интерес, а также о том, какой опыт они накопили в подготовке и согласовании проектов многосторонних документов и достижении общности взглядов по вопросам, по которым ее изначально не было.

Динамика и внутренний настрой в работе Совета и его приоритеты изменяются каждый год вместе со сменой половины состава непостоянных членов. В некоторой степени это отражает состояние мира на любом данном отрезке времени. По мнению нескольких участников, слушатели семинара 2014 года образовали сплоченную группу, в которой особенно ощущалось присутствие командного духа. Это позволило участникам поработать над совместными проектами и показать необычайно высокие результаты работы действительно всей группы, а не отдельных делегаций. Они, каждый по отдельности и все в целом, внесли вклад в работу над такими вопросами, как блок прав человека, дети и вооруженный конфликт, женщины, мир и безопасность, методы работы, нераспространение ядерного оружия, санкции, стрелковое оружие, гуманитарные вопросы, предотвращение конфликтов, поддержание мира, миростроительство, предотвращение геноцида и ответственность по защите. Прогресс в реформировании методов работы Совета, который был обеспечен отчасти благодаря таким семинарам, подтверждает поговорку о том, что лучшие изменения происходят по инициативе изнутри, а не по навязыванию извне. Это может показаться парадоксальным, но внутренняя работа Совета проходит так слаженно в период, когда в нескольких регионах мира нарастает нестабильность. Приходится лишь верить, что обстановка в мире не будет ухудшаться по мере улучшения работы Совета.

Четыре слова, которые использовали выбывающие члены, описывая их подход к работе в течение срока их полномочий в Совете, — это прагматизм, транспарентность, взаимоотношения и амбициозность. Участники семинара

отметили также, что, работая в Совете, они сделали для себя некоторые неожиданные открытия. Несколько участников были поражены тем, насколько Совет изменился со времени, когда их страна в последний раз работала в нем. Речь идет не только об увеличении количества заседаний, принимаемых решений, миссий по поддержанию мира и вспомогательных органов, но и о том, что подход Совета к регулированию конфликтов стал гораздо более системным и институционально оформленным. Тем не менее, непостоянные члены Совета могут сделать еще немало для того, чтобы Совет стал более справедливым, надежным и легитимным форумом. Увидев, как сложно достичь в Совете консенсуса, особенно по вопросам о применении силы, и поняв, сколько времени может потребоваться для принятия решения о том, когда и где следует применить силу, участники пришли к выводу о том, что концепция создания резервных сил Организации Объединенных Наций гораздо менее привлекательна. Подчас также было удивительно узнавать, кто в ходе брифингов в Совете представлял новую значимую информацию.

Оценка

Эти размышления позволяют сделать вывод о том, что в целом выбывающие члены рассматривают достижения Совета за последние два года в относительно положительном ключе, так же, как и члены, чей срок полномочий продолжается. Несмотря на то, что периодически им приходилось участвовать в борьбе «за место под солнцем» внутри Секретариата, а также наблюдать политический раскол среди членов Совета, все выбывающие члены смогли определить для себя приоритетные направления, в рамках которых они проводили последовательную работу. Многие из этих приоритетных направлений относятся к так называемому блоку прав человека: включение в основную деятельность вопроса о детях и вооруженном конфликте, поддержка Международного уголовного суда в его усилиях по пресечению безнаказанности, санкции в Центральноафриканской Республике, две резолюции о предоставлении гуманитарным организациям доступа в Сирийской Арабской Республике, резолюция 2150 (2014) о предупреждении геноцида и заявление Председателя о коренных причинах конфликтов (S/PRST/2013/4). Миссия по поддержанию мира в Южном Судане была усилена, а ее мандат был переориентирован на защиту гражданского населения, наблюдение за соблюдением прав человека и поддержку усилий по оказанию гуманитарной помощи (резолюция 2155 (2014)), в то же время миссии в Мали и Центральноафриканской Республике были усилены в целях реагирования на изменяющиеся условия на местах. Непостоянные члены способствовали более долгосрочному развитию международного права в вопросах, касающихся детей и вооруженных конфликтов, прав человека и гуманитарного права. В долгосрочной перспективе — быть может, измеряемой не годами, а десятилетиями — это может стать их основным вкладом, выходящим за рамки конкретных резолюций и заявлений Председателя.

В течение последних двух лет для привлечения внимания к тяжелому положению детей, затронутых военными конфликтами, использовался целый ряд различных средств и инструментов. В 2014 году по линии Рабочей группы по вопросу о детях и вооруженных конфликтах были организованы поездки на места, проведены брифинги Прокурора Международного уголовного суда и Председателя Совета мира и безопасности Африканского союза, сделаны заявления для прессы, организованы видеоконференции и приняты резолюция Со-

вета и заявление Председателя. В мандаты миссий по поддержанию мира были включены аспекты, касающиеся защиты детей, в том числе к работе были привлечены советники по вопросам защиты детей. Неослабное внимание уделялось положению в Сирийской Арабской Республике и Центральноафриканской Республике, где случаи насилия в отношении детей были особенно ужасающими.

Посредством параллельных процессов обзора — межправительственного и проводимого Секретариатом — была начата масштабная работа, направленная на то, чтобы сделать санкции более современным и тонким инструментом Совета. В основе этой работы лежит широко признаваемый постулат о том, что санкции являются одним из основных инструментов Совета, используемым как для предотвращения, так и для защиты, который зачастую предпочтительнее принудительного применения силы и чаще применяется против вооруженных групп и лиц, нежели правительств или населения стран. В настоящее время все санкционные комитеты Совета возглавляются непостоянными членами Совета, поэтому правильная организация их структуры и работы должна представлять подлинный интерес для всех членов Совета, и не в последнюю очередь для вновь избранных. Было рекомендовано сделать работу санкционных комитетов как можно более транспарентной, в том числе посредством проведения, когда это целесообразно, открытых брифингов и включения информации о датах их заседаний в *Журнал ООН*, о чем шла речь в разделе «Заседание II».

Как отмечено выше в резюме, посвященном заседанию II, выбывающие члены активно содействовали текущему процессу совершенствования методов работы Совета. Однако подчас эти усилия заканчивались разочарованием, поскольку тяжесть статус-кво в Совете может быть неподъемной. Это выглядит так, будто существует некая политика, суть которой заключается в том, чтобы не задавать вопросов и даже в отсутствие на то каких-либо объяснений по существу предмета противостоять изменению каких бы то ни было ранее согласованных формулировок в проектах документов. В ходе заседания III упоминались два направления по совершенствованию методов работы (более подробную информацию можно найти в разделе «Заседание II»). Повторное введение итоговых заседаний стало значительным достижением, которое приветствовали многие члены Совета и те, кто не является его членами. Как это ни парадоксально, но посещаемость этих заседаний снизилась по мере углубления их содержательности и аналитической направленности. Нужны новые идеи относительно того, как привлечь большее число стран, не являющихся членами Совета, к участию в этих заседаниях. Если не удастся возродить практику проведения обзорных заседаний, то необходимо найти им замену (см. обсуждение в разделе «Заседание II» выше). Если Совет хочет добиться повышения эффективности работы в области предотвращения или регулирования конфликтов, ему необходимо проводить более глубокую аналитическую работу на раннем этапе.

Участники семинара определили пункты, требующие в 2015 году постоянного внимания со стороны вновь избранных и продолжающих исполнение своих полномочий членов. Несмотря на разногласия по некоторым вопросам, в подавляющем большинстве случаев Совету удавалось достичь консенсуса. Особо выделяются два крупных политических вопроса. Во-первых, в 2015 году, как и в предыдущие годы, достижение общего мнения по политическим вопросам будет непростой задачей. Общественность и парламенты раз-

ных стран мира знают относительно немного о работе Совета, и она слишком мало пользуется уважением в кругах, имеющих ключевое значение. Во-вторых, несмотря на то, что, учитывая его внутреннюю политику, Совет склонен к интроспекции, в долгосрочной перспективе ему следует обратить внимание и на то, как его воспринимают в мире в целом.

Для вновь избранных членов проблема будет состоять в том, чтобы осмыслить и продолжить ту ценную, но не завершённую работу, которую вели выбывающие члены Совета. Как уже отмечалось выше, в 2014 году наблюдалось значительное повышение интереса к проблеме предотвращения конфликтов. В 2015 году основная трудность будет заключаться в том, чтобы перенести этот интерес в практическую плоскость в рамках Совета и на местах. Необходимо еще поразмыслить о том, как сделать привлечение к ответственности основным элементом работы по предотвращению конфликтов и злодеяний. Разумеется, в текущую работу Совета необходимо продолжать включать вопросы, касающиеся защиты и гуманитарной деятельности, включая инициативу «права человека прежде всего». На фоне большого числа ситуаций, вызывающих озабоченность, Совет особо встревожен положением в Южном Судане, в том числе и потому что Организация Объединенных Наций с самого начала принимала активное участие в создании этого государства и его судьбе. По-прежнему сохраняется задача по усилению влияния Специальной рабочей группы Совета Безопасности по предупреждению и разрешению конфликтов в Африке. Она могла бы проводить обзор вопросов, касающихся назревающих конфликтных ситуаций на континенте, ее мандат мог бы быть расширен в части географии ее работы, и она могла бы проводить заседания на уровне заместителей постоянных представителей.

Взаимоотношения

В ходе семинара один из участников отметил, что в этот раз, в отличие от некоторых предыдущих семинаров, относительно мало внимания было уделено обсуждению того, как различия между постоянными и непостоянными членами Совета влияют на динамику его работы. Действительно, реже звучала формулировка «десять избираемых и пять постоянных членов Совета». По словам другого участника, Совет состоит из 15 членов, а не из 5 и 10. «Кому-то это может не нравиться, — сказал третий участник, — но статус постоянных членов и право вето закреплены в Уставе. Несмотря на то, что всем бы хотелось, чтобы постоянные члены проявляли сдержанность в использовании права вето, нет смысла бороться с ветряными мельницами. Если вы хотите активно работать и сделать в Совете что-то существенное, вы признаете существующие реалии и будете вести себя прагматично». «Для того чтобы что-то сделать, необходимо привлечь постоянных членов, — высказался еще один участник семинара. — Так было в случае с резолюцией о предоставлении гуманитарным организациям доступа в Сирийской Арабской Республике. В свою очередь, постоянные члены могли бы делать больше в части обмена данными, информацией и опытом с вновь избранными членами и могли бы занимать более активную позицию в вопросах, касающихся реформы Совета Безопасности».

Союзы в Совете создаются постепенно, вопрос за вопросом; они создаются с постоянными членами, непостоянными членами, либо и с теми, и с другими. Интересы и точки зрения по наиболее существенным вопросам определяются не статусом государства в Совете. Двусторонние отношения членов

Совета за его пределами могут быть напряженными, и в то же время в рамках Совета эти государства могут найти точки соприкосновения для коллегиальной работы. Несмотря на то, что избираемые члены любят жаловаться на постоянных членов, стоит признать, что существуют структурные причины, которые могут определять иную позицию постоянных членов по некоторым организационным вопросам. Важно, чтобы страны, занимающие места непостоянных членов, в течение их двухгодичного срока работы в Совете приносили новые идеи и подходы, в то время как постоянным членам следует поддерживать долгосрочные рабочие отношения и обеспечивать в течение продолжительного периода времени прочность и жизнеспособность Совета как института. Кроме того, с большей долей вероятности можно предположить, что геостратегические интересы, отстаиваемые постоянными членами Совета, имеют глобальное значение.

Тем не менее постоянным членам нужны непостоянные члены. Постоянные члены не могут достичь консенсуса — что представляет для них ценность — или заручиться девятью голосами, необходимыми для принятия решения, без поддержки по меньшей мере четырех избираемых членов Совета. В отношении заявлений Председателя и заявлений для прессы непостоянные члены имеют право вето. При подготовке проектов резолюций составители обычно готовы учесть мнения избираемых членов Совета. Как отмечалось ранее, в некоторых случаях, когда между постоянными членами нет единства, непостоянные члены могут сыграть чрезвычайно важную роль соединительного звена, как это было в случае с резолюциями о предоставлении международным организациям доступа в Сирийской Арабской Республике. В свою очередь постоянные члены, имеющие значительный опыт и располагающие большим количеством экспертов, зачастую обладают информацией и знаниями, которыми они готовы делиться с вновь избранными членами. Поэтому было бы полезно привлекать постоянных членов к работе с вновь избранными членами еще до начала срока их полномочий в Совете. У некоторых из них есть отличные учебные программы для вновь избранных членов. В вопросах, касающихся санкций, постоянные члены могут выступать в роли архитекторов, а непостоянные члены, занимающие должности председателей санкционных комитетов, — в роли инженеров, претворяющих решения в жизнь.

Извлеченные уроки

Вновь избранные члены получили большое количество советов от выбывающих членов, которые с готовностью делились своими выводами, опытом и извлеченными уроками. Их советы сводились к следующему:

- Мыслите масштабно. Не будьте излишне скромны. Работа в Совете требует вынесения оценок и суждений, касающихся удаленных конфликтов, и активного участия в обсуждениях и текущей работе Совета. Когда речь идет о поддержании международного мира и безопасности, Совет не может занимать нейтральную позицию или оставаться безучастным.
- Не занимайте выжидательную позицию. Работайте на опережение и включайтесь в работу скорее. Два года — это небольшой срок для того, чтобы успеть освоиться и сделать что-то существенное.

- Возьмите ручку и не выпускайте ее из рук. Подготовка проектов документов — это задача в равной степени как постоянных, так и непостоянных членов.
- Размер страны не имеет значения. Качество и ценность вклада не зависят от размера делегации или страны.
- Важны приверженность делу и решимость. Также важны свежие идеи и неизменные ценности. Работайте в интересах достижения консенсуса, но не будьте излишне скромными, если вы действительно хотите высказаться во время заявления для прессы.
- Сразу же определите для себя одну или несколько ниш и займите их. Оставьте свой след в работе по одному или нескольким приоритетным направлениям — тем, в которых вы можете сделать что-то значимое. Эта работа станет вашим наследием.
- Позаботьтесь о том, чтобы у вас имелась четкая программа работы и были определены организационные принципы. В их отсутствие легко затеряться или сбиться с пути в условиях, в которых работает Совет: быстротечность, многоаспектность и огромное давление. Если вы потеряете направление движения, среда, в которой работает Совет, вам этого может не простить. Но не забывайте, что другие члены и многие за пределами Совета заинтересованы в вашем успехе.
- Если это возможно, создавайте — особенно по наиболее значимым для вашей делегации вопросам — объединения с членами и нечленами Совета, с Секретариатом, с гражданским обществом и независимыми экспертами и аналитическими центрами, а также с парламентариями, неправительственными организациями и средствами массовой информации.
- Взаимодействуйте и делитесь информацией в рамках таких объединений, созданных в связи с определенным вопросом или ситуацией. Задействуйте лучших доступных вам независимых экспертов по вопросам существа и вопросам, касающимся работы Совета.
- Если это может вам помочь, обращайтесь с просьбами о содействии, предоставлении учебной подготовки и обратной связи к кому угодно и когда угодно. Не бойтесь учиться у тех, кто имеет опыт или специальные знания, в том числе извлекайте уроки из ситуаций или событий, связанных с конкретными регионами или странами, а также из правил, процедур и истории Совета. Отдел по делам Совета Безопасности, организация «Секьюрити Каунсил Рипорт» и многие другие готовы вам помочь.
- Выступайте инициаторами диалогов между выбывающими и новыми членами и участвуйте в них. Всего два года назад выбывающие члены Совета были в вашем положении. Они с пониманием отнесутся к вам.
- Будьте открыты и будьте на виду. Используйте встречи с прессой у выхода из зала заседаний Совета Безопасности и взаимодействуйте со средствами массовой информации.
- Выполнение председательских функций в комитетах и рабочих группах не только возлагает на вас бремя, но и открывает возможности. Возьмите на себя выполнение таких обязанностей по руководству на весь двухго-

дичный срок. Выполняйте их наилучшим образом. Эти рабочие группы выполняют или должны выполнять важную работу.

- Извлеките максимальную пользу из этапа передачи полномочий. Секретариат предоставит вам полезные документы, но лишь выбывающие делегации могут поделиться с вами выводами, к которым они пришли, работая в Совете, и которые могут быть бесценными, особенно если вы не хотите повторять чужих ошибок. Осуществите меры, согласованные в документе S/2014/393.
- Со всей ответственностью подходите к выполнению функций председателей комитетов по санкциям. Эта трудоемкая, но благодарная работа. Старайтесь сделать работу этих комитетов более транспарентной. Всем делегациям следует определить специального координатора по санкциям.
- Организуйте работу вашей миссии и правильно распределите обязанности по выполнению насущных задач; по мере необходимости пересматривайте распределение обязанностей. Уделяйте внимание информации, получаемой из столицы своей страны, следите за тем, что говорят должностные лица в исполнительной ветви власти, парламентарии и представители групп гражданского общества. Они могут облегчить или существенно осложнить вашу жизнь.
- Наслаждайтесь работой. Сделайте нечто значимое.
