

**Совет Безопасности**

Distr.: General
9 April 2009
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 8 апреля 2009 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь препроводить Вам доклад о семинаре для вновь избранных и нынешних членов Совета Безопасности, который состоялся 20 и 21 ноября 2008 года в Арроувудском конференционном центре (см. приложение). Окончательный доклад был подготовлен в соответствии с Правилами Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая весьма положительные отзывы участников, получаемые нами из года в год, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что этот доклад не только поможет вновь избранным членам Совета ознакомиться с методами и процедурами работы Совета, но и позволит более широкому кругу членов Организации Объединенных Наций лучше понять сложный характер работы Совета.

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

(Подпись) Ярмо Виинанен

Посол

Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций



**Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии
при Организации Объединенных Наций от 8 апреля 2009 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

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

**20 и 21 ноября 2008 года
Арроувудский конференционный центр
Рай-Брук, штат Нью-Йорк**

Правительство Финляндии в сотрудничестве с Центром международных организаций Колумбийского университета, Отделом по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) провело 20 и 21 ноября 2008 года шестой ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

Эти ежегодные семинары способствуют ознакомлению вновь избранных членов Совета с практикой, процедурами и методами работы Совета, с тем чтобы они могли, «не задерживаясь ни на секунду», браться за дело сразу же после того, как в январе следующего года вливаются в состав Совета. Серия этих семинаров позволяет также нынешним членам Совета поразмышлять над своей работой в неофициальной обстановке. Эти семинары были задуманы с целью дополнить ежегодно проводимые ЮНИТАР брифинги по различным аспектам работы Совета.

В этом году на открытии семинара, которое состоялось во второй половине дня, выступила Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека достойная Наванетхем Пиллэй.

Программа работы на 21 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала в себя проведение четырех заседаний за круглым столом, посвященных следующим темам:

- I. Положение дел в Совете в 2008 году: подведение итогов и взгляд в будущее
- II. Методы работы
- III. Комитеты и рабочие группы Совета Безопасности
- IV. Сделанные выводы: размышления участников дискуссии 2008 года.

Вступительное заявление на обеде

На обеде, посвященном открытию семинара, с основным заявлением выступила Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека достойная Наванетхем Пиллэй. Верховный комиссар подчеркнула ключевое значение прав человека для мира и безопасности и важную связь между Советом Безопасности и Советом по правам человека. Она отметила, что междоусобица внутренних конфликтов показала, насколько дестабилизирующими могут оказаться нарушения прав человека, особенно те, которые остаются безнаказанными. Проблема прав человека, которая когда-то не счита-

лась острой и не стояла на повестке дня Совета Безопасности, стала важной составляющей работы Совета и санкционированных Советом миротворческих миссий. Призывая тщательнее проанализировать общие цели сообществ по вопросам прав человека, развития и безопасности, а также системы Организации Объединенных Наций и государств-членов, Верховный комиссар подчеркнула, что нарушения прав человека нередко являются одной из основных причин вооруженных конфликтов, как, например, в Сомали и Боснии и Герцеговине. Отсюда, по ее мнению, необходимость всеобъемлющего подхода к обеспечению мира и безопасности, включающего поощрение прав человека и верховенства права.

Несмотря на значительные шаги в плане признания важной связи между правами человека и миром и безопасностью, Верховный комиссар настоятельно призвала укреплять сотрудничество между Советом Безопасности и своим управлением (УВКПЧ) на основе объединения усилий и разделения труда. В этой связи она обратила внимание на три резолюции Совета Безопасности, которые свидетельствуют об усилении взаимосвязи между правами человека и безопасностью: i) резолюцию 1612 (2005) о детях и вооруженных конфликтах, предусматривающую создание действующего на основе согласия механизма наблюдения и представления отчетов о нарушениях; ii) резолюцию 1325 (2000) о женщинах и мире и безопасности, в которой признается важнейшая роль женщин в мирных переговорах и постконфликтном восстановлении; и iii) резолюцию 1820 (2008) о сексуальном насилии в условиях конфликта, в которой сексуальное насилие официально признано тактикой ведения войны. Верховный комиссар подчеркнула, что эти резолюции продолжают служить основой для предметного диалога между правозащитными органами Организации Объединенных Наций и органами, занимающимися вопросами безопасности.

Она считает, что, отстаивая права человека, за последние 15 лет УВКПЧ превратилось в мощную движущую силу перемен. По словам Верховного комиссара, ценность ее управления заключается в передаче знаний и опыта государствам-членам и системе Организации Объединенных Наций, сохранении институциональной памяти в вопросах прав человека в ситуациях острого и затяжного характера и содействии объединению правозащитной проблематики с вопросами развития, мира и безопасности на местах. Так, страновые отделения УВКПЧ в Непале играют ключевую роль в содействии переходному процессу и наблюдении за способностью страны бороться с нарушениями прав человека. Несмотря на скоординированные усилия по учету проблематики прав человека на местах, для укрепления потенциала миссий потребуется дополнительная экспертная помощь. Кроме того, многочисленные доклады, подготовленные УВКПЧ на основе данных из первых рук, послужили информационно-пропагандистским целям, позволив представить ключевую информацию и анализ нарушений прав человека заинтересованным сторонам, включая членов Совета Безопасности. В этом отношении присутствие правозащитных органов на местах повышает шансы на обеспечение мира на долгосрочной, а не на временной основе.

По словам Верховного комиссара, ее управлению весьма полезны его близость и симбиоз с другими органами по правам человека, в том числе договорными. Она отметила, что эти особые отношения облегчают задачу ее управления в плане представления докладов и позволяют ему установить прямой контакт с соответствующими государствами. Первая тематическая специальная

сессия Совета по правам человека, посвященная мировому продовольственному кризису, выявила связь кризиса с нарушениями прав человека. В случае с продовольственным кризисом, как и в других ситуациях, УВКПЧ могло бы предоставить важную информацию, которая позволила бы повысить эффективность деятельности на местах и содействовать большей согласованности ответных мер на уровне политики. УВКПЧ могло бы также проводить консультации по конкретной тематике, и Верховный комиссар будет поощрять их на регулярной основе.

В заключение она назвала три шага, которые позволили бы укрепить рабочие отношения между Советом Безопасности и органами Организации Объединенных Наций по правам человека. Во-первых, она настоятельно призвала Совет Безопасности отводить правам человека более важную роль в его резолюциях и заявлениях Председателя. Во-вторых, она призвала Совет Безопасности и УВКПЧ взаимодействовать на постоянной основе, чтобы получать более полное представление о рассматриваемых вопросах. И в-третьих, она рекомендовала совершенствовать механизмы наблюдения за применением санкций и учитывать проблематику прав человека в резолюциях, предусматривающих введение санкций, с тем чтобы они не затрагивали мирное население. Наконец, Верховный комиссар призвала международное сообщество подтвердить свою приверженность соблюдению прав человека по случаю шестидесятилетия Всеобщей декларации прав человека в декабре 2008 года.

Заседание I

Положение дел в Совете в 2008 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий:

Посол Жан-Морис Рипер
Постоянный представитель Франции

Комментаторы:

Посол Мишель Кафандо
Постоянный представитель Буркина-Фасо

Посол Думисани Ш. Кумало
Постоянный представитель Южной Африки

Посол Алехандро Д. Вулфф
Заместитель Постоянного представителя Соединенных Штатов

На этом заседании участникам было предложено обсудить тенденции в работе Совета Безопасности, в том числе вопросы, касающиеся повестки дня, объема работы и эффективности Совета, успехи, достигнутые Советом за прошедший год, и внедренные им инновации, сильные и слабые стороны его работы, понятия легитимности, вмешательства и верховенства права, сотрудничество с региональными и субрегиональными механизмами, а также предстоящие политические и программные вызовы.

Основные тенденции, касающиеся повестки дня, объема работы и эффективности Совета

Говоря об объеме работы Совета, один из участников дискуссии заявил, что, несмотря на приводимые в документе, представленном на обсуждение профессором Лаком, статистические данные, которые свидетельствуют о снижении активности Совета в 2007 году по сравнению с 2006 годом, занятость Совета велика как никогда. Он добавил, что, хотя общее число заседаний и консультаций в 2007 году составило приблизительно на сотню меньше, чем в 2006 году, цифры все равно впечатляют. В 2007 году состоялось 383 заседания и консультации, т.е. более одного мероприятия в день. Накануне семинара, к примеру, состоялось четыре заседания по четырем разным пунктам повестки дня. Оратор подчеркнул, что, несмотря на всю эту деятельность, он крайне разочарован тем, что она зачастую не дает результатов, как, например, в случае процесса обзора мандатов, и он полагает, что многие разделяют его озабоченность. Каждая новая резолюция Совета предполагает проведение регулярных обзоров, поэтому объем его работы постоянно растет. По мнению этого участника, Совет слишком часто продлевает мандаты, в том числе предоставленные на основании главы VII, тщательно не рассмотрев соответствующий вопрос. В заключение он сказал, что, как и Генеральная Ассамблея, Совет не преуспел в проведении обзора своего мандата.

По словам другого участника дискуссии, статистические данные говорят о необходимости дальнейшего рассмотрения вопроса об эффективности. Хотя многие согласны с тем, что Совет является наиболее эффективным органом Организации Объединенных Наций, было отмечено, что важным критерием эффективности выступает уровень взаимодействия Совета с более широким кругом членов. Было отмечено также, что эффективность определяется не только достижением согласия внутри Совета, но и обеспечением исполнения его решений. В этой связи особое сожаление вызывает вывод Миссии Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее. Тот же участник добавил, что помимо эффективности Совет должны волновать вопросы легитимности и авторитетности. Стремительно растет число резолюций, которые зачастую довольно сложно выполнять. Другой участник сказал, что общее число резолюций не так важно, как то, дают ли они какой-либо результат на местах. Еще один участник дискуссии отметил, что слишком многие резолюции не затрагивают основных причин конфликтов и способов их устранения. Подчеркивая обязательный характер решений Совета, еще один оратор заявил, что Совет нельзя винить в несоблюдении его резолюций, так как ответственность за выполнение решений Совета лежит на тех, на кого они направлены, а не на самом Совете. По его мнению, Совету следует уделять больше внимания тому, как лучше обеспечить соблюдение своих резолюций. Это важно, так как своими действиями Совет создает обязательства в соответствии с международным правом, и он должен быть в состоянии обеспечить их выполнение.

Сильные и слабые стороны работы Совета

Один из первых ораторов разграничил функции Совета Безопасности и системы Организации Объединенных Наций в целом. Он подчеркнул, что работа Совета направлена на обеспечение мира и безопасности, а его функции включают принятие решений и осуществление контроля за выполнением вынесенных рекомендаций и предписанных действий. Другой участник дискуссии

обратил внимание на ответственность, с которой связано членство в Совете Безопасности, а именно деятельность Совета по спасению жизней, распределение средств, осуществление выбора, принятие решений о вмешательстве или невмешательстве параллельно с поддержанием процесса и обеспечением подотчетности. Как сказал третий оратор, благодаря своему опыту работы в Совете он понял, насколько важен каждый аспект его деятельности. Он полагает, что Совет должен всегда руководствоваться идеалами мира и безопасности, стремясь добиться наилучших результатов в интересах народа соответствующей страны. Он отметил, к примеру, что Совет сыграл важную роль в нормализации ситуации и защите мирного населения в Дарфурском регионе и в Демократической Республике Конго. Вместе с тем иногда Совету не удавалось прийти к согласию по какому-либо решению из-за национальных приоритетов и позиций, и это оратор считает серьезным недостатком. Он отметил также, что Совет часто не справляется со своим мандатом в области предотвращения конфликтов.

Один из выступавших обратил внимание на особую ответственность, которую несут постоянные члены Совета. Он отметил, что существование постоянных членов является одновременно и сильной, и слабой стороной Совета. Сильная сторона заключается в том, что, когда все пять постоянных членов приходят к согласию, Совет действует как «хорошо смазанный механизм», и тогда кажется, что мандат по обеспечению мира и безопасности выполняется. Слабая же сторона заключается в том, что, когда пятерка постоянных членов не может прийти к согласию, страдают люди на местах, как, например, в Дарфуре и Сомали. Тот же участник выразил сожаление в связи с тем, что из-за разногласий постоянных членов Совету Безопасности не удалось согласовать образ действий в отношении ситуации на Ближнем Востоке и облегчить страдания палестинского народа.

Другой оратор выразил несогласие с тем, что Совет якобы ничего не сделал по поводу ситуации в Дарфуре. Иногда Совету не удается прийти к согласию по конкретному вопросу, но это касается всего Совета в целом, а не только пятерки постоянных членов. Еще один участник дискуссии призвал новых членов не делить Совет на постоянных и избираемых членов. Он отметил, что Совет может эффективно выполнять свою работу благодаря тому, что все его члены открыты для диалога. Совету, к примеру, удавалось справляться с серьезными кризисными ситуациями в прошлом, такими как последствия терактов 11 сентября и ситуация в Косово, и так будет и впредь.

Один из выступавших отметил, что Совет является «политическим» органом. По его словам, главная сила Совета заключается в его гибкости и способности применять индивидуальный, особый подход к каждой ситуации. Комментируя замечание одного из предыдущих ораторов о том, что существование пятерки постоянных членов является одновременно и сильной, и слабой стороной Совета, он подчеркнул, что в последние несколько лет право вето использовалось в среднем менее трех раз в год. Другой участник дискуссии заметил на это, что дело не в применении вето, а в угрозе его применения.

По словам этого участника, Совету необходимо серьезно относиться к своим надзорным функциям и не полагаться на «автопилот» при оценке развития ситуации на местах. В качестве положительного примера он привел весьма полезный последний доклад Генерального секретаря о Миссии Организации

Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (S/2008/586), в котором содержатся контрольные задания и показатели прогресса в основных областях укрепления ситуации в стране на период 2008–2011 годов. Оратор выразил надежду на то, что в будущем Департамент операций по поддержанию мира будет чаще делиться с Советом такими оценками. По его мнению, без такого вида информации Совет зачастую не может оценить развитие ситуации на местах и тщательно проанализировать деятельность каждой из миссий, прежде чем продлевать их мандаты. В этой связи другой участник дискуссии, обращая внимание на увеличение расходов на операции по поддержанию мира, выразил сожаление по поводу того, что Совету не хватает опыта военных экспертов. Несмотря на обнадеживающий рост числа совещаний с представителями Департамента операций по поддержанию мира, посвященных военным аспектам операций, т.е. тому, как проводить операции на тактическом уровне, оратор считает, что существует настоятельная необходимость в расширении такого рода опыта и знаний в Организации Объединенных Наций в целом.

Понятия легитимности, вмешательства и верховенства права

В ходе обсуждения несколько выступавших обратили внимание на коллективный характер работы Совета. Один из ораторов отметил, что для обеспечения максимальной легитимности важно, чтобы все члены Совета совместно работали над достижением консенсуса, хотя это не всегда возможно. Он предупредил, однако, что такой сильный акцент на достижении консенсуса может создать неверное впечатление, будто резолюции, принятые единогласно, имеют «больше силы», чем остальные резолюции. Другой оратор отметил, что, поскольку Совет стремится действовать в духе консенсуса, любой его член, независимо от размеров государства, которое он представляет, и опыта участия в работе Совета, может влиять на решение любого вопроса, так как важен каждый голос. Еще один участник дискуссии подчеркнул важность неофициальных консультаций как основного способа проведения интерактивного и конструктивного обмена мнениями, который может содействовать достижению консенсуса между членами Совета.

По словам одного из участников, если Совет Безопасности хочет сохранить свой авторитет, ему необходимо продолжать совершенствовать свои методы работы. Так, Совету следует периодически проводить заседания с участием представителей других органов, таких как Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, Совет по правам человека и Международный Суд, чтобы держать всех в курсе событий в конкретной области. Кроме того, по мнению этого оратора, Совету следует направлять усилия на не терпящие отлагательства вопросы, касающиеся мира и безопасности, не тратя слишком много времени на обсуждение формальностей, таких как формат заседаний, и чаще обращаясь к неправительственным организациям, частным организациям и группам друзей, которые располагают информацией из первых рук о положении на местах. Замечания нескольких других ораторов касались последовательности и справедливости действий Совета. Один из них сказал, что те, кто наблюдает за работой Совета извне, отметили, что Совет имеет тенденцию по-разному подходить к разным вопросам, направляя помощь в один регион и не направляя в другой. По словам другого выступавшего, в некоторых случаях Совет пытается поощрять верховенство права в соответствующих странах, хотя

его ориентация на конкретные действия, возможно, создает впечатление, будто он не придает особой значимости верховенству права во всех случаях.

Еще один участник дискуссии отметил, что иногда вполне понятно, почему Совет по-разному действует в разных ситуациях, однако это не всегда очевидно, поэтому широко распространено мнение о том, что Совету недостает последовательности. Еще один выступавший согласился с тем, что есть некое противоречие между гибкостью, которая необходима Совету для рассмотрения каждой отдельной ситуации, и понятием последовательности. Это отразилось на легитимности Совета, и эту проблему необходимо решать. Учитывая, что Совет не может быть одинаково эффективен во всех ситуациях, один из ораторов высказал мнение, что Совету крайне необходимо изучать весь круг возможностей, прежде чем определять курс ответных действий. Еще один участник дискуссии привел ситуацию в Чаде в качестве примера того, как Совету удалось принять эффективные меры благодаря тому, что он смог оперативно прийти к согласию. Он отметил, что каждую ситуацию следует оценивать индивидуально. Другой участник согласился с тем, что члены Совета проявляют прагматизм и тщательно рассматривают каждую ситуацию в отдельности и что работа Совета наиболее эффективна, когда он сосредоточивает внимание на конкретных обстоятельствах каждого дела, принимая решения, которые, в конечном счете, носят и политический, и прагматический характер. Кроме того, он обратил внимание на опасность бездействия из-за отсутствия прецедентов: это может стать настоящим препятствием для работы Совета.

Сотрудничество с региональными и субрегиональными механизмами

Несколько участников дискуссии отметили расширение взаимодействия с региональными и субрегиональными организациями в разрешении конфликтов в качестве положительного момента в том, как Совет подходит к своей работе. Один из них настоятельно призвал членов Совета более активно поощрять общесистемную поддержку Организацией Объединенных Наций таких региональных и субрегиональных усилий по разрешению конфликтов. Другой оратор отметил, что это может повысить эффективность усилий по предотвращению и разрешению конфликтов. Он выразил надежду на дальнейшее развитие этих усилий, в частности отношений между Советом Безопасности Организации Объединенных Наций и Советом мира и безопасности Африканского союза. Еще один участник призвал вновь избранных членов Совета продолжать «просвещать» Совет на тему пользы поддержания хороших отношений между Организацией Объединенных Наций, с одной стороны, и региональными и субрегиональными организациями и механизмами, с другой. Региональные организации, конечно, нельзя сравнивать с Организацией Объединенных Наций и ее органами, но и они могут привнести свой опыт и знания в процесс принятия решений Советом. По мнению этого оратора, региональные механизмы имеют право вносить свой вклад в работу Совета, когда речь идет об их регионе, хотя бы из-за своей непосредственной близости к месту событий. В качестве примера он привел прежние и нынешние усилия Сообщества по вопросам развития стран юга Африки в Зимбабве.

Предстоящие политические и программные вызовы

Как отметил один из участников дискуссии, по состоянию на январь 2008 года численность миротворцев, задействованных в соответствии с резо-

люциями Совета Безопасности, составила 91 000 человек, а с учетом Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) их число вскоре превысит 100 000 человек. Аналогичным образом, бюджет операций по поддержанию мира составил более 7 млрд. долл. США в год, т.е. почти в три раза больше, чем бюджет начисленных взносов всей организации в целом. Оратор подчеркнул, что в этом контексте надзорные функции Совета приобретают еще большую важность.

В то же время другой участник дискуссии обратил внимание на возможность более активного взаимодействия с различными структурами как в рамках Организации Объединенных Наций, так и вне ее. Соглашаясь с основным оратором предыдущего вечера, он заявил, что серьезные нарушения прав человека действительно представляют угрозу международному миру и безопасности и поэтому должны рассматриваться Советом Безопасности. По его мнению, права человека и ответственность за защиту — это новые вопросы, которым Совету следует уделять повышенное внимание. Он также подчеркнул важность предотвращения конфликтов и призвал внимательнее относиться к этой проблеме. В этой связи Совет может и должен более эффективно использовать специальных посланников и региональные организации. Выступавший подчеркнул, что в дальнейшем Совету следует внимательнее подходить к этой передовой и чувствительной сфере деятельности.

По словам одного из участников дискуссии, в ближайшее время Совет займется рассмотрением следующих серьезных вопросов: 1) острый кризис в Демократической Республике Конго, где, тем не менее, наблюдается значительный прогресс; 2) ситуация в Судане и спорный вопрос о предъявлении нынешнему президенту обвинений в совершении преступлений против человечества и военных преступлений в Дарфуре; 3) последствия ситуации, сложившейся вокруг Грузии; 4) вопрос о нераспространении; и 5) ближневосточный мирный процесс с учетом формирования нового правительства в Израиле и новой администрации в Соединенных Штатах. Несмотря на насыщенность этой повестки дня, Совету необходимо будет также проводить свой обычный обзор операций по поддержанию мира и других мандатов. Новых членов это пугать не должно, однако им следует осознать масштабы запланированной повестки дня, включающей серьезные и важные вопросы, которые Совету предстоит рассмотреть в будущем году.

Заседание II

Методы работы

Ведущий:

Посол Хоанг Ти Чынг
Заместитель Постоянного представителя Вьетнама

Комментаторы:

Посол Джон Созрс
Постоянный представитель Соединенного Королевства
Посол Хорхе Урбина
Постоянный представитель Коста-Рики

На этом заседании выступающие согласились с тем, что Совет Безопасности является наиболее эффективным органом системы Организации Объединенных Наций, главным образом благодаря высокой степени согласованности его методов работы. Несколько ораторов отметили, что, продолжая совершенствовать методы работы, Совет сможет повысить свой авторитет и легитимность, как впрочем и эффективность. Один из выступавших отметил, что к вопросу о методах работы Совета следует подходить с практических, а не с «философских» позиций и что единственным форумом для обсуждения этого вопроса должен быть сам Совет. Другой участник дискуссии, напротив, отметил, что принятие мер по повышению эффективности методов работы Совета не должно считаться «самоцелью». Подвергая сомнению взаимосвязь между улучшением методов работы и легитимностью Совета, которая обусловлена, прежде всего, положениями Устава, этот оратор добавил, что вопрос о совершенствовании методов работы не должен занимать центральное место в обсуждениях Совета. Высказываясь в том же ключе, другой участник заявил, что рассматривать следует не вопрос о методах работы как таковых, а скорее то, как Совету принимать действенные решения и эффективно действовать от имени государств — членов Организации Объединенных Наций. Другие участники дискуссии говорили о необходимости найти правильное соотношение между сохранением эффективности работы Совета и повышением прозрачности, к которому призывают члены Организации в целом. Таким образом, было предложено дополнительно прояснить и тщательно изучить некоторые правила и процедуры. Вместе с тем один из участников отметил, что к совершенствованию методов работы Совета следует подходить «на индивидуальной основе» и «руководствуясь здравым смыслом», а не с позиций кодификации новых правил процедуры.

Участники заседания, в частности, рассмотрели вопрос о методах работы Совета Безопасности в контексте: i) функций Председателя и политических координаторов; ii) миссий Совета Безопасности; iii) сотрудничества с другими органами и структурами Организации Объединенных Наций; iv) расширения внешнего участия и внешнего охвата; и v) шагов по осуществлению записок Председателя (S/2006/507 и S/2007/749).

Функции Председателя и политических координаторов

Учитывая диапазон и объем работы, которую Совет прodelывает каждый месяц, Председатель играет определяющую роль в сохранении и повышении легитимности Совета и в создании условий для участия более широкого круга членов Организации Объединенных Наций. Один из участников дискуссии отметил, что ежемесячный переход функций Председателя позволяет вновь избранным членам привнести свежие идеи в плане методов и программы работы Совета.

Говоря о роли Председателя, несколько выступавших отметили, что тут необходимо опасаться двух «ловушек»: во-первых, не следует придерживаться национальной повестки дня, направляя работу Совета на удовлетворение конкретных интересов, и, во-вторых, следует избегать излишне отстраненного стиля руководства и слепого следования правилам. Один из ораторов отметил, что попытка придерживаться национальной повестки дня может помешать выполнению основных функций Председателя, заключающихся в преодолении

расхождений между членами Совета и разработке такой повестки дня, которая позволила бы стимулировать процесс принятия решений. Единственным «исключением» в этом отношении могут считаться организуемые Председателем тематические дискуссии. Что касается второй «ловушки», то тут было отмечено, что слепое следование правилам и отстраненность от проблем Совета отрицательно сказываются на функциях Председателя в области предоставления рекомендаций и указаний. Как сказал один из участников, осуществляя руководство, Председатель должен задавать направление обсуждений и способствовать более предметному изучению соответствующих вопросов. Другой оратор добавил, что лучшими председателями зачастую оказывались те, которые оставались в тени, исполняя свою роль незаметно и эффективно и привлекая внимание не к себе, а к рассматриваемым вопросам. Еще один выступающий подчеркнул, что одной из главных функций Председателя является обеспечение выполнения программы работы, которая согласовывается членами Совета в начале каждого месяца.

Что касается функций политических координаторов, то несколько участников дискуссии согласились с тем, что их потенциал используется не в полной мере. Один из выступавших отметил, что политические координаторы нередко оказываются под перекрестным огнем, когда рассмотрение вопросов по несколько раз переходит от экспертов к послам и обратно. В таких случаях политические координаторы в конечном итоге начинают играть роль «процедурных координаторов». Другой оратор отметил, что есть множество способов более эффективно использовать политических координаторов. В этой связи один из участников дискуссии предложил, чтобы помимо подготовки ежемесячной программы работы политические координаторы осуществляли ряд полномочий, связанных с принятием решений, в том числе полномочия по урегулированию некоторых вопросов без участия послов. Еще один выступавший отметил, что следует проводить четкое различие между ролью политических координаторов и послов. Работа политических координаторов должна быть, главным образом, сосредоточена на процедурных вопросах, а политические функции, включая участие в прениях и принятие решений, должны оставаться за послами. Тот же участник добавил, что за последние 10 лет роль политических координаторов в делегациях заметно изменилась: она стала более формальной и институционализированной. Другой оратор предложил в следующем году провести в рамках семинара отдельное заседание политических координаторов для дальнейшего прояснения их роли и функций.

Миссии Совета Безопасности

Было отмечено, что организация миссий Совета Безопасности является полезным способом сбора информации из первых рук и налаживания конструктивного взаимодействия с правительственными чиновниками, членами оппозиционных партий, организациями гражданского общества, национальными и международными неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами. Один из участников дискуссии признал важную роль миссий в предотвращении конфликтов, которая заключается в том, что миссии позволяют членам Совета получить более полное представление о ситуации, способствуя применению творческого и стратегического подхода. На его взгляд, миссии Совета могут играть активную роль в посредничестве в конфликтах, особенно когда речь идет о миссиях «малого формата» из пяти или

шести членов, как в случае миссии, направленной в Тимор-Лешти в ноябре 2007 года. Этот оратор отметил также, что Совету следует рассмотреть возможность увеличения числа миссий в будущем, включая организацию миссии в район Великих озер.

Сотрудничество с органами и структурами Организации Объединенных Наций

Целый ряд участников призвал к более тесному сотрудничеству с другими органами и структурами Организации Объединенных Наций, такими как Генеральная Ассамблея, Экономический и Социальный Совет, Совет по правам человека, Комиссия по миростроительству и Секретариат.

1. Генеральная Ассамблея

Было отмечено, что расширение сотрудничества с Генеральной Ассамблеей и ее вспомогательными органами становится все более важным по мере того, как все более тесной становится связь между вопросами безопасности, развития и прав человека. Обсуждения с участием различных органов и представителей позволяют Совету иметь более полное представление о рассматриваемых им вопросах. Заявление Председателя Совета Безопасности по Мьянме (S/PRST/2008/13), к примеру, было подготовлено без учета принятой ранее Советом по правам человека резолюции, касающейся той же ситуации. В то же время один из участников дискуссии предостерег, что Совет Безопасности может вторгнуться в круг функций и полномочий Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека. Он добавил, что успешная совместная работа различных органов и структур вполне возможна, как, например, в случае, когда Совет Безопасности передает дело в Международный уголовный суд. Другой оратор поинтересовался, почему озвученное на семинаре два года назад предложение о проведении регулярных совещаний председателей Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета так и не было реализовано. Он полагает, что такие консультации могли бы оказаться полезными для координации ежемесячной деятельности и способствовать расширению Советом сферы охвата и укреплению сотрудничества.

Кроме того, предметом оживленного обсуждения стал ежегодный доклад Совета Безопасности Генеральной Ассамблее. Участники дискуссии высоко оценили подготовленное делегацией Вьетнама введение к ежегодному докладу за 2007/08 год, в котором содержится и краткое описание, и содержательный анализ деятельности Совета в различных регионах и по различным направлениям, начиная с проблемы распространения оружия массового уничтожения и заканчивая ролью региональных и субрегиональных организаций в поддержании международного мира и безопасности. Участники обсуждения предложили использовать введение к этому докладу в качестве образца для последующих докладов. Вместе с тем один из выступавших обратил внимание на то, что, несмотря на заметные улучшения, Генеральная Ассамблея все так же озабочена вопросом повышения транспарентности, так что ее озабоченность, вероятно, связана скорее не с отсутствием транспарентности, а со структурными аспектами. Один из ораторов выразил сожаление в связи с тем, что в ходе последнего обсуждения Генеральной Ассамблеей ежегодного доклада Совета менее трети выступавших высказали замечания о работе Совета, обсуждая вместо этого возможность его реформирования.

2. *Комиссия по миростроительству*

Расширение сотрудничества с Комиссией по миростроительству было признано крайне важным для программы работы Совета. Участники дискуссии, в частности, призвали шире применять стратегический подход к развитию сотрудничества с Комиссией в целях обеспечения плавного перехода от деятельности по поддержанию мира к деятельности по миростроительству и повышению подотчетности в этих областях. Один из выступавших призвал Совет прекратить играть в конфликтах роль «няньки» и начать применять всесторонний подход, который в качестве основной составляющей включал бы деятельность по миростроительству. Другой участник дискуссии подчеркнул, что Совету было бы полезно более эффективно использовать работу и опыт Комиссии по миростроительству. Отмечая, что Совет не может посвящать все свое время вопросам миростроительства, оратор выразил мнение, что Совету следует в большей степени полагаться на Комиссию как на «вспомогательный орган» Совета Безопасности.

3. *Секретариат*

Были высказаны многочисленные слова признательности в адрес Секретариата за его усилия по оказанию членам Совета Безопасности помощи в их профильной деятельности, решении процедурных вопросов, контактах и исследовательской работе. Участники подчеркнули важность поддержания и укрепления этих отношений, в частности при работе над проблемами, требующими исследований по существу вопроса. Было отмечено, что вклад Секретариата в заседания Совета Безопасности может стать решающим для их исхода. Другой оратор подчеркнул, что государства-члены должны с благодарностью принимать такую информацию и пользоваться рекомендациями Секретариата. Еще один участник заявил, что Секретариату необходимо прилагать больше усилий для оказания членам Совета поддержки в области выполнения ежемесячной программы работы, особенно в отношении своевременности представления докладов Генерального секретаря и организации брифингов должностными лицами Секретариата.

Расширение вклада и взаимодействия

Признав, что в последние годы Совет сделал несколько попыток улучшения прозрачности своей работы, участники, тем не менее, призвали к расширению взаимодействия и контактов с i) нечленами Совета Безопасности, особенно непосредственно вовлеченными в конфликт или конкретно затронутыми им, ii) неправительственными организациями и гражданским обществом и iii) средствами массовой информации. Несколько ораторов отметили, что был достигнут значительный прогресс в расширении вклада расширенного членского состава и взаимодействия с ним, что выражается, в частности, в обеспечении открытого доступа к предварительным проектам ежемесячной программы работы Совета и проведении Председателем Совета в начале каждого месяца брифингов для нечленов Совета. Тем не менее участники призвали к дальнейшему укреплению как официальных, так и неофициальных контактов.

Что касается включения нечленов в работу Совета, один участник предложил предоставить расширенному членскому составу больший доступ к программе работы Совета для повышения ее транспарентности и легитимности.

Один из ораторов поинтересовался, почему члены Совета неохотно предоставляют другим возможность выразить свои взгляды. Однажды он был приглашен на заседание Совета, однако ему не было предоставлено возможности высказаться, вследствие чего напрашивается вопрос о том, зачем его приглашали. Однако, согласно мнению другого оратора, необходимо отделять процесс от реальных целей, поскольку в настоящее время в обсуждение могут быть включены все соответствующие взгляды, которые могут быть выражены опосредованно. По поводу этих неофициальных каналов отмечалось, что нечлены Совета могут выразить свои мнения через региональные группы или путем переговоров с Председателем или одним из членов Совета.

Один участник отметил, что у Совета не получается установить достаточно хорошие коллективные отношения с заинтересованными странами. По его опыту, заинтересованные страны по-разному общаются с крупными и малыми странами, а качество этого общения имеет большое значение. Ежедневные встречи с заинтересованными странами не нужны, однако несмотря на некоторый достигнутый недавно прогресс, общее качество связи можно улучшить. В качестве примера подобных положительных мер он привел недавнюю встречу со странами, предоставляющими войска, по конкретному вопросу за несколько дней до того, как эта проблема рассматривалась Советом. Время проведения этой встречи стран, предоставляющих войска, является явным улучшением по сравнению с тем, как это делалось в прошлом, когда подобная встреча проводилась лишь за несколько часов до заседания, что не давало странам, предоставляющим войска, достаточно времени для полноценной связи со столицами или с членами Совета.

В ходе последующей дискуссии участники обсуждали методы работы Совета с государствами-членами, непосредственно вовлеченными в конфликт или конкретно затронутыми им. Хотя Совет разрешает государству-члену, являющемуся стороной конфликта, присутствовать на обсуждении, которое его касается, было указано, что во временных правилах процедуры не проводится различия между простым присутствием на подобном заседании и фактическим выступлением на нем. Другой участник повторил, что необходимо уделять должное внимание государствам-членам, непосредственно вовлеченным в конфликт или затронутым им, давая им возможность делать официальные заявления. Предыдущий оратор согласился, отметив, что в соответствии с нынешней практикой, если решение Совета, такое как резолюция, накладывающая санкции, касается государства-члена, то ему обычно дается только пять минут для изложения своей позиции. Не уделяя должного внимания подобным заявлениям, Совет способствует формированию атмосферы раздоров и подозрений. С другой стороны, другой участник возразил, что, хотя привлечение к работе государств-членов, непосредственно вовлеченных в конфликт или конкретно затронутых им, имеет большое значение, Совет должен попытаться найти баланс между транспарентностью и эффективностью. Четвертый оратор отметил, что данный пример подчеркивает необходимость более строгого подхода к сотрудничеству с такими государствами-членами. Он предположил, что некоторое представление об этом может дать процедура конфиденциальных сообщений 1503, пересмотренная Комиссией по правам человека. Говоря о взаимосвязи между методами работы и ролью Совета Безопасности в сфере урегулирования кризисов, один участник призвал Совет найти способы работы с заинтересованными сторонами в более «нейтральном» и «спокойном» ключе, указав на

тот факт, что государства-члены обычно не стремятся к официальному включению в повестку дня вопросов, являющихся предметом официального рассмотрения в Совете.

Несколько участников призвали к повышению качества подготовки заявлений Председателя. Один оратор заметил, что слишком часто заявления Председателя стандартны и в них нет стратегической оценки или предлагаемого решения по пунктам повестки дня, рассмотренным в Совете, и это превращает заявления в бесполезный механический ответ. По мнению другого участника, зачастую в заявлениях Председателя не учитывается в достаточной степени вклад всех членов. В этой связи было предложено издавать заявления Председателя через два-три дня после заседания, тем самым давая достаточно времени для включения в них всех позиций, высказанных в ходе обсуждений.

Что касается регулярных брифингов, организуемых Председателем Совета Безопасности и председателями вспомогательных органов для нечленов Совета, было отмечено, что за последние несколько лет Совет увеличил число подобных брифингов, однако зачастую на них присутствовала лишь небольшая группа государств-членов. Один оратор приписал это чувству разочарования и отчужденности многих государств-членов, вызванному работой Совета. Поэтому он настоятельно призвал Совет перейти от подхода, ориентированного на «спрос» к «более активным» усилиям с целью повышения интереса нечленов к его работе. Оставаясь приверженным взаимодействию и обмену информацией с расширенным членским составом как своим основным обязанностям, Совет может надеяться на изменение укоренившегося у общего членского состава отношения к его работе.

По мнению нескольких участников, заседания по формуле Арриа оказались полезным средством расширения вклада и участия гражданского общества. Отмечалось, что эти заседания были ощутимо неофициальными, а процедуры — весьма гибкими, что позволяло Совету приглашать целый ряд заинтересованных сторон, которые делали содержательные доклады по существу проблем, обсуждаемых Советом. Однако один оратор предупредил, что эти совещания не являются заседаниями Совета Безопасности как таковыми. Отметив, что использование формулы Арриа не обязательно должно быть исключительной прерогативой Совета, участник указал, что любое государство-член может созвать подобное заседание и пригласить заинтересованных субъектов принять в нем участие. По мнению другого оратора, члены гражданского общества подтвердили ценность заседаний по формуле Арриа, однако выразили сожаление по поводу того, что в ходе этих заседаний у них недостаточно времени для того, чтобы в полной мере высказать свои мнения и обратить внимание на волнующие их вопросы. Продолжая, он заметил, что одним из вариантов может стать проведение нескольких заседаний по формуле Арриа в формате выездного семинара, который позволит обсудить вопросы более глубоко. Другой участник, отметив, что время для большинства обсуждений Совета ограничено и что даже государства-члены не всегда имеют возможность полностью выразить свои позиции, поставил вопрос о том, будет ли целесообразно выделять больше времени на доклады гражданского общества.

Несколько ораторов подняли вопрос об отношениях Совета со средствами массовой информации. Один участник предложил наделить Председателя Совета свободой общения с прессой и освещения работы на заседаниях. Он отме-

тил, что, несмотря на правила строгой конфиденциальности закрытых заседаний и неофициальных консультаций Совета, средства массовой информации обладают способностью быстро выяснять содержание обсуждений благодаря утечкам информации и другим источникам. Поэтому наделение Председателя полномочиями общаться с прессой до того, как это сделают другие участники, будет способствовать более объективному информированию общественности. Другой оратор подчеркнул, что у Председателя имеются определенные обязательства перед прессой, такие как регулярное и своевременное предоставление информации. Один оратор отметил, что члены Совета будут более свободно участвовать в интерактивных и свободных обсуждениях только тогда, когда будет обеспечена конфиденциальность неофициальных консультаций.

Осуществление элементов записок Председателя (S/2006/507 и S/2007/749) и возможные последующие шаги

Один из ораторов отметил, что нельзя теоретизировать, когда речь идет о методах работы, поскольку они ежедневно меняются. Однако наличие некоторых руководящих принципов, как указано в записках Председателя (S/2006/507 и S/2007/749), может помочь структурировать работу Совета. В частности, другой участник назвал пункт 41 документа S/2006/507, в котором содержится подробная информация о коллективных рабочих отношениях для подготовки резолюций Совета, заявлений Председателя и заявлений для прессы, чрезвычайно полезным. Третий участник призвал к разработке для документа S/2007/507 обновленных рамок, которые прояснят практику и процедуры. Четвертый оратор согласился с тем, что пришло время провести обзор документа S/2006/507, с тем чтобы выявить элементы, которые еще только предстоит осуществить, и добавил, что Секретариат также должен внести свой вклад в это дело. Справочник по методам работы Совета Безопасности, изданный в декабре 2006 года, также был назван полезным для членов Совета. Наконец, еще один оратор выразил сожаление по поводу того, что правила процедуры Совета до сих пор являются временными, поскольку этот фактор ставит под сомнение предсказуемость действий Совета.

Заседание III Комитеты и рабочие группы Совета Безопасности

Ведущий:

Посол Невен Юрица
Постоянный представитель Хорватии

Комментаторы:

Посол Абдельразаг Гуидер
Посол и советник по правовым вопросам Ливийской Арабской Джамахирии
Г-н Ла Ифань
Советник-посланник Китая

С учетом того, что за последние 10 лет число комитетов и рабочих групп Совета Безопасности, а также спектр их обязанностей увеличились, на данном заседании рассматривались следующие четыре вопроса: i) методы работы и

отношения между вспомогательными органами и Советом; ii) контртеррористические комитеты и поддержка персонала, включая глобальный обзор осуществления резолюции 1373 (2001) и промежуточный обзор работы Исполнительного директора Контртеррористического комитета в 2009 году; iii) вопросы санкций; и iv) обязанности Председателя и разделение труда.

Методы работы и отношения между вспомогательными органами и Советом

Было отмечено, что, в отличие от самого Совета, решения комитетов и рабочих групп обычно принимаются консенсусом, хотя он не всегда легко достигается. Другой оратор дал высокую оценку этой практике, несмотря на то, что она требует больших затрат времени, поскольку такой образ действий помогает принимать более обдуманные решения с долгосрочной перспективой. Он привел Рабочую группу по вопросу о детях и вооруженных конфликтах в качестве примера того, как выработка консенсуса способствовала достижению лучшего и более взвешенного результата. Однако третий собеседник поинтересовался, не следует ли придать больше гибкости правилу консенсуса и оставить место для исключений, в частности, в вопросах санкций, включая внесение в перечень, исключение из перечня и предоставление гуманитарных изъятий.

Было заявлено, что Совету необходимо уделять больше внимания улучшению методов работы комитетов и рабочих групп, с тем чтобы они не погрязли в процедуре, и позволить им решать больше вопросов существа. Другой участник согласился, заявив, что эту область деятельности можно усовершенствовать, например, посредством расширения контрольных мероприятий и других средств.

Один из ораторов предупредил, что относительно недавнее увеличение числа комитетов и рабочих групп Совета подняло вопросы о согласованности, конфликтах полномочий, дублировании работы и, в некоторых случаях, противоречивых требованиях к представлению докладов. Он сказал, что, несмотря на некоторые улучшения, Совету необходимо урегулировать эту ситуацию и рассматривать подобные вопросы систематически. По мнению другого оратора, число вспомогательных органов затрудняет ориентацию новых членов и полное понимание ими принципов работы Совета. На его взгляд, следует уделить повышенное внимание ликвидации частичного дублирования обязанностей между вспомогательными органами.

Также освещалась задача повышения прозрачности методов работы комитетов. По мнению одного из ораторов, необходимо укрепление контактов с расширенным сообществом Организации Объединенных Наций (включая государства и региональные и субрегиональные органы). Рабочие группы и комитеты должны обладать четкими и полными полномочиями вовлекать нечленов Совета в решение вопросов, которые представляют для них особый интерес. Признав, что в последние годы был достигнут определенный прогресс в области повышения прозрачности, он, тем не менее, отметил, что эта долгосрочная задача заслуживает постоянного внимания членов Совета. Второй оратор прокомментировал, что другой областью деятельности, требующей согласованных усилий, является рационализация основной инфраструктуры, созданной для поддержки работы различных комитетов и рабочих групп. Он отме-

тил, что председатели и члены этих вспомогательных органов зачастую в значительной степени зависят от помощи, оказываемой специалистами и Секретариатом. Из-за быстрого роста числа этих экспертных групп в некоторой степени пострадали координация и согласованность их действий.

Контртеррористические комитеты и поддержка персонала, включая глобальный обзор осуществления резолюции 1373 (2001) и промежуточный обзор работы Исполнительного директората Контртеррористического комитета в 2009 году

Один оратор отметил, что часто упоминается вариант слияния или консолидации органов, занимающихся тесно связанными вопросами, например трех комитетов и одной рабочей группы по борьбе с терроризмом. Однако, по его мнению, — и с этим согласился другой оратор — инициативы Совета должны выходить за рамки контроля согласованности действий его собственных вспомогательных органов и быть направлены на достижение согласованности действий внутри Организации Объединенных Наций, особенно когда затронуты такие важные вопросы, как борьба с терроризмом. Хотя он считает, что Целевая группа по осуществлению контртеррористических мероприятий играет важную роль, необходимо признать, что контртеррористические комитеты Совета углубили работу над этой проблемой и сделали ее более эффективной благодаря разработке порядка режима представления докладов, визитам для оценки ситуации и содействию в оказании технической помощи. По мнению двух участников, контртеррористическая стратегия Генеральной Ассамблеи получила широкую поддержку частично потому, что она касается не только вопросов, связанных с безопасностью, но и коренных причин терроризма.

Один оратор подчеркнул, что совершенно необходимо поддерживать и подкреплять резолюциями Совета согласованность мер, принимаемых комитетами и рабочими группами, особенно занимающимися борьбой с терроризмом. Контртеррористический комитет, учрежденный резолюцией 1373 (2001), играет ключевую роль в этой сфере. Однако, по его мнению, в работе этого Комитета необходимо уделять еще большее внимание вопросам прав человека.

Другой оратор упомянул о промежуточном обзоре работы Исполнительного директората Контртеррористического комитета как о возможности оценить эффективность работы Контртеррористического комитета. Ожидается, что этот обзор, который должен быть завершен к концу июня 2009 года, будет содержать тщательный анализ работы Директората, предназначенный для представления как Совету, так и расширенному членскому составу Организации Объединенных Наций. Он отметил, что в ходе этого процесса будет необходимо активное сотрудничество всех членов, включая вновь избранных.

Вопросы санкций

Два оратора подчеркнули важность транспарентности, справедливых и четких процедур и надлежащих процессуальных гарантий в работе комитетов по санкциям. Один оратор подчеркнул, что, если не будут обеспечены транспарентность, справедливые процедуры включения в перечень и исключения из перечня и независимый обзор, то весомость адресных санкций — подхода, который сформировался за последнее десятилетие в многочисленных комитетах Совета, рискует быть подорванной. По мнению обоих участников, недавно вы-

несенное Европейским судом решение по делу Кади было четким сигналом о необходимости транспарентности процедур санкций и уважения прав частных лиц. Оба также отметили, что были достигнуты некоторые улучшения, например, в виде резолюции 1822 (2008) Совета, в которой Совет дал Комитету, учрежденному резолюцией 1267 (1999) по организации «Аль-Каида» и движению «Талибан», пересмотреть к 30 июня 2010 года все имена, включенные в сводный список на момент его принятия, и опубликовать на веб-сайте Комитета описание причин включения в перечень каждого из них. Третий участник выразил надежду на то, что работа, в настоящее время ведущаяся этим Комитетом над разработкой процедур исключения из списка, продолжится в Совете, и добавил, что также необходимо разработать процедуры, применяемые в случае ошибочного включения в список. Четвертый участник предложил рассмотреть вопрос о том, как вопросы включения в перечень и исключения из перечня можно решить в рамках резолюции 1822 (2008) и «даже вне ее юрисдикции».

Высказываясь далее по вопросу о соблюдении процессуальных гарантий, один участник упомянул о том, что методы работы и представления докладов предыдущей группы контроля по Сомали подверглись определенной критике. Совету необходимо убедиться в том, что проблемы подобного типа будут адекватно решены в будущем. Он настоятельно призвал группы контроля и комитеты по санкциям бросить свежий взгляд на проблему обеспечения процессуальных гарантий и ее последствия для их работы. Другой оратор прокомментировал, что до сих пор имеется определенная обеспокоенность, связанная с включением в перечень и исключением из перечня и влиянием на соблюдение процессуальных гарантий, однако остается неясным то, как эти проблемы будут решаться.

Один оратор призвал к пристальному наблюдению за работой экспертов, которые помогают комитетам по санкциям, выезжая для изучения ситуации на местах. В ответ другой участник возразил, что группы экспертов тщательно проверяются и утверждаются до найма для работы в миссиях Совета. Он указал, что фактически эти группы отчитываются перед комитетами, а не перед Секретариатом, поэтому их доклады независимы.

Один из участников заявил, что, будучи одним из немногих обязательных инструментов, санкции остаются важной частью работы Совета. Однако далее он добавил, что члены Совета должны как можно более четко представлять себе негативное влияние санкций на наиболее уязвимые группы населения в затронутых странах. Прочитав основной доклад Верховного комиссара, он настоятельно призвал Совет услышать голос наиболее пострадавших.

Обязанности Председателя и разделение труда

Один из ораторов отметил, что председатели комитетов и рабочих групп обычно избираются из группы непостоянных членов Совета в ходе достаточно формального процесса без строгих юридических рамок. Другой участник поинтересовался, должен ли председатель вспомогательного органа обладать полномочиями передавать тупиковые вопросы в Совет, или подобное решение должно сначала утверждаться соответствующим органом. Более того, позволена ли председателям определенная степень гибкости в их действиях, направленная на то, чтобы работа комитета действительно способствовала сокращению рабочей нагрузки Совета, а не обременению его техническими деталями?

По мнению одного оратора, одним из прямых последствий правила консенсуса стало то, что председатель должен постоянно поддерживать диалог и сотрудничество со всеми членами комитета при подготовке к крупным мероприятиям. Он также добавил, что одной из основных функций председателя является достижение консенсуса и содействие созданию атмосферы сотрудничества внутри своего комитета, с тем чтобы дать ему возможность двигаться вперед.

Один из участников прокомментировал, что рост числа вспомогательных органов дал избранным членам широкие возможности играть более значительную и существенную роль в Совете. По его мнению, члены обычно стремятся председательствовать в определенных комитетах либо в силу непосредственного государственного интереса, либо из-за того, что тема работы комитета интересует их делегации. Он напомнил, что, хотя четкий интерес к соответствующей теме является несомненным преимуществом, более беспристрастный подход к вопросу также ценен.

Должны ли постоянные члены более часто исполнять функции председателя или сопредседателя вместе с непостоянным членом? Оратор, задавший этот вопрос, отметил, что большая часть информации, рассматриваемой комитетами, исходит от постоянных членов, что затрудняет ее оценку председателем и открытое обсуждение в комитете. По его мнению, если бы постоянные члены сами председательствовали в некоторых вспомогательных органах, в некоторых случаях это могло бы упростить диалог. Учитывая характер большей части информации, представляемой на рассмотрение вспомогательных органов, обсуждаемое государство совместно с председателем может легче опровергнуть данные, когда постоянный член, представивший их, не председательствует в органе или вообще отсутствует. Второй участник отметил, что постоянным членам могло бы быть полезно разделить обязанности по председательствованию в комитетах и рабочих группах, поскольку более крупные делегации легче справляются с нагрузкой, которая ложится на плечи председателя.

Заседание IV

Сделанные выводы: размышления участников дискуссии 2008 года

Ведущий:

Посол Алехандро Д. Вулфф

Заместитель Постоянного представителя Соединенных Штатов

Комментаторы:

Посол Рикардо Альберто Ариас

Постоянный представитель Панамы

Посол Ян Граулс

Постоянный представитель Бельгии

Посол Думисани Ш. Кумало

Постоянный представитель Южной Африки

Посол Р.М. Марти М. Наталегава
Постоянный представитель Индонезии

Ведущий открыл заседание, поблагодарив членов, выбывающих из состава Совета, за их целеустремленность и напряженную работу в ходе двухлетних сроков их членства. Он признал сложность вопросов, которые пришлось решать Совету Безопасности в 2008 году, и поблагодарил членов за атмосферу коллегиальности и уважения внутри органа.

Влияние избранных членов на работу Совета Безопасности

Несколько участников изучили динамику среди членов Совета, в частности влияние избранных членов на работу и решения Совета. Один участник отметил реальное чувство разочарования среди избранных членов по поводу того, что принятие решений подчас кажется исключительно сферой компетенции постоянных членов. Некоторые решения изначально обсуждались и фактически принимались постоянными членами, тогда как остальные получали возможность высказать свое мнение только после того, как решение было принято.

Другой участник возразил, что, хотя эта концепция широко распространена, она на самом деле неверна. Избранным членам дается возможность играть ведущую роль и обеспечивать целенаправленность действий, особенно в периоды нерешительности и тупика. Другой участник добавил, что различия между избранными и постоянными членами не так четко выражены, как многие считают. Как указал третий оратор, без тесного сотрудничества между постоянными и избранными членами Совет будет все время находиться в тупике, поскольку для принятия резолюций требуется девять голосов. Он также подчеркнул важность многоголосия в Совете, отметив, как ценны мнения отдельных стран и региональных участников для работы Совета. По мнению четвертого участника, преимущество постоянных членов обусловлено тем, что они всегда присутствуют в Совете, а не их правом вето. Пятый собеседник добавил, что избранные члены не должны довольствоваться обвинениями постоянных членов в различных недочетах, поскольку для действий избранных членов имеется достаточный простор.

Один оратор отметил, что вновь избранные члены не обладают такой институциональной памятью, как постоянные члены, и поэтому в меньшей степени подготовлены к динамичной повестке дня Совета. Другой участник также прокомментировал высокие требования, налагаемые работой в Совете на вновь избранных членов, особенно малые миссии, располагающие меньшим количеством персонала или ресурсов. Третий оратор добавил, что, тем не менее, необходимо признать, что планирование рабочего времени представляет проблему как для малых, так и для больших делегаций, особенно учитывая долгие часы, проводимые послами в Совете и оставляющие относительно мало времени на другие вопросы. Тем не менее большое впечатление на него произвел уровень подготовленности, продемонстрированный малыми миссиями. Несомненно, обратной стороной эффективности их работы в Совете было сокращение внимания, уделяемого другим органам и учреждениям, таким как Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет.

Рекомендации новым членам Совета Безопасности

Выбывающие из состава Совета и нынешние члены предложили несколько рекомендаций вновь избранным членам. Один участник заявил, что ему будет не хватать членов, выбывающих из состава Совета, поскольку им удалось достичь согласия по многим вопросам. Он заявил, что членство в Совете — это огромная честь и что его члены несут огромную ответственность за принятие решений, влияющих на жизнь тысяч людей, которые, возможно, никогда не побывают в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

Было сказано, что избранные члены зачастую чувствуют большую ответственность за нечленов, что обусловлено временным пребыванием последних в Совете. По этой причине создание условий для полноценного участия в работе и достижении консенсуса более широкого круга членов организации часто является для них приоритетом. Другой оратор предсказал, что новые члены очень скоро почувствуют бремя этой ответственности, когда представитель нечлена Совета обратится к ним с просьбой донести до Совета его точку зрения, особенно если Совет будет обсуждать подобную ситуацию за закрытыми дверями. Он сказал, что в силу этого бремени важно, чтобы члены «оставались верны своим принципам», вне зависимости от того, «на чью мозоль они наступают».

Два участника прокомментировали важность приверженности своим корням, поскольку, в конце концов, каждый член будет подотчетен своим собственным гражданам. Другой оратор, однако, подчеркнул необходимость достижения глобального взгляда на вещи, выходящего за рамки более узких национальных и/или региональных интересов. Он добавил, что члены Совета должны стремиться к налаживанию связей и достижению консенсуса, поскольку глобальный подход имеет первостепенное значение для успешной работы в Совете.

Один оратор предупредил, что новые члены Совета, ввиду недостатка времени для размышлений о процессах и методах работы, должны просто приспособливаться и адаптироваться к новым условиям. По мнению другого участника, двухлетний срок работы избранных членов Совета состоит из пяти этапов. В ходе первого этапа вновь избранные члены испытывают период «эйфории», вызванной доверием, оказанным им общим членским составом. Второй этап характеризуется «трепетом», поскольку вновь избранные члены начинают в полной мере осознавать объем предстоящей им работы. Третий этап можно назвать этапом «сожалений» из-за необходимости иногда решать спорные вопросы и значительной рабочей нагрузки. В ходе четвертого этапа избранные члены начинают привыкать к повестке дня и методам работы Совета и уверенно и комфортно чувствуют себя при обсуждении различных вопросов. Наконец, на пятом этапе они испытывают глубокое сожаление по поводу того, что срок их членства заканчивается.

Два участника упомянули о необходимости присутствия в столицах опытной группы поддержки делегаций в Нью-Йорке. Один оратор отметил, что, несмотря на самостоятельность многих делегаций, работающих в Организации Объединенных Наций, представителям жизненно необходимо поддерживать регулярные контакты со своей столицей. Второй участник добавил к этому, что важно признавать сложность отношений на уровне столиц. Нередко случалось так, что делегациям, работающим в Организации Объединенных Наций, при-

ходило координировать не только собственные взаимоотношения со своей столицей, но также и взаимоотношения столицы с 14 другими членами Совета. Он отметил, что эта необходимость чувствуется особенно остро, когда дело касается сложных политических вопросов.

Транспарентность, конфиденциальность и эффективность

Говоря о транспарентности, один участник подчеркнул, что контакты с расширенным членским составом необходимы для поддержания легитимности и авторитета Совета. Один участник рассказал, что, в соответствии с Договором о Европейском союзе, на членах Совета, входящих в Европейский союз, лежит обязанность «держат основные государства-члены полностью в курсе дел». Поэтому они встречаются раз в две недели для обсуждения программных мероприятий Совета. Было внесено предложение о том, чтобы подобные модели применялись к другим региональным группам и организациям.

Состоялась оживленная дискуссия о том, как так называемые «группы друзей» могут влиять на транспарентность. Один оратор заявил, что, хотя группе государств-членов может быть полезно собраться для обсуждения принципиально важной проблемы, однако нецелесообразно разрабатывать резолюцию, не дав всем членам Совета времени для проведения консультаций и согласования ее со своими столицами до голосования. Он предупредил, что приглашение группы друзей, включая нечленов Совета, к участию в процессе принятия Советом решений может привести к неэффективности его работы. Другой оратор предупредил, что термин «группа друзей» может ввести в заблуждение, поскольку такие группы не обязательно стремятся к защите интересов соответствующей страны. Однако третий оратор возразил, что вовлечение групп друзей в обсуждение вопроса с предоставлением им возможности реального участия в нем повысит транспарентность, позволив Совету выйти за рамки его 15 членов. Два других участника согласились с этим мнением, добавив, что группы друзей помогали учитывать региональную специфику и позволяли государствам-членам, проявляющим особую заинтересованность, участвовать в обсуждениях Совета. Другой участник отметил, что вновь избранные члены должны осознавать, что неофициальный процесс, такой, как вовлечение группы друзей, является для расширенного членского состава одним из способов принимать более активное участие в работе Совета.

Несколько участников признали необходимость достижения равновесия между транспарентностью и конфиденциальностью. Двое из них отметили, что члены Совета регулярно сообщают друг о друге о мероприятиях Совета и что, входя в залы заседаний Совета, они приносят с собой информацию из внешнего мира. Поэтому сам Совет не является «закрытым предприятием», несмотря на то, что его закрытые заседания и неофициальные консультации конфиденциальны. Один участник, согласившись с тем, что Совет обязан проводить широкие консультации с нечленами Совета, все же предостерег, что эффективность его работы может снизиться, если члены не будут уверены в конфиденциальности. Один оратор, признавая, что работа Совета в значительной степени изменилась за последние 15 лет, отметил, что наблюдается тенденция к ее большей открытости.

Состоялась обстоятельная дискуссия о порядке организации и форматах заседаний. В этом контексте несколько участников также подняли вопрос об

эффективности. Некоторые участники, утверждая, что Совет является наиболее эффективно работающим органом в Организации Объединенных Наций, настаивали на том, что для поддержания этого уровня эффективности члены Совета должны иметь возможность проводить заседания самостоятельно, особенно при обсуждении сложных пунктов повестки дня. В частности, два оратора подчеркнули ценность неофициальных консультаций в качестве форума для реальных переговоров, обмена идеями и достижения консенсуса. Один оратор, подчеркнув, что Совет Безопасности является органом, принимающим решения, заявил, что его членам необходимо обсуждать вопросы самостоятельно с целью достижения консенсуса. Например, он упомянул о том, что наблюдал, как член, пришедший на заседание с определенной позицией, изменил свое мнение в результате прений в ходе консультаций.

Второй оратор отметил, что существует внутренняя напряженность между теми, кто считает, что Совет должен проводить больше открытых заседаний, и теми (включая его самого), кто считает, что наилучшие результаты достигаются посредством неофициальных консультаций и обсуждений, а не официальных заседаний. Подготовленные заявления, зачитываемые на официальных заседаниях, отнимают много времени и отбивают охоту к ведению интерактивных обсуждений, способствуя созданию атмосферы, в которой одни члены не слушают то, что говорят другие. Он обратился к членам, входящим в состав Совета, с просьбой помочь Совету поддержать его способность к взаимодействию посредством неофициальных консультаций. Наконец, он пожаловался, что открытые заседания нередко превращаются в «театр» с ожесточенной полемикой между членами, который не дает реальных результатов и уменьшает потенциал Совета в области эффективной деятельности. По его мнению, поддержание совещательного процесса имеет важное значение, и этот результат может быть достигнут гораздо быстрее, если члены не будут указывать друг на друга пальцем.

В ответ один из участников предположил, что, хотя интерактивные обсуждения, например, в ходе неофициальных консультаций, оптимальны для дискуссий по вопросам существа, многие государства-члены сомневаются, что они укрепляют легитимность Совета. Он никогда не видел нечленов в зале, где проводятся консультации, и, хотя он не будет отстаивать необходимость их присутствия, ясно, что требуется более открытое общение лучшего качества.

По мнению одного из участников, даже предположительно неофициальные консультации становятся слишком официальными. Например, он объяснил, что двукратное выступление на неофициальной консультации не приветствуется, а трехкратное выступление практически никогда не практикуется. Оратор выразил сомнение по поводу того, является ли данная формальность результатом необходимости представлять национальную позицию или, скорее, отражает индивидуальные предпочтения. По мнению другого участника, члены Совета, по всей видимости, потеряли навыки неофициального общения, например, посредством телефонного звонка другим членам.

Был задан вопрос о том, почему ожидается, что каждый посол будет выступать на каждом заседании. Нет необходимости выступать, если оратору нечего сказать по существу. Другой участник согласился с высказанным мнением, заявив, что большое количество заявлений ограничивает взаимодействие. С его точки зрения, в ходе неофициальных консультаций должны использоваться

неофициальные замечания вместо заявлений, поскольку это способствует более активному обсуждению. По мнению третьего участника, потоки информации иногда превращали неофициальные консультации в механический процесс, лишали их динамики, заставляя Совет отвечать так же механически. Один участник напомнил момент в прошлом, когда в ходе консультаций не практиковались письменные заявления, с тем чтобы поощрить более живое и динамичное взаимодействие. Другой оратор считает весьма полезными те моменты, когда Совет впервые собирается на открытое заседание для заслушивания брифинга Секретариата и дает возможность членам сделать заявления, а затем продолжает обсуждение в процессе неофициальных консультаций.

Многие участники призвали сделать акцент не на транспарентности или конфиденциальности как конечной цели, а на эффективности работы Совета. Один участник не согласился с этим мнением, возразив, что если Совет обеспечит транспарентность и конфиденциальность, то он повысит и эффективность своей работы. Другой оратор ответил на это, что открытость или закрытость заседаний имеет гораздо меньшее значение, чем способность Совета эффективно реагировать на кризисы и сохранять свою роль в качестве основного мирового инструмента для поддержания международного мира и безопасности.
