

**Совет Безопасности**

Distr.: General
20 February 2004
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 19 февраля
2004 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь сослаться на мое письмо от 19 декабря 2003 года, препровождающее Председателю Совета Безопасности в декабре 2003 года для распространения среди членов Совета проект доклада о семинаре для вновь избранных и нынешних членов Совета Безопасности, который был проведен 13 и 14 ноября 2003 года в Гленкове, Лонг-Айленд.

Работа над докладом сейчас завершена с учетом замечаний, полученных от участников. Я рада препроводить Вам заключительный доклад (см. приложение), который был составлен в соответствии с правилами Чатем-Хаус под исключительную ответственность Постоянного представительства Финляндии.

Правительство Финляндии выражает надежду на то, что этот доклад не только поможет ознакомить вновь избранных членов Совета с его методами работы и процедурами, но и будет содействовать лучшему пониманию более широким кругом государств — членов Организации Объединенных Наций сложности работы Совета.

Я была бы признательна за распространение настоящего доклада в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Марьятта Раси
Посол
Постоянный представитель



Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 19 февраля 2004 года на имя Председателя Совета Безопасности

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

**13 и 14 ноября 2003 года
Центр для конференций «Харрисон» в Гленкове
Лонг-Айленд, Нью-Йорк**

Правительство Финляндии в сотрудничестве с Центром по международным организациям Колумбийского университета, Отделом по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) провело для вновь избранных членов Совета Безопасности семинар, начавшийся вечером 13 ноября и закончившийся 14 ноября 2003 года. В семинаре участвовали пять вновь избранных членов Совета наряду с его недавними и нынешними членами, а также ряд внешних экспертов.

Цель семинара заключалась в том, чтобы помочь ознакомить вновь избранных членов с практикой, процедурами и методами работы Совета, дабы они могли «не задерживаться ни на секунду», когда они войдут в состав Совета 1 января 2004 года. Он также имел целью предложить членам Совета возможность поразмышлять над их работой в неофициальной обстановке. Семинар был продуман так, чтобы дополнить ежегодный брифинг ЮНИТАР по различным аспектам работы Совета, состоявшийся в начале той же недели.

Участники обсудили шесть главных тем: I. Возможности для руководства: где и как избранные члены Совета Безопасности могут добиться перемен; II. Миссии Совета Безопасности; III. Рабочие группы и вспомогательные органы; IV. Роль политических координаторов Совета Безопасности; V. Установление приоритетов, составление повестки дня и распределение во времени; и VI. Стимулирование стратегического и перспективного мышления и более эффективный пропагандистской деятельности.

В настоящем докладе освещаются некоторые из основных моментов и соображений, высказанных в ходе семинара, однако он не имеет целью представить согласованную позицию участников или организаторов.

Первая встреча Возможности для руководства: где и как избранные члены Совета Безопасности могут добиться перемен

Ведущий:	посол Дэвид Малоун (Международная академия мира)
Комментаторы:	советник Валерий Йотов (Болгария)
	посол Мартэн Чунгонг Айяфор (Камерун)
	посол Альфа Ибраима Со (Постоянный представитель Гвинеи)
	посол Карлос Пухальте (Мексика)
	посол Фейсал Мекдад (Постоянный представитель Сирийской Арабской Республики)

Открывая встречу, ведущий отметил, что Совет уже не работает в относительной темноте. За его работой внимательно следит международное сообщество. Когда разворачивался иракский кризис, это показывали по всему миру. С учетом этого нового уровня внимания о Совете судят по его делам и от него требуют соблюдения более высоких стандартов. Надлежащая реакция на это заключается не в том, чтобы чувствовать себя загнанным в угол и прятаться, а в том, чтобы взаимодействовать с внешним миром. Ведущий выразил надежду на то, что новые члены Совета будут в позитивном духе взаимодействовать с внешним миром в период работы в Совете.

Роль десяти избираемых членов Совета (И10)

Пять уходящих избираемых членов Совета остановились на нескольких областях, в которых, на их взгляд, они смогли добиться перемен в работе Совета:

- Прежде всего они смогли использовать региональную перспективу. Они подбирали вопросы, затрагивающие их соответствующие регионы, стремились содействовать пониманию этих вопросов членами Совета и пытались добиться их рассмотрения в Совете. В качестве примера они указали на сконцентрированное внимание, которое уделялось центральноафриканскому региону, особенно Центральноафриканской Республике, и Западной Африке, где удалось добиться некоторого улучшения обстановки в Либерии и Сьерра-Леоне. Другой избранный член Совета настоял на том, чтобы положение на Ближнем Востоке обсуждалось ежемесячно: сейчас это стало регулярным вопросом на повестке дня Совета. Было отмечено, что может возникнуть напряженность между национальными и региональными интересами, которые, предположительно, должны представлять избираемые члены Совета. Вместе с тем И10 стремились к тому, чтобы во главе угла оставались принципы Устава и интересы международного сообщества в целом. Другие ораторы признали, что знание избираемой десяткой конкретных вопросов и регионального контекста имеет весьма важное значение для эффективного функционирования Совета. Они с нетерпением ожидают того вклада, который вновь избранные члены Совета могут внести в этом отношении.

- Избираемые десять членов Совета также пытались добиться консенсуса в Совете. Это — важная роль, поскольку необходимо, чтобы Совет выступал единым голосом. Когда он объединен, он может добиться многого, примером чему могут служить Либерия, Кот-д’Ивуар и Сьерра-Леоне. Выступающие указали на то, что сами 10 избираемых членов представляют разнородную группу, интересы которой отнюдь не обязательно совпадают по всем вопросам. Поэтому они не выступают в качестве единого блока. Тем не менее они предприняли шаги для совместной работы, проводя ежемесячные встречи на уровне постоянных представителей и заместителей постоянных представителей. По отношению к пяти постоянным членам (П5) они стремились выступать в качестве посредников, пытаясь преодолеть различия и примирить позиции. В качестве примера были упомянуты дискуссии вокруг Ирака в марте 2003 года. Вместе с тем было отмечено, что свести воедино П5 — эта задача нередко оказывалась непосильной для И10, как оказалось и в данном конкретном случае.
- Кроме того, И10 смогли воздействовать на выработку проектов резолюций. Уходящие члены Совета попытались развеять широко распространенное мнение о том, что роль избираемых членов Совета является весьма ограниченной и сводится к одобрению позиций П5. Они утверждали, что это не отражает реальности. Напротив, И10 всегда высказывали свое мнение, особенно если конкретный вопрос касался их географического района или представлял для них особое значение. Их мнения должным образом учитываются, поскольку они имеют вес. В равной степени, если кто-либо из П5 думает об использовании права вето, обычно он прежде всего пытается добиться компромисса и заручиться как можно большей поддержкой со стороны И10. П5 не могут ставить проекты резолюций на голосование, не учтя вначале мнения избираемых членов Совета. Таким образом, И10 играют важную роль в определении не только того, как Совет голосует, но и того, по каким текстам он голосует. И действительно, одна из причин, по которой переговоры в Совете часто являются весьма продолжительными, заключается в необходимости выяснить мнения И10.
- И10 в равной степени способны затормозить ту или иную инициативу посредством осуществления «обратного вето». Как было указано, это было сделано по меньшей мере один раз в течение 2003 года.
- И10 пытались содействовать транспарентности в работе Совета. Они приветствовали проведение более открытых прений и итоговых заседаний. Они дают нечленам возможность внести свой вклад и добиться учета их мнений. В то же время следует признать, что делегаты выступают менее откровенно на открытых заседаниях и более откровенно на закрытых. Что же касается итоговых заседаний, то они являются относительно новым средством самооценки Совета. Уходящие избираемые члены Совета считают их полезными, но при этом признают, что не все члены Совета поддерживают их.
- И10 могли также повлиять на суть работы Совета посредством эффективного использования функций Председателя. Было отмечено, что в этом качестве избранный член Совета может включить в повестку дня пункт, который он считает важным — например, тематический вопрос, — и может стимулировать Совет к тому, чтобы он высказался по этой теме.

- Избираемые члены Совета также содействовали работе Совета Безопасности, председательствуя в его комитетах по санкциям, других вспомогательных органах и рабочих группах. (Они были более подробно рассмотрены в ходе третьей встречи.) В этой связи один из выступающих отметил, что И10 внесли большой вклад в методы работы Совета через его рабочую группу по документации и процедурам.
- И наконец, существовало общее мнение насчет того, что И10 привносят крайне необходимый динамичный элемент в работу Совета, обогащая его дискуссии новыми силами и новыми взглядами.

Конкретные вопросы, вызывающие обеспокоенность

Уходящие избираемые члены Совета также обратили внимание на некоторые из сложностей их положения:

- Один из них остановился на том, как трудно попасть в Совет. В то время как некоторые государства-члены работают в составе Совета каждые пять или семь лет или даже чаще, многие были вынуждены ждать по 30 лет. Было указано на необходимость обеспечения большего равенства между государствами-членами в процессе отбора.
- Некоторые говорили об отсутствии информации, что ставит И10 в неблагоприятное положение по сравнению с П5. В процедурном отношении Совет работает с «временными» правилами процедуры, и при этом больший упор делается на практику. Благодаря своей «институциональной памяти» П5 могут ссылаться на прошлую практику, в то время как И10, не имеющие такой памяти, не могут делать этого. Было отмечено, что один из вариантов решения заключается в обращении к Секретариату, который может проинформировать членов Совета о том, какова была практика Совета по тому или иному конкретному вопросу. По существу, некоторые из членов И10 находятся в неблагоприятном положении в плане сбора информации, поскольку они не везде имеют свои посольства. И здесь также роль Секретариата в плане обеспечения равных возможностей считается крайне важной. Кроме того, в этой связи была упомянута важность миссий Совета Безопасности, которые позволяют получить непосредственное представление о положении на местах. (См. дальнейшую дискуссию, проведенную на второй встрече.) Кроме того, внимание было обращено на многочисленные полезные независимые источники информации и анализа за пределами Организации Объединенных Наций.
- Некоторые говорили об отсутствии последовательности. Как только избираемые члены Совета начинают разбираться в вопросах и в том, как решать проблемы, их срок полномочий истекает. Нет никакого механизма для подытоживания извлеченных уроков.
- Другие выразили сожаление по поводу того, что порой П5 не консультируются с ними на достаточно раннем этапе, а вручают им «заранее приготовленные» решения. Один из постоянных членов Совета отметил, что ситуация бывает и обратной. Он напомнил о том, что П5 выработали общую позицию по Либерии и подверглись критике за то, что они проявили инициативу, хотя до этого они подвергались критике за то, что они не делают этого.

- Более того, было отмечено, что, когда на карту поставлено действительно многое, постоянных представителей в Нью-Йорке могут обходить, вступая в непосредственные контакты со столицами.

Предложения и рекомендации

Уходящие избираемые члены Совета приветствовали семинар и выразили надежду на то, что благодаря его ориентации вновь избранные члены Совета смогут действительно «не задерживаться ни на секунду» в отличие «от черепашого шага», которым, по их мнению, продвигались они. Они высказали ряд связанных с этим суждений на основе их опыта:

- Секретариату следует подумать об организации брифингов или учебных занятий для журналистов из стран, вновь избранных в состав Совета, которые раньше не освещали работу Совета Безопасности, с целью повышения уровня их осведомленности и понимания его работы.
- Новым членам Совета следует разработать политику в отношении средств массовой информации, поскольку, когда они будут выходить из зала заседаний Совета, к ним могут обращаться журналисты абсолютно любого толка.
- Им также нужна политика в отношении неправительственных организаций.
- Чтобы быть в состоянии внести эффективный вклад, они должны следить за той или иной темой или тем или иным вопросом постоянно и настойчиво.
- Вместе с тем они не должны допускать того, чтобы их рассматривали как заинтересованных только в одном вопросе. Члены Совета действуют наиболее эффективно, когда они вносят вклад по всем вопросам.
- Совет Безопасности может сталкиваться с трудными дилеммами и порой принимать неверные решения (в качестве примеров приводились Руанда и безопасные районы в Боснии). Новым членам Совета было настоятельно предложено обдумывать заранее их собственные решения, поскольку порой эти решения могут впоследствии терзать их страну и даже их лично.

Вторая встреча Миссии Совета Безопасности

Ведущий: профессор Майкл Доул (Колумбийский университет)
Комментаторы: советник-посланник Бубакар Диалло (Гвинея)
советник Цзян Цзян (Китай)
посол Александр В. Конузин (Российская Федерация)

В своем вступлении ведущий отметил, что в нескольких недавних докладах, включая доклад Брахими (S/2000/809), доклад под названием «Нет стратегии — не уходить» (S/2001/394) и доклад Генерального секретаря о предотвращении (S/2001/574) была признана важная роль миссий Совета Безопасности. Три ключевыми областями, в которых миссии могут быть полезными, являются предотвращение конфликтов, разработка стратегии урегулирования конфликта и среднесрочные исправления, включая стратегию выхода. Какие бы знания государства-члены ни приносили в Совет, очень мало что может заменить непосредственный опыт, который можно получить с помощью миссий. Они могут быть полезными с точки зрения 1) получения фактов от различных субъектов, 2) доведения до сознания единства и решимости Совета в потенциальной конфликтной ситуации и 3) выражения поддержки международным миротворцам на местах. Вместе с тем ведущий предостерег, что миссии Совета могут оказаться «загубленными» из-за количества участников или слишком сложных маршрутов. Их нельзя рассматривать ни как поездки ради поездок, ни как панацею от всех бед. Миссии могут быть весьма полезными в плане урегулирования конфликтов, когда, как это было в Восточном Тиморе, удается правильно раскрыть суть происходящего, но могут иметь катастрофические результаты, когда делаются обещания, которые не могут быть или не будут выполнены, как это было в Сребренице.

Затем комментаторы поделились своим собственным опытом в проведении миссий: 1) до направления миссии; 2) во время ее работы на местах; и 3) после ее возвращения в Нью-Йорк.

До выезда

Комментаторы и другие участники подчеркнули важность подготовительной работы в преддверии любой миссии Совета. Например, участники миссии, как правило, встречаются до ее выезда для принятия решения о круге полномочий, который служит одним из руководящих документов. Кроме того, некоторые участники подчеркнули полезность более широкого использования имеющихся ресурсов, таких, как Секретариат, региональные организации, неправительственные организации и эксперты. Несколько выступающих высказали мысль о том, что до отъезда каждой миссии полезную роль может сыграть выездной семинар, хотя один из участников категорически не согласился с этим, сославшись на ограничения во времени. Была высказана мысль о том, что такой вариант может рассматриваться Советом до каждой миссии, поскольку прошлый опыт указывает на то, что день, потраченный на дискуссии, может оказаться весьма полезным в плане подготовки и что много чему можно научиться от предыдущих миссий в тот или иной район. Выступающие также согласились с мнением о том, что миссии Совета должны иметь четкие и реали-

стичные цели, понятные тем, с кем миссия будет иметь дело на местах, и населению в целом.

По мнению ряда ораторов, численность и состав каждой миссии заслуживают пристального внимания. Явно большие миссии связаны с проблемами финансового и материально-технического характера, хотя в ряде случаев бывает важно продемонстрировать единство, включив всех 15 членов Совета на уровне послов в состав той или иной миссии. Кроме того, обеспокоенность могут вызывать политические последствия неучастия, поэтому предпочтительно, чтобы все члены Совета могли выезжать, если они того хотят. С другой стороны, было указано на то, что большие миссии Совета могут быть слишком тяжелым бременем, особенно для небольших принимающих стран в постконфликтных переходных ситуациях. Один из ораторов высказал предложение о направлении более мелких миссий в чрезвычайных ситуациях и более крупных миссий для изучения сложных ситуаций, когда демонстрация решимости и единства Совета имеет важное значение. Была достигнута договоренность о том, что глава миссии, выступающий от имени всей миссии, призван играть ключевую роль и поэтому должен поддерживать постоянные контакты с другими членами миссии.

Совместные миссии с другими органами Организации Объединенных Наций, такими, как Экономический и Социальный Совет, равно как и с региональными организациями, были сочтены полезными в соответствующих условиях. Однако прозвучало предостережение в отношении того, что их следует проводить только тогда, когда другие органы имеют конкретный мандат и заинтересованность в участии. В этой связи были упомянуты статьи 50 и 65 Устава.

Участники согласились с тем, что сроки также имеют важное значение. Хотя может казаться желательным направлять большее количество миссий, финансовые и временные соображения являются сдерживающими факторами. Один из участников высказал предложение о трех миссиях в год в качестве самой грубой придирки, а другой счел, что нет большого смысла в установлении каких-то правил, поскольку миссии должны направляться с учетом реальных потребностей. Вопрос о миссиях следует рассматривать тогда, когда мирный процесс находится на решающем этапе и когда такие инициативы со стороны Совета Безопасности могут означать реальную переменную, поскольку может быть непродуктивным приезжать слишком рано или слишком поздно. Еще один выступающий отметил полезность превентивных миссий.

На местах

Один комментатор, ссылаясь на его опыт в составе недавней миссии в Афганистан, отметил, что миссии позволяют участникам получить непосредственное представление о ситуации на местах, включая нюансы в позициях сторон. Другие выступающие согласились с тем, что, хотя доклады Секретариата готовятся с высоким качеством, ничто не может заменить изучение ситуации на местах. Непосредственные знания, полученные на местах, могут сделать анализ и дискуссии Совета более богатыми и углубленными и даже привести к пересмотру миротворческого мандата, как это было в случае с Миссией Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК).

В ходе обсуждения была подчеркнута важность встреч с широким кругом местных субъектов. Например, к различным выводам пришли миссия Совета Безопасности в Косово и еще одна миссия в этот край, которая имела возможность увидеть больше и поговорить с более широким кругом людей. В частности, была отмечена ценность встреч с неправительственными организациями и с местными лидерами (как формальными, так и неформальными, такими, как афганские «военные бароны») и посещения таких мест, как лагеря беженцев. Особенно важно встречаться с представителями конкретных секторов, таких, как женщины, меньшинства и другие уязвимые группы, чьи голоса можно и не услышать на других форумах. Кроме того, несколько участников прокомментировали значение взаимодействия с местным населением (вне рамок политического процесса), доводя до него послание мира, а также прислушиваясь к его мнению и делая все, чтобы оно ощущало себя частью процесса принятия решений. В то же время несколько участников дискуссии предостерегли, что, хотя большее взаимодействие имеет смысл, оно усложняет и продлевает миссию, одновременно изображая Совет как, возможно, окончательного арбитра или как трибунал. Была также подчеркнута опасность введения в заблуждение за счет ложных или противоречивых свидетельских показаний. Эта дискуссия, как было указано, вполне согласуется с тем, что Совет берет на себя широкий мандат и концепцию своих обязанностей, в том числе по таким вопросам, как права человека.

Было рекомендовано, чтобы в ходе обсуждений с собеседниками на местах члены Совета проявили дипломатичность, а в случае необходимости — твердость, особенно с иррегулярными силами, такими, как «военные бароны» и мятежники. Была поставлена проблема безнаказанности в связи со встречами с субъектами, которые совершили зверства, не опасаясь возмездия. С другой стороны, неоднократно подчеркивалась важность того, чтобы послание, доводимое до их сведения Советом, носило поддерживающий, а не угрожающий характер.

Ряд участников подчеркнули важность транспарентности миссии по отношению к местным субъектам на местах и по отношению к другим в рамках системы Организации Объединенных Наций, хотя еще один участник доказывал, что публикация результатов каждодневных консультаций миссии («устная история» миссии) может помешать некоторым людям говорить открыто. Было высказано предложение о ведении записей в той или иной форме в качестве исторической документации.

После миссии

Один из комментаторов подчеркнул, что Совету следует твердо придерживаться рекомендаций, высказываемых в его докладах, и следует включать их в резолюции и другие решения Совета. Другой комментатор высказал мнение о том, что Совету следует периодически возвращаться к своим рекомендациям, которые не следует рассматривать как «одноразовые».

В заключение участники высказали единое мнение о том, что миссии Совета Безопасности: 1) являются важным аспектом работы Совета и его пропагандистской деятельности; 2) дают участникам уникальные возможности набраться опыта; и 3) в соответствующих условиях могут содействовать улучшению обстановки на местах, раскрывая суть происходящего, подтверждая единство, твердость и приверженность Совета и давая порой конкретные результаты.

Третья встреча Рабочие группы и вспомогательные органы

Ведущий: посол Ижмаэл Гашпар Мартинш
(Постоянный представитель Анголы)

Комментаторы: посол Эральдо Муньос (Постоянный представитель Чили)
посол Иносенсио Ф. Ариас (Постоянный представитель Испании)

Внося на рассмотрение эту тему, ведущий кратко рассказал о роли рабочих групп и вспомогательных органов в оказании Совету содействия в работе с его сложной и расширяющейся повесткой дня, включая осуществление конкретных резолюций. Дискуссия сосредоточилась вокруг следующих главных тем: 1) как комитеты Совета работают на практике; 2) роль Комитета по санкциям 1267, которому поручено следить за осуществлением санкций против «Аль-Каиды» и «Талибана»; 3) эволюция роли Контртеррористического комитета; 4) роль групп экспертов в наблюдении за санкциями; 5) некоторые проблемы, с которыми сталкиваются рабочие группы Совета; и 6) как лучше подготовиться к исполнению обязанностей Председателя комитета или рабочей группы.

Основные отличительные черты и процедуры комитетов Совета Безопасности

Будучи точной копией Совета Безопасности, каждый комитет включает всех 15 членов Совета. Однако в процедурном отношении они отличаются от Совета по важным моментам. Во-первых, председательствующие в комитетах сменяются не ежемесячно, как Председатель Совета, а ежегодно. Председатели избираются Советом, хотя на практике они назначаются П5. В этой связи высказывались требования большей транспарентности. Второе различие заключается в том, что П5 не имеют формального права вето в комитетах. Третье различие состоит в том, что комитеты принимают решения консенсусом, а не голосованием, и эта практика обсуждалась довольно подробно (см. ниже). Четвертое различие заключается в том, что постоянные представители — за исключением Председателя комитета — редко участвуют в заседаниях комитета. Государства обычно представлены на уровне советников или первых секретарей. Пятое различие состоит в том, что комитеты — даже в большей степени, чем Совет, — не имеют в своем распоряжении всех необходимых средств для выполнения своих мандатов, как, например, в случае борьбы с терроризмом.

По мнению некоторых, консенсус является одним из проблематичных аспектов принятия решений в комитетах. Он позволяет одному из членов комитета заблокировать большинство, а также позволяет заблокировать весь вопрос, даже если не согласованы лишь несколько аспектов. Другие доказывали, однако, что важно сохранить правило консенсуса на рабочем уровне, на уровне комитетов, для обеспечения того, чтобы учитывались мнения всех членов комитетов. Вместе с тем было отмечено, что, хотя консенсус является правилом, есть всегда способы обойти его. Например, председатели часто проводят неофициальные консультации для того, чтобы попытаться найти выход из тупика,

и могут, в случае необходимости, вынести неурегулированный вопрос на решение Совета.

Роль Комитета, учрежденного резолюцией 1267 (1999) в отношении «Аль-Каиды» и «Талибана»

После террористических нападений, совершенных 11 сентября 2001 года, глобальный терроризм занял центральное место в повестке дня Совета и в работе двух комитетов, которым в ходе встречи было уделено центральное внимание. Комитет, учрежденный резолюцией 1267 в 1999 году, следит за осуществлением нескольких резолюций, устанавливающих широкий диапазон санкций в отношении Усамы бен Ладена, членов организации «Аль-Каида» и движения «Талибан» и связанных с ними лиц и организаций. Эти меры включают запреты на поездки, замораживание экономических активов и эмбарго на поставки оружия и применяются по всему миру.

Как действует этот Комитет? Его главным инструментом является сводный список — регулярно обновляемый список упомянутых выше лиц и организаций. В настоящее время в нем содержатся имена и названия примерно 372 человек или организаций. Что касается его выполнения, то Комитет получает доклады государств-членов об осуществлении ими этих мер — доклады, представляемые на основании резолюций Совета, самой последней из которых является резолюция 1455 (2003). Вызывает разочарование то, что из 191 страны лишь 84 представили пока доклады, в то время как «Аль-Каида» и «Талибан» действуют по меньшей мере в 102 странах. Работе Комитета содействует состоящая из экспертов группа контроля, учрежденная Советом. В целом достигнуто многое: более высокий уровень координации в области разведки на национальном и региональном уровнях; более широкое сотрудничество с Комитетом, несмотря на скромное количество полученных докладов; новое законодательство и новая инфраструктура на национальном уровне для оказания помощи государствам-членам в выполнении их обязательств. Помимо этого, заморожены активы в объеме примерно 135 млн. долл. США, хотя «Аль-Каида» пытается обойти это. Сейчас Комитет должен решить вопрос о конфискации активов и земли и о регулировании неофициальных банковских систем. Короче говоря, Комитет работает, хотя ему и приходится думать о том, какие вызовы могут возникнуть в будущем.

Несколько участников выразили обеспокоенность по поводу того, как действуют на практике процедуры, установленные Комитетом для включения лиц и организаций в список и исключения из него. Они говорили о трудностях, с которыми они сталкивались в попытках добиться внесения новых имен в сводный список или изъятия тех или иных имен из него.

Эволюция роли Контртеррористического комитета

Созданный после событий, происшедших 11 сентября 2001 года, для контроля за осуществлением резолюции 1373 (2001), в которой предписываются далеко идущие меры по борьбе с террористическими угрозами, Контртеррористический комитет является одним из наиболее видимых комитетов Совета. Быстро приступив к работе, Комитет понял, что борьба с терроризмом является очень сложным делом. Комитет, как заявили несколько ораторов, добился неплохих успехов в двух отношениях: 1) в стимулировании государств-членов к

принятию законодательства для содействия достижению контртеррористических целей резолюции 1373 (2001) и 2) в стимулировании их к ратификации основных конвенций Организации Объединенных Наций против терроризма с некоторыми региональными различиями.

Комитет сейчас приступает ко второму этапу: контролю за осуществлением национального законодательства для обеспечения его соответствия международным обязательствам. Был высказан некоторый скептицизм в отношении того, сможет ли Комитет сделать это. Во-первых, как представляется, он не располагает достаточными средствами. Во-вторых, он ограничивается необходимостью консенсуса, поскольку некоторые члены с большим нежеланием называют упорствующие государства, а другие считают, что настало время называть всех своими именами. Создается впечатление, что, хотя Комитет действует под умелым руководством, его видимость и жизнеспособность снижаются, и в этой связи были поставлены вопросы о том, как лучше всего решить эту проблему. Было отмечено, что недавно Комитет одобрил доклад с изложением того, что действует, а что не действует, и с указанием категорий стран, которые еще не представили докладов о мерах, принятых для осуществления резолюции 1373 (2001). Хотя довольно много из этих государств не представили докладов из-за отсутствия возможностей, примерно четверть из них не сделали этого, поскольку у них нет на то политической воли. Некоторые утверждали, что крайне важно, чтобы Комитет был в состоянии достичь консенсуса в вопросе об их перечислении.

Роль групп экспертов в наблюдении за осуществлением санкций

Внимание было обращено на ту роль, которую играют независимые группы экспертов в оказании содействия комитетам по санкциям. Один из участников охарактеризовал их создание как самую новаторскую меру, принятую Советом Безопасности для рассмотрения вопроса об осуществлении режимов санкций. Группа экспертов по Анголе, например, сыграла ключевую роль в осуществлении санкций против Национального союза за полную независимость Анголы (УНИТА). Без ее работы и твердого руководства со стороны Председателя Комитета по санкциям в отношении Анголы было бы трудно предсказать результат этого режима санкций. Однако группа контроля заставила соседние государства почувствовать себя уязвимыми и изменить свою политику. Еще один участник, ссылаясь на свой собственный опыт в качестве члена двух групп экспертов — по Сьерра-Леоне и позднее по Либерии, — повторил эту оценку их полезности. Такие независимые эксперты могут содействовать лучшему пониманию проблем с осуществлением на местах, а также предлагать способы их урегулирования.

Вместе с тем ряд участников подчеркнули, что комитеты по санкциям должны пристально следить за работой групп экспертов. К сожалению, не все группы экспертов работают с соблюдением одних и тех же высоких стандартов. Иногда они выпускают ненадежные данные и выступают с поспешными обвинениями; не понимают мирных процессов, происходящих в той или иной стране или в регионе; руководствуются корпоративными интересами; или превышают свой мандат. По первому моменту было отмечено, что Секретариат также весьма обеспокоен необходимостью обеспечения того, чтобы выводы групп заслуживали доверия и подтверждались. Примерно шесть месяцев назад им была создана междепартаментская целевая группа для изучения этого вопроса

вследствие тех трудностей, которые возникали в связи с работой некоторых групп экспертов. Были подготовлены внутренние руководящие принципы для экспертов, в которых содержалось требование об использовании по возможности наилучших критериев доказательности и их подтверждении на основе многочисленных источников информации. В настоящее время прилагаются все усилия для того, чтобы члены групп более остро воспринимали важность сохранения целостности этой работы. К членам Совета был обращен настоятельный призыв продолжать идти тем же курсом и поддерживать группы. Секретариат не может сам осуществлять тот или иной режим санкций, поскольку у него нет возможностей для изыскания и представления доказательств.

Был также затронут вопрос о взаимоотношениях между группами контроля и комитетами. Было отмечено, что это — сложный вопрос, требующий аккуратного обращения. С одной стороны, группы экспертов, которые получают свой мандат от Совета Безопасности, подотчетны ему и соответствующим комитетам по санкциям. С другой стороны, однако, члены групп назначаются Генеральным секретарем, а не Председателем соответствующего комитета. Поэтому каждая группа обладает определенной степенью независимости, вследствие чего бывает сложнее вывести ее на правильный курс, если кажется, что она отклоняется в сторону. Прозвучали аргументы в пользу того, что Совету следует предоставлять группам достаточную свободу действий для выполнения их работы, но одновременно с этим доводить до их сознания, что их задача заключается в содействии комитетам и в обслуживании комитетов.

Рабочие группы Совета Безопасности

Было упомянуто, что некоторые из рабочих групп Совета являются более видимыми и эффективными, чем другие. Например, рабочие группы по общим вопросам санкций и по документации и процедурам в последнее время действуют не очень активно. Первая из них имеет в своем распоряжении хороший документ, содержащий многие точки согласия, однако утверждалось, что это — пакетное решение: «ничто не согласовано, пока не согласовано все». Возник тупик по вопросу о продолжительности санкций, в результате чего работу над документом закончить нельзя. Была предпринята попытка разработать «стратегию выхода», однако и в этом вопросе также помешало отсутствие консенсуса. Более того, поскольку сфера компетенции и срок полномочий первоначальной группы истекли, документ сейчас рассматривается новыми членами Совета. Этот опыт ставит вопросы о методах работы и реалистичных сроках. По мере возможности участвующие в работе члены Совета должны пытаться решить такие неурегулированные вопросы, прежде чем покидать Совет. Рабочая группа по документации и процедурам представляет собой неофициальную рабочую группу, дающую рекомендации по техническим вопросам. Действуя под председательством страны, председательствующей в Совете, она собирается по настоянию любого члена Совета, когда возникают вопросы для ее решения. Когда-то, стимулируемая одним из бывших избранных членов Совета, она действовала весьма динамично, но с тех пор она затихла. Была высказана мысль о том, что в предстоящий год члены Совета должны уделять больше внимания этим рабочим группам, а также двум другим группам — по операциям по поддержанию мира и по предотвращению и регулированию конфликтов в Африке. Они обязаны делать это. Может быть, с учетом вклада новых членов Совета

они смогут найти путь для активизации соответствующих мандатов этих групп, несмотря на напряженную программу работы Совета.

Предложения в адрес вновь избранных членов Совета в отношении подготовки к исполнению обязанностей Председателя

- Уделить достаточное время для подготовки к исполнению обязанностей Председателя.
- Председатели призваны сыграть важную роль. Однако им нужна хорошая поддержка со стороны их собственных постоянных представительств: техническая поддержка, знания/исследования и политические рекомендации.
- Председатели должны посещать страну или регион, которыми занимаются их группы. Обсуждения на местах с посольствами, неправительственными организациями и т.д. являются весьма полезными для работы комитета.
- П5 пользуются большим влиянием в определении того, какие комитеты и рабочие группы будут или не будут созданы. Важно тесно сотрудничать с ними и запрашивать их помощь и рекомендации.

Четвертая встреча Роль политических координаторов Совета Безопасности

Ведущий: **Андрес Франко, представитель Детского фонда Организации Объединенных Наций, Перу**

Комментаторы: **советник Сохайл Махмуд (Пакистан)**
 посол Александр В. Конузин (Российская Федерация)
 советник-посланник Джошиа Розенблатт (Соединенные Штаты)

Механизм политических координаторов является относительно новым явлением. Однако он уже играет жизненно важную и эволюционирующую роль в ежедневной работе Совета Безопасности.

Главные функции политических координаторов

Основная функция политических координаторов заключается в оказании помощи их послам в работе с повесткой дня и распределении времени, особенно в течение месяца, когда их делегация исполняет обязанности Председателя Совета. Эта функция осуществляется по трем различным направлениям.

Во-первых, в своих постоянных представительствах политические координаторы действуют как главные координационные пункты, обеспечивающие понимание сотрудниками их делегации изменений в ежедневной и ежемесячной программе работы Совета и их участие во всех заседаниях, будь то на уровне послов или экспертов. В своих представительствах координаторы несут также ответственность за отслеживание документов, по которым идут переговоры, таких, как проекты резолюций, равно как и за обеспечение того, чтобы выступления их послов готовились вовремя.

Во-вторых, политические координаторы отвечают за поддержание постоянных контактов с Секретариатом в отношении административных аспектов каждого периода председательствования и, в частности, в отношении подготовки каждой встречи/консультации (например, подготовка брифинга для Председателя по процедурам работы). До начала исполнения обязанностей Председателя политические координаторы обязаны организовать встречи с Секретариатом (например, с канцелярией Генерального секретаря, заместителями Генерального секретаря по политическим вопросам и по операциям по поддержанию мира, Отделом по делам Совета Безопасности, региональными бюро Департамента по политическим вопросам и Департамента по операциям по поддержанию мира), в котором планируется ежемесячная программа работы (расписание). В период председательствования координаторы поддерживают постоянные контакты с Секретариатом относительно формата заседаний, фамилий сотрудников Секретариата, проводящих брифинги, и ожидаемых результатов встреч.

В-третьих, политические координаторы сотрудничают со своими коллегами в окончательной доработке ежемесячной программы на ежемесячном завтраке, который проводит будущий Председатель в последнюю неделю предшествующего месяца. Однако их наиважнейшая роль сводится к ежедневному общению между координаторами в течение месяца. В этой связи ряд выступлений

пающих подчеркнули существенно важную функцию политических координаторов по обеспечению постоянного потока информации между делегациями, а также по достижению каждодневных компромиссов, будь то в отношении вопросов времени или вопросов существа. Ежедневные контакты между делегациями через политических координаторов по факсу или через электронную почту являются особенно полезными. Выступающие согласились с тем, что политические координаторы по сути дела играют роль координационного звена, узла связи между делегациями для обеспечения большей эффективности и для освобождения постоянных представителей от рутинных дел. Их функции приобретают особую актуальность с учетом различий в численности сотрудников представительств, представленных в Совете.

Политический координатор Председателя Совета играет абсолютно кардинальную роль в работе Совета в целом. По сути дела обязанность координатора заключается в повышении предсказуемости каждодневной работы Совета и в своевременной передаче крайне важной информации членам Совета, одновременно обеспечивая, чтобы деятельность Совета была транспарентной по отношению к другим членам Организации Объединенных Наций. Один из ораторов высказал мысль о том, что координатор председательствующей делегации должен заботиться о том, чтобы не налагать на других членов Совета тяжелое бремя за счет чрезмерной амбициозности в плане составления программы работы Совета, а должен оставлять «пустыми несколько ящиков» в ежемесячном расписании, дабы учитывать неожиданные события, в рассмотрении которых может возникнуть необходимость. Лучше быть гибким и открытым для предложений. Что касается ежемесячных оценок, подготавливаемых каждым Председателем (например, S/2004/56), то было указано, что эти документы являются частью обязательной работы Совета (см. записку Председателя от 22 мая 2002 года, S/2002/199) и что любые изменения потребуют новой договоренности между членами Совета.

Политические координаторы должны информировать и просвещать свои соответствующие делегации по вопросам, касающимся обычных методов работы, процедуры и практики Совета Безопасности. Они также играют крайне важную роль в улучшении распределения времени в Совете, например, призывая членов своих делегаций к тому, чтобы они избегали пространных выступлений и не поддавались непреодолимому желанию выступать по каждому пункту. Кроме того, координаторы имеют хорошие возможности — через их сеть — для достижения компромиссов по таким текстам, как заявления Председателя для печати, резолюции Совета и заявления Председателя. Например, недавно политических координаторов просили подготовить текст введения к ежегодному докладу Совета Безопасности Генеральной Ассамблее (например, A/58/2) и достичь по нему договоренности.

Вместе с тем было указано на то, что есть ограничения в том, что касается способности координаторов решать, какие пункты повестки дня следует включать в ежемесячное расписание. Подавляющее большинство пунктов повестки дня Совета возникают сами по себе, как, например, периодическое продление миротворческих мандатов Организации Объединенных Наций или пункты, доводимые для сведения Председателя Секретариатом (например, рассмотрение докладов Генерального секретаря Совету). В то же время с учетом слишком напряженной ежедневной повестки дня Совета считается, что внесению новых

пунктов должны предшествовать консультации между политическими координаторами и Секретариатом.

Предлагаемые новые функции политических координаторов

Один из участников предложил создать неофициальную рабочую группу политических координаторов для обсуждения i) общих договоренностей в отношении формата заседаний Совета; ii) вопросов, касающихся процедуры и документации; iii) необходимости проводить итоговые заседания по завершении месяца; iv) недопущения рассмотрения Советом вопросов, которыми занимаются другие органы Организации Объединенных Наций; v) продления миротворческих мандатов на пять или семь месяцев (дабы шестимесячный период не перегружал председательствующую страну необходимостью продления многочисленных мандатов); vi) необходимости в ежемесячных оценках председателей Совета; и vii) перспектив проведения политическими координаторами обзора списка резолюций Совета Безопасности, которые не были выполнены. Вместе с тем другой участник доказывал, что политические координаторы могут обсуждать многие из этих вопросов в неофициальном порядке, без какой-либо рабочей группы.

Пятая встреча Установление приоритетов, составление повестки дня и распределение времени

- Ведущий:** Джозеф Стефанидес, Директор, Отдел по делам Совета Безопасности, Департамент по политическим вопросам
- Комментаторы:** посол Арнальдо М. Листре (Постоянный представитель Аргентины)
советник Жан-Люк Флоран (Франция)
посол Эмир Джоунз Парри (Постоянный представитель Соединенного Королевства)

Ведущий отметил, что увеличение объема работы Совета в последние годы и более широкий характер вопросов, стоящих перед ним, создают реальные проблемы в плане установления приоритетов. Явно необходимо подумать о том, как освободить время Совета для обеспечения того, чтобы он мог сосредоточить внимание на самых важных вопросах дня. Некоторые шаги в этом направлении уже предприняты, например путем делегирования некоторых вопросов на уровень экспертов, однако можно сделать еще многое. Другим заслуживающим внимания недавним событием является включение в повестку дня Совета некоторых тематических вопросов — общих вопросов, не увязываемых с конкретным кризисом или конкретной угрозой миру. Они дают как членам Совета, так и нечленам возможность изучить междисциплинарные вопросы, возникающие в связи с конфликтными ситуациями, рассматриваемыми Советом, и этим самым придать более весомый характер процессу принятия решений в нем. Вместе с тем возник вопрос в отношении необходимости поддержания надлежащего баланса между такими общими вопросами и конкретными конфликтными ситуациями. Что касается распределения времени, то уже внедрен целый ряд хороших методов, нацеленных на упорядочение обсуждений и на стимулирование более кратких выступлений. Многие из этих инициатив находятся в руках председательствующего и могут быть развиты.

Установление приоритетов и составление повестки дня

Комментаторы согласились с тем, что с учетом большого объема работы Совета постоянные представители должны концентрировать внимание на ключевых вопросах и делегировать максимально возможный объем других полномочий. Установление приоритетов — это нелегкое дело. Однако оно имеет решающее значение для определения того, что имеет подлинное значение, а какие вопросы могут быть рассмотрены другими. Если взглянуть на повестку дня, то видно, что есть различные типы вопросов: нынешние конфликты, которыми нужно заниматься; срочные пункты, которые требуют ответа; рутинные вопросы, вытекающие из мандатов; тематические вопросы; и неожиданные проблемы. В программе работы необходимо всегда оставлять место, поскольку неизбежно может возникнуть что-то неожиданное. Более того, официальная программа работы представляет собой лишь верхушку айсберга. Чтобы получить полное представление об объеме работы Совета, необходимо также учитывать текущую работу его вспомогательных органов, таких, как комитеты по

санкциям, Контртеррористический комитет, его рабочие группы и совещания экспертов.

Была высказана мысль о том, что рутинные вопросы, вытекающие из мандатов, следует делегировать другим, например политическим координаторам. Им же можно делегировать составление самой повестки дня. Один из комментаторов посетовал на то, что, когда он исполнял обязанности Председателя в начале 2000 года, потребовалось два дня консультаций для согласования повестки дня. Другой комментатор добавил, что во время более недавнего периода председательствования его делегации он предложил политическим координаторам взять на себя эту задачу. Хотя это создало сложности для некоторых делегаций, члены Совета затем собрались и одобрили то, что было сделано политическими координаторами. Из этого опыта он понял, что прецедент имеет большое значение для Совета, и высказал мысль о том, что, если члены Совета намереваются сделать что-то новое, им следует проконсультироваться с директором Отдела по делам Совета Безопасности.

В отношении того, как лучше всего заниматься некоторыми давними вопросами, мнения разошлись. С одной стороны, было высказано предложение о том, что должно возникнуть что-то новое, прежде чем пункт рассматривается Советом. С другой стороны, было указано на то, что в некоторых случаях единственно новым событием будет возобновление военных действий. Поэтому Совету следует возвращаться к таким пунктам на регулярной основе.

Как можно включить новый пункт в повестку дня Совета? Ответ: это не просто. Его можно поставить под рубрикой «Прочие вопросы» в ходе консультаций. Кроме того, Председатель, после консультаций с другими членами Совета, обладает прерогативой предлагать рассмотреть тот или иной конкретный тематический вопрос. Все за и против обсуждения Советом таких вопросов были рассмотрены довольно подробно (см. ниже). Внимание было также уделено необходимости того, чтобы система Организации Объединенных Наций и особенно Совет Безопасности как можно скорее ставили вопрос о разваливающихся государствах в повестку дня в интересах предотвращения конфликтов. В этой связи было отмечено, что порой усматривается противоречие между статьей 24 Устава, возлагающей на Совет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, и статьей 2(7), запрещающей вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства (за исключением принудительных мер на основании главы VII). Например, пока Совет с трудом решал вопрос о ситуации в Либерии, события в этой стране оказали пагубное воздействие на две соседние страны. Хотя Совет имеет рабочую группу по предотвращению конфликтов в Африке, она не собиралась около шести месяцев. Подобные механизмы следует задействовать самым активным образом.

Тематические вопросы

Значительные прения были посвящены вопросу о необходимости поддерживать надлежащий баланс между тематическими вопросами и конкретными конфликтными ситуациями. В целом признается, что Совету важно рассматривать тематические вопросы, поскольку он должен видеть конфликтные ситуации в определенном контексте и руководствоваться в своем мышлении более стратегическими понятиями. Рассматривая такие вопросы, Совет может полу-

чить лучшее представление о сквозных аспектах нынешних угроз для международного мира и безопасности, будь то региональных (например, на африканском континенте) или системных (например, факторы, ведущие к конфликту или усугубляющие конфликт).

Вместе с тем была высказана обеспокоенность по поводу увеличения числа таких вопросов в повестке дня Совета. Повестка дня Совета перегружена. Более того, возникает вопрос об институциональной компетенции. Несколько участников считали, что ряд тематических вопросов посягают на роль Генерального секретаря или на роль Генеральной Ассамблеи и что они очень слабо увязаны с ответственностью Совета за поддержание международного мира и безопасности. Устав предусматривает разделение полномочий на основании статей 24 и 11: Совет отвечает за принятие мер для поддержания международного мира и безопасности, а Генеральная Ассамблея — за общие дискуссии по вопросам мира и безопасности. То, что Совет занимается тематическими прениями, которые порой не дают ничего конкретного, ослабляет его авторитет в качестве исполнительного органа. Более того, некоторые тематические вопросы являются настолько сложными и имеют настолько много аспектов, что их необходимо рассматривать на более специализированных форумах, таких, как Экономический и Социальный Совет.

Другие энергично поддержали рассмотрение Советом тематических вопросов в целом и выступили в защиту ряда тем в частности. Совет, несомненно, обладает институциональной компетенцией для рассмотрения таких вопросов. То, что другие органы Организации Объединенных Наций могут также их рассматривать, не является причиной для того, чтобы Совет отказывал себе в этом праве. Напротив, хотя Совет Безопасности не обладает исключительной ответственностью за международный мир и безопасность, он несет главную ответственность и должен использовать весь свой потенциал. Касаясь конкретных тем, один из участников отметил, что с точки зрения Африки ясно, что существует прочная связь между такими тематическими вопросами, как «дети и вооруженные конфликты», «разоружение, демобилизация и реинтеграция бывших комбатантов в условиях поддержания мира» и «стрелковое оружие», и миром и безопасностью. Аналогичным образом, тема «правосудие и верховенство права» была недавно взята на рассмотрение с согласия членов Совета, поскольку такие вопросы непосредственно касаются крайне важного вопроса, стоящего перед Советом: как формировать строительные камни демократического государства? Это же можно сказать о вопросе «женщины, мир и безопасность», по которому были проведены прения в годовщину принятия резолюции 1325 (2000) и который, как представляется, самым непосредственным образом связан с делами Совета Безопасности.

Более того, тематические резолюции часто могут охватывать конфликтные ситуации, которые официально не стоят в повестке дня Совета. Самыми примечательными примерами являются резолюция 1368 (2001) относительно «угроз для международного мира и безопасности, вызываемых террористическими актами», а также резолюции по вопросам «женщины, мир и безопасность» и «дети и вооруженные конфликты», которые обеспечивают реальное изменение на местах. Эти резолюции помогают в мобилизации ресурсов и формировании политического мышления. Был задан вопрос: если тематические прения могут оказывать такое воздействие, то почему Совету не следует прилагать подобных усилий?

Тематические прения, как утверждалось, могут быть полезными при двух условиях: 1) они являются действительно интерактивными и 2) Совет четко понимает их цели и желаемые результаты, с тем чтобы они не превращались в простое изложение заявлений. Председательствующий призван сыграть в этом отношении ключевую роль, разъяснив, что ожидается от таких прений. Более того, результаты тематических прений должны надлежащим образом интегрироваться в работу Совета и не рассматриваться как одноразовые мероприятия.

Распределение времени

Участники отметили, что, хотя Совет Безопасности крайне занят, он не достиг пределов своих возможностей. Однако ему нужно лучше распределять свою деятельность. Ряд участников призвали к установлению регламента для ораторов в ходе публичных прений. Другие участники, однако, высказали сомнения насчет того, целесообразно ли ограничивать нечленов Совета, которые редко имеют возможность обратиться к Совету, тремя минутами, как было недавно предложено. В то время как члены Совета Безопасности могут выступать тогда, когда они захотят, для нечленов участие является «событием». Если предполагается устанавливать регламент, он должен объявляться заранее. Невыполнение этого условия может создавать трудности для представителей, получивших из своих соответствующих столиц указание выступить с более пространственным заявлением.

Настойчиво звучали призывы о том, чтобы выступления, как правило, были короткими и напористыми. Они должны ограничиваться тремя или четырьмя моментами и идти в развитие моментов, отмеченных предыдущими ораторами. Если необходимо, чтобы та или иная речь попала в протокол, то в этом случае ее можно распространить, но все равно ее следует резюмировать в виде нескольких моментов. Тенденция к подготовке письменных выступлений объемом в пять страниц, распространению их, а затем их зачитанию оскорбляет коллег и отвлекает внимание от интерактивных прений. Более того, нет необходимости повторять то, что сказали предыдущие ораторы; лучше просто сказать, согласен или не согласен. Сдержанность должна быть повседневным законом. Большинство участников видели достоинство этого. Вместе с тем было признано, что иногда, по определенным чувствительным вопросам, может потребоваться полное заявление, с тем чтобы точно отразить позицию соответствующего правительства.

Та же самая рекомендация касается и Секретариата. Нет необходимости в том, чтобы те, кто проводит брифинги, зачитывали подготовленный текст. Было бы лучше распространить текст заранее, с тем чтобы сделать прения более весомыми, и устно осветить главные моменты.

Было указано на то, что есть и другие пути упорядочения дискуссий через различные методы председательствования. Например, может быть полезным, чтобы Председатель на раннем этапе указывал, когда, как представляется, достигнут консенсус, и приглашал других выступать только в том случае, если они не могут согласиться с этой позицией.

Резюме

В конце встречи ведущий отметил некоторые точки согласия:

- Членам Совета следует подумать о лучшем распределении работы между главными членами делегаций и экспертами. Работу, которую можно делегировать, не следует оставлять для главных членов делегаций, тем самым освобождая их для работы над стратегическими вопросами, которым не уделяется столько времени, сколько они заслуживают.
- Прения по тематическим вопросам, хотя они являются важными и необходимыми, пожалуй, не следует проводить с такой легкостью: следует остерегаться «тематической усталости». Их следует заблаговременно и тщательно готовить с целью достижения конкретных результатов и принятия последующих мер.
- Председателю следует стимулировать тщательное распределение времени через посредство своего председательствования на заседаниях. Государства-члены и Секретариат, со своей стороны, должны содействовать упорядочению обсуждений, делая свои выступления более краткими и более импровизированными, при том понимании, что более полный письменный текст может быть распространен.

Шестая встреча Стимулирование стратегического и перспективного мышления и более эффективной пропагандистской деятельности

Ведущий:	профессор Эдвард К. Лак (Колумбийский университет)
Комментаторы:	посол Гюнтер Плойгер (Постоянный представитель Германии) посол Мунир Акрам (Постоянный представитель Паки- стана) посол Кишоре Махбубани (Постоянный представитель Сингапура) посол Джеймс Каннингем (Соединенные Штаты)

Вызов

По словам ведущего, Совет Безопасности сталкивается с парадоксом: его международная репутация падает по мере того, как ускоряются его темпы работы и выпуск его продукции. Международное сообщество все в большей степени испытывает неуверенность в отношении способности Совета встречать нынешние и будущие вызовы. Согласно Генеральному секретарю и мандату, предоставленному назначенной им группе экспертов высокого уровня (SG/A/857), Организация Объединенных Наций в целом стоит перед кризисом, объясняющимся не ее методами работы, а коренными политическими разногласиями между ее государствами-членами относительно того, как реагировать на новые глобальные угрозы миру и безопасности. Перед лицом такого большого числа индивидуальных конфликтных ситуаций Совету трудно справиться с возникающими стратегическими вызовами для мира и безопасности или перейти от метода реагирования к инициативному или превентивному методу.

По словам другого оратора, Совет утратил фокус, пытаясь заниматься слишком большим количеством вопросов. Некоторые из них, такие, как определенные тематические прения, нужно оставить другим органам. Более тесная координация с региональными и неправительственными организациями может также помочь облегчить лежащее на Совете бремя. Более того, иногда представляется, что есть обратная пропорция между временем, уделяемым определенным вопросам, и их относительной важностью. Не имея четких приоритетов, Совет может «не увидеть леса за деревьями». Необходимо установить приоритеты, с тем чтобы можно было адекватно рассматривать более сложные и срочные вопросы, такие, как Западная Африка. Сложные кризисы должны урегулироваться посредством мирного диалога, реконструкции и развития, а не только на основании главы VII Устава. Может возникнуть необходимость в том, чтобы рассматривать их многопрофильными комитетами и рабочими группами.

В ответ на это другие утверждали, что, поскольку Совет состоит из суверенных государств-членов, он неизбежно решает проблемы по частям, на основе краткосрочных соображений. Он не подходит к своей работе путем установления приоритетов или выделения финансовых ресурсов в зависимости от важности каждого вопроса.

Аналогичным образом, Совет вряд ли станет центром стратегического мышления. Его члены имеют тенденцию рассматривать вопросы индивидуально, с точки зрения национальных интересов, обычно не учитывая взаимосвязи между ними. Хотя мир становится безграничным местом, в котором вопросы глубоко взаимосвязаны благодаря современной технологии, это не повлияло на подход Совета. Негосударственные субъекты, такие, как террористические группы, которые признают эти взаимосвязи, пользуются, соответственно, компаративным преимуществом по сравнению с Советом. Тем не менее можно ожидать, что Совет останется в основном реагирующим органом, поскольку инициативный, превентивный подход будет требовать существенного пересмотра его методов работы. Он постоянно занимается возникающими ситуациями и неизбежно тратит мало времени на обдумывание стратегических вопросов.

По мнению некоторых, так и должно быть. Совет не является форумом для стратегического мышления. Фокус Совета почти всегда является краткосрочным: его задача состоит в том, чтобы управлять повесткой дня по мере того, как течет время. Поэтому большие вопросы, как правило, решаются на конкретной основе, когда они возникают. Совет не является местом для теоретических прений; скорее это — форум, в котором обсуждаются и решаются вопросы.

Возникающие вопросы

Совет имеет много незаконченных дел, как, например, в Африке, Афганистане и Ираке. Он может начать играть более широкую роль на Ближнем Востоке, особенно с учетом «дорожной карты». Контртерроризм и борьба с распространением являются крупными вызовами и потребуют новых подходов, равно как и сохраняющаяся проблема разваливающихся государств. Если Совет Безопасности не найдет более эффективные пути для решения этих возникающих вопросов, может усилиться тенденция к тому, чтобы группы государств решали их вне контекста Устава.

С точки зрения борьбы с терроризмом было указано на то, что осуществление Советом резолюции 1373 (2001) уже распространилось далеко в пределы сферы компетенции национальных парламентов. Что касается оружия массового уничтожения, то решения Совета не должны подменять собой международные соглашения, хотя каждый из существующих режимов предусматривает конечную передачу проблемных случаев Совету. Как Совет должен действовать в таких случаях — это требует дальнейшего изучения и консультаций. Отсутствие общего понимания в отношении характера нынешних угроз, таких, как терроризм и распадающиеся государства, приводит к различным толкованиям. С другой стороны, вопрос об оружии массового уничтожения и его ограничении некоторыми государствами требует в своем анализе транспарентности.

Связанный с этим вопрос о разваливающихся государствах был также упомянут как один из самых безотлагательных стратегических вызовов, брошенных Совету. Эти вопросы не могут быть отнесены исключительно к национальной компетенции; это — вопросы, которые должны решаться международным сообществом. Более того, хотя представляется, что вопросы мира и безопасности в настоящее время являются для некоторых делегаций более важными, чем вопросы развития, следует напомнить, что в достижении целей в об-

ласти развития, поставленных в Декларации тысячелетия, уже происходят серьезные задержки.

Нужны ли новые инструменты?

Утверждалось, что реальный вопрос заключается в том, обладает ли международное сообщество нужными инструментами для устранения этих транснациональных угроз. Недавно Генерального секретаря спросили: можно ли найти методы для того, чтобы коллективно заниматься возникающими угрозами, подобными этим, и тем самым устранять обеспокоенность тех, кто чувствует для себя особую угрозу?

Одно из соображений касается разработки концепции упреждающих действий. Эта концепция, как утверждалось, предусмотрена в Уставе в контексте санкций, которые применимы к угрозам миру, прежде чем они дадут результаты. Те же самые обоснования можно распространить и на военные действия. Другие, однако, доказывали, что Устав не предусматривает такого рода действий, которые грозят подорвать принципы Устава, позволяя государствам-членам в одностороннем порядке решать вопрос о наличии той или иной угрозы. Таким образом предупреждающую самооборону следует регулировать или рассматривать с точки зрения новой философии. Аналогичным образом, правовая основа для некоторых мер по борьбе с распространением заслуживает более глубокой оценки, равно как и вопрос об обыске и захвате незаконных материалов с судов в открытом море.

Вторым инструментом, требующим дальнейшего развития, является гуманитарное вмешательство. Пожалуй, наилучшим примером является Косово, где, несмотря на отсутствие санкции Совета Безопасности, международное сообщество сочло, что необходимо предпринять шаги для предотвращения геноцида. В этом случае вмешательство НАТО было впоследствии оправдано резолюцией 1244 (1999). Вопрос заключается в том, нужна ли какая-либо иная правовая основа в обстоятельствах, когда Совет не способен действовать. Пока Совет может принимать меры на основании главы VII, никакой проблемы не существует; однако если он не может этого делать, то нужно подумать о том, как и при каких обстоятельствах можно оправдывать гуманитарное вмешательство. По этому вопросу ведутся широкие прения на основе канадского документа "The Responsibility to Protect" («Ответственность за защиту»).

Как можно изменить или доработать законодательство в этих вопросах? К числу возможных вариантов относятся: ждать, пока эта практика не станет обычным правом (очень длительный процесс), вести переговоры о конвенциях (что также может потребовать длительного периода времени) или просить Совет Безопасности принять решение по конкретному вопросу. Последний вариант связан с вопросом о том, может ли Совет разрабатывать новое международное законодательство или же лишь принимать обязательные резолюции на основании главы VII в каждом конкретном случае. Это требует стратегического обсуждения с более широким кругом государств — членов Организации Объединенных Наций. Вместе с тем другой оратор выразил беспокойство по поводу перспектив выполнения Советом Безопасности законодательной функции, как это было сделано им в резолюции 1373 (2001). Утверждалось, что новые угрозы следует устранять с помощью конвенций, даже если это занимает больше времени.

Подотчетность

Эти вызовы указывают на то, что в будущем Совету будут нужны более эффективные механизмы проведения обзоров и большая отчетность. Однако кто несет ответственность за то, добьется ли Совет успеха или потерпит неудачу? Некоторые утверждали, что главная ответственность за деятельность Совета лежит на его постоянных членах, которые должны согласиться с необходимостью подотчетности. Другие не соглашались с этим, утверждая, что постоянные члены в лучшем случае пользуются большим влиянием, чем другие, благодаря их праву вето, институциональной памяти и опытному персоналу. Реальный вопрос заключается в том, могут ли члены Совета принять на себя свои обязанности как группа. Совет в целом должен принять сознательное решение о создании механизма, который позволит ему судить о своей собственной работе таким же образом, как мир оценивает его работу, особенно в периоды кризиса в многосторонних организациях.

Достижения Совета как главного компонента Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности должны пропагандироваться среди более широких слоев общественности. Однако эффективность его решений зависит также от его более представительного характера, отражающего расширение и многообразие членского состава Организации. Более того, избираемые члены Совета стали рассматривать отношения между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей так, что Совет должен ощущать себя подотчетным перед Генеральной Ассамблеей. Со своей стороны, Ассамблея нашла способы ведения более активной и конструктивной работы по вопросам безопасности.

Некоторые утверждали, что представление докладов Генеральной Ассамблее должно быть для Совета одним из приоритетов. Однако, хотя Устав предусматривает рамки для такой подотчетности, преобладающее правовое мнение сводится к тому, что эти два органа имеют равный статус как главные органы Организации. В любом случае Совет уполномочен действовать от имени более широкого круга членов Организации и поэтому должен быть подотчетен членам Организации в целом. Реальный вызов заключается в отсутствии ясности по поводу этих взаимоотношений, особенно в том, что касается будущего. Необходимо предпринять усилия для обеспечения того, чтобы укрепление Совета не подрывало Ассамблею.
