

**Совет Безопасности**

Distr.: General

2 June 2016

Russian

Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 26 мая 2016 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь направить Вам доклад тринадцатого ежегодного семинара для вновь избранных членов Совета Безопасности, который состоялся 5 и 6 ноября 2015 года в усадьбе фонда «Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк (см. приложение). Окончательный текст доклада был подготовлен в соответствии с Правилами Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

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

Буду признателен за распространение настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Кай Зауэр

Посол

Постоянное представительство Финляндии
при Организации Объединенных Наций



Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 26 мая 2016 года на имя Председателя Совета Безопасности

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

5 и 6 ноября 2015 года
Фонд «Гринтри»
Манхассет, Нью-Йорк

5 и 6 ноября 2015 года правительство Финляндии совместно со Школой международных отношений и публичной политики Колумбийского университета и Отделом по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам Секретариата организовали тринадцатый ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

Ежегодные семинары являются средством для достижения двух основных целей. Их главная цель состоит в том, чтобы ознакомить новых членов Совета Безопасности с практикой, процедурами и методами работы Совета, с тем чтобы они могли, «не задерживаясь ни на секунду», взяться за дело в январе следующего года, когда они займут свои места в Совете. Этот изначальный мандат служил руководством для работы семинаров и основой для ее продолжения на протяжении последних 13 лет. Вторая цель, которая становится все более очевидной со временем, заключается в том, чтобы предоставить нынешним и вновь избранным членам Совета уникальную возможность обсудить работу Совета в неофициальной обстановке в режиме диалога. В связи с этим их обсуждения проводятся в соответствии с Правилom Чатем-Хаус, исключающим последующую ссылку на источник высказывания.

На ужине по случаю открытия семинара, устроенном 5 ноября, с приветственным словом выступил Постоянный представитель Финляндии при Организации Объединенных Наций посол Кай Зауэр, а г-жа Сусана Малькорра, начальник Канцелярии Генерального секретаря, выступила с основным докладом, ответила на вопросы участников и прокомментировала их замечания.

Программа работы на 6 ноября, рассчитанная на полный рабочий день, включала заседания «за круглым столом», посвященные следующим трем темам:

- a) Совет Безопасности в 2015 году: подведение итогов и взгляд в будущее (заседание I);
- b) методы работы и вспомогательные органы (заседание II);
- c) извлеченные уроки: размышления участников семинара 2015 года (заседание III).

Ужин по случаю открытия семинара

В своем выступлении начальник Канцелярии Генерального секретаря подчеркнула, что работа и мандат Совета Безопасности остаются такими же актуальными, какими они были на момент его создания 70 лет назад. Вместе с тем возросшая под воздействием технического прогресса взаимосвязанность в

мире требует более инновационного подхода к рассмотрению целого ряда транснациональных угроз международному миру и безопасности. При рассмотрении вопросов национального суверенитета необходимо учитывать региональные и глобальные аспекты таких проблем, как изменение климата, миграция и эпидемии, которые выходят за рамки географических границ государства-нации и обнажают уязвимость наших обществ. Как показали усилия, направленные на уничтожение химического оружия в Сирийской Арабской Республике или его вывоз из этой страны, Совет способен применять новаторские подходы и действовать единым фронтом даже в тех случаях, когда мнения его членов резко отличаются друг от друга.

По словам начальника Канцелярии Генерального секретаря, сочетание ряда важных процессов обзора по вопросам миростроительства, операций по поддержанию мира и женщин, мира и безопасности дает уникальную возможность и обязывает сделать следующие два года периодом адаптивного мышления и решений. Кроме того, выдвинуты новые предложения, касающиеся развития и финансирования гуманитарной деятельности. По итогам этих широких обзоров были сформулированы некоторые общие темы. Растет признание того, что проблемы, связанные с конфликтами, изменением климата, миграцией и организованной преступностью, неразрывно связаны между собой и напрямую приводят к напряженности и потрясениям, которые в свою очередь способны вызывать политические и гуманитарные кризисы, сказывающиеся на безопасности, стабильности и устойчивом развитии. В ходе этих обзоров также была подтверждена необходимость сделать так, чтобы Организация Объединенных Наций в большей степени отвечала поставленным задачам.

Продолжив свое выступление, она отметила, что в свете этих вызовов становится все более очевидным, что используемый инструментарий обеспечения мира и безопасности устарел. Слишком часто миротворческая деятельность рассматривается в качестве панацеи, что идет в ущерб более активной политической дипломатии, которая могла бы устранить причины конфликта. Традиционные понятия деятельности по поддержанию мира не подходят для решения проблем, связанных с негосударственными вооруженными группами и асимметричными боевыми действиями. Независимая группа высокого уровня по миротворческим операциям, возглавляемая Жозе Рамушем Ортой, бывшим президентом Тимора-Лешти, выявила два взаимосвязанных друг с другом вызова: неспособность предотвратить новые конфликты и неспособность урегулировать сохраняющиеся конфликты. Это привело к тому, что Организация Объединенных Наций постоянно работает в кризисном режиме. В связи с этим Группа призвала перейти от нежизнеспособного, носящего характер реагирования способа урегулирования кризисов к более упреждающему. В частности, она выделила четыре усиливающие друг друга меры для повышения эффективности миротворческих операций:

- Организации Объединенных Наций необходимо действовать на более раннем этапе, в том числе путем предоставления Генеральному секретарю мандата осуществлять планирование на случай непредвиденных обстоятельств и подготовку вариантов действий на более ранней фазе развития кризиса. Для повышения качества информационного обеспечения планирования ей необходимо прилагать усилия по формированию более глубокого понимания конкретной ситуации и истоков зарождающегося конфликта и причин насилия. Ей необходимо более эффективно использовать

существующие знания, имеющиеся в системе Организации Объединенных Наций и у партнеров, которые уже работают на местах. Эти знания лягут в основу тщательного анализа, что отличалось бы от нынешней тенденции принимать в недостаточной мере спланированные, не имеющие достаточной ресурсной и материальной базы «решения» в период, когда на Организацию оказывается огромное давление предпринять что-нибудь.

- Есть необходимость более предметно сосредоточиться на предотвращении конфликтов и превентивной дипломатии. Это предполагало бы разработку конкретных стратегий перехода от раннего предупреждения к действиям на раннем этапе. Новому сосредоточению усилий на предотвращении конфликтов способствовало бы более полное понимание последствий нарушений прав человека для поддержания международного мира и безопасности. В этой связи в рамках инициативы Генерального секретаря «Права человека прежде всего» центральное место в работе Секретариата отведено проблемам в области прав человека. Можно ли более эффективно учесть соображения, связанные с правами человека, в ходе дискуссий в Совете Безопасности? Это одна из тех сфер, в которых Секретариат мог бы работать с Советом, чтобы сделать возможным конструктивное обсуждение таких вопросов в контексте предотвращения кризисов и смягчения их последствий.
- Необходимо обеспечить, чтобы в основе наших усилий по предотвращению конфликтов и реагированию на них лежали продуманные политические стратегии. Совету следует полагаться на оперативные инструменты, включая миротворческие операции, для политического урегулирования конфликтов. Формулирование политических стратегий и стимулирующих и дестимулирующих факторов, необходимых для достижения результатов, остается прерогативой государств-членов. Опыт свидетельствует о том, что мощный, согласованный политический сигнал сторонам в конфликте, посылаемый выступающим единым фронтом Советом, имеет больший эффект, чем какое угодно число подразделений «голубых касок».
- Независимая группа высокого уровня подчеркнула, что миротворческие операции наиболее эффективны, когда главные игроки налаживают между собой подлинное партнерство. В этой связи крайне важно, чтобы Совет и страны, предоставляющие войска, работали в унисон в целях сохранения общей концепции мандата и поставленной цели. Секретариату следует играть в этом определенную роль, и надо, как это и будет, содействовать углублению трехстороннего партнерства между странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, Советом Безопасности и Секретариатом.

Она высказала предостережение о том, что в 2016 году не будет недостатка в сложных ситуациях, не имеющих простых решений. Будет необходимо сотрудничать друг с другом в поиске способов применения этих важных принципов к нашим общим усилиям, направленным на повышение эффективности работы Организации Объединенных Наций.

Обратившись к вопросу о том, как повысить эффективность деятельности Организации по поддержанию мира, она привлекла внимание к выводам Консультативной группы экспертов по обзору миростроительной архитектуры Ор-

ганизации Объединенных Наций, возглавляемой Гертом Росенталем, бывшим министром иностранных дел и Постоянным представителем Гватемалы при Организации Объединенных Наций. Группа призвала к применению более целостного подхода, в рамках которого признается, что миростроительство должно осуществляться на всех этапах развития конфликта. Она отметила, что выводы Группы подтверждаются полученным на местах опытом, который говорит о том, что устоявшаяся последовательность действий не приносит желаемого результата, поскольку переход от состояния конфликта к постконфликтному периоду не является линейным процессом. В тех случаях, когда надлежащие мероприятия в области миростроительства осуществляются в рамках стратегии предотвращения конфликтов, а не являются реакцией на случившееся, они действительно могут способствовать предотвращению конфликтов.

Хотя в концептуальном плане миростроительство зачастую относят к области развития и не признают политическим вопросом, являющимся неотъемлемой частью обеспечения мира и безопасности, по ее мнению, миростроительство непосредственно входит в сферу компетенции Совета, касающуюся мира и безопасности. Она утверждала, что раздробленность в деятельности по миростроительству обусловлена разрывом между компонентами мира, безопасности и развития, иными словами, отрицанием взаимосвязи между этими основополагающими компонентами деятельности Организации. Более того, эта тенденция привела к тому, что Организация работает изолированно и не может получить необходимый для эффективного миростроительства кумулятивный эффект от работы по этим компонентам, не говоря уже о таком эффекте от работы с партнерами. Это также повлекло бы за собой необходимость укреплять сотрудничество с другими многосторонними и региональными партнерами и с учетом приоритетного характера ответственности национальных и местных органов власти в области миростроительства учиться создавать благоприятные условия через работу на местном уровне.

После этого она остановилась на обзоре осуществления резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности о женщинах и мире и безопасности, которая, по ее словам, является историческим и воодушевляющим решением Совета, признающим неразрывную связь между гендерным равенством и поддержанием международного мира и безопасности. Она выразила сожаление по поводу того, что, несмотря на кодификацию нормативных стандартов, на практике Организация по-прежнему недостаточно вовлекает женщин в свою работу и учитывает в ней женскую проблематику. Для того чтобы Организация могла адаптироваться и эволюционировать, чтобы ответить на будущие вызовы, она должна гораздо полнее учитывать мнения женщин при разработке и осуществлении политики. Для сохранения своей актуальности и легитимности она также должна предлагать женщинам возможности выполнять руководящие функции.

Затем она вернулась к одной из тем, с которой она начала свое выступление: необходимости формирования более прочных региональных партнерских связей для решения проблем, имеющих трансграничный характер и знаменующих собой вызов традиционным представлениям о суверенитете в эпоху растущей взаимосвязанности. По соображениям, связанным с практической целесообразностью и легитимностью, многие из этих вопросов требуют принятия общерегиональных мер. Для эффективного задействования возможностей и сетей региональных организаций потребуется шире использовать положения главы VIII Устава Организации Объединенных Наций в будущем. Одной из таких

проблем, требующих принятия общерегиональных мер реагирования, стало появление воинствующего экстремизма и возникновение конфликтов, обусловленное действиями негосударственных субъектов. Для решения этой проблемы Организации надо будет более масштабно вкладывать в развитие потенциала региональных субъектов, включая Африканский союз и Лигу арабских государств. Такие региональные механизмы играют чрезвычайно важную роль в деле поощрения мира в отношениях между их участниками и в изыскании вариантов урегулирования на переговорной основе сопровождающихся насилием конфликтов, подобных тем, которые имеют место в Демократической Республике Конго и Судане.

Она подчеркнула, что Организация Объединенных Наций не может и не должна действовать в одиночку. Региональные партнерства принципиально необходимы как для правильного выбора мер в связи со сложными кризисами, так и для обеспечения устойчивости и легитимности. Продолжающееся рабочее взаимодействие Совета с Советом мира и безопасности Африканского союза свидетельствует о взаимных выгодах постоянного диалога по вопросам, представляющим общий интерес. Например, очевидно, что в обозримом будущем миротворческие операции Организации Объединенных Наций необходимо будет осуществлять до, после и во время проведения региональных миротворческих миссий, что особо указывает на необходимость формировать на основе соответствующих принципов стратегические партнерства для отражения этой новой реальности.

Она отметила, что Совет также был вынужден заниматься некоторыми менее традиционными угрозами международному миру и безопасности. Одной из них была эпидемия Эболы в Западной Африке, которая в своем разгаре в середине 2014 года создавала опасность подрыва политической стабильности в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне. Решительные ответные меры Совета Безопасности, включая его сделанное в сентябре 2014 года смелое заявление о том, что эта эпидемия представляет собой «угрозу миру и безопасности», сыграли важную роль в активизации ответных международных усилий. Сегодня эта признанная взаимосвязь здравоохранения с вопросами мира и безопасности является еще более очевидной на фоне того, как затяжное насилие в нестабильных государствах и в зонах конфликтов усугубляет кризисы в области здравоохранения, которые представляют собой возможную угрозу миру и безопасности на планете. Помимо роста числа погибших в Сирийской Арабской Республике и Южном Судане, массовый исход беженцев в соседние и другие страны создает опасную угрозу распространения холеры, полиомиелита и малярии в регионах, где эти заболевания уже давно находятся под контролем.

Второй менее традиционной проблемой является миграция. В результате затянувшегося конфликта общества оказались уязвимыми перед экстремизмом и хронической слаборазвитостью, вследствие чего сотни тысяч мигрантов и беженцев пытаются добраться до Европы по суше или морю, и на этом пути уже погибли тысячи людей. Эта ситуация приобрела неприемлемый характер. Она обнажила порочность попыток урегулировать кризисы подобного масштаба с помощью единовременных решений, таких как защита границ, вместо того, чтобы устранять коренные причины кризисов и сосредотачивать внимание на поиске устойчивых политических решений. Этот кризис подогревает экстремизм и вполне может иметь серьезные последствия, касающиеся политики, экономики, здравоохранения, безопасности и гуманитарной сферы. Проводя

мрачную аналогию, можно отметить, что это самый крупный беженский кризис с момента основания Организации Объединенных Наций 70 лет назад.

В заключение она подчеркнула, что Организация Объединенных Наций не является «монолитом». Даже при том, что Организация адаптируется и расширяет свои возможности для решения будущих проблем, она остается бастионом надежды для тех, кто оказался в сложных условиях по всему миру. Для продвижения нынешней межсекторальной, комплексной и зачастую асимметричной повестки дня в области мира и безопасности Совет Безопасности должен сохранять свою легитимность, авторитетность и единство. Он вновь должен адаптироваться и эволюционировать. В этот судьбоносный период Совету нужно понять, когда Организация Объединенных Наций должна брать на себя ведущую роль и когда ей этого делать не следует. В рамках этих процессов обзора Секретариат стремится сформировать более целостный взгляд, рассчитанный на более длительную перспективу, более эффективно задействовать партнерские связи и усилить работу по предупреждению конфликтов путем создания условий для обеспечения прав человека, верховенства права и развития. Цель этой деятельности состоит в том, чтобы поддержать работу и решения Совета отчасти путем устранения уязвимых мест до того, как связанные с ними вопросы попадут в его повестку дня. Все чаще Совет является единственным субъектом, способным легитимным образом реагировать на сегодняшние транснациональные угрозы. Она отметила, что во время своей службы в Организации в течение последних 11 лет она видела, как Секретариат и Совет вместе и в плотном контакте трудились над тем, чтобы разработать творческие решения и заставить систему работать в ответ на беспрецедентные вызовы. Сейчас это должно стать нормой, а не исключением. Сегодня Совет как никогда актуален и незаменим. Стоящая перед ним задача заключается в том, чтобы практически применить уроки, извлеченные из всех этих обзоров, провести глубокий самоанализ, что обеспечило бы сохранение незаменимой роли Организации в трудные предстоящие годы.

Заседание I

Совет Безопасности в 2015 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий:

Посол Рамлан бин Ибрахим
Постоянный представитель Малайзии

Комментаторы:

Посол Петр Ильичёв
Первый заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

Посол Роман Ольярсун Марчеси
Постоянный представитель Испании

Посол Мишель Сайсон
Заместитель Постоянного представителя Соединенных Штатов

Повестка дня заседания I содержала следующие вопросы:

- Как бы вы оценили выполнение Советом в последнее время его главной обязанности — поддержание международного мира и безопасности? Как результаты его работы за 2015 год соотносятся с результатами 2014 года и предыдущих лет? Каковы наиболее значительные успехи и неудачи в его работе со времени последнего семинара в ноябре 2014 года? Внушают ли наметившиеся тенденции оптимизм или пессимизм?
- На семинаре 2014 года отдельные участники предостерегли против завышенных ожиданий, а другие указали на подрывающее доверие к Совету расхождение между предъявляемыми к нему требованиями и его способностью достигать результатов. Некоторые спрашивали, есть ли прямая корреляция между интенсивными темпами работы Совета и действительностью его усилий по предотвращению конфликтов и защите населения на местах. С помощью каких показателей следует оценивать работу Совета? Какие конкретные цели и задачи его членам следует поставить на следующий год? Что можно сделать лучше в конкретных ситуациях в 2016 году?
- В 2015 году, в отличие от 2014 года, возникло относительно немного неожиданных угроз международному миру и безопасности. Однако разрешение ряда продолжающихся опасных вооруженных конфликтов с разрушительными последствиями оказалось сложной задачей, а некоторые из этих конфликтов, как представляется, разрастаются. В предстоящем году повестка дня Совета будет включать значительное число незаконченных дел. Значит ли это, как указывают критики, что у Совета лучше получается регулировать конфликты, а не предотвращать или разрешать их? Есть ли вероятность того, что какая бы то ни было из этих ситуаций достигнет стадии, когда ее можно будет урегулировать в 2016 году? Следует ли повысить приоритет каких-то из них в работе Совета в ближайший год?
- На данный момент, какие угрозы международному миру и безопасности вызывают наибольшую обеспокоенность со стратегической, политической и гуманитарной точек зрения? Какие действенные ответные меры может принять Совет? Что следует делать и чего не следует делать членам Совета во избежание эскалации этих угроз?
- Намечаются ли где-нибудь выборы, которые могли бы сопровождаться нестабильностью, и назревают ли угрозы, в отношении которых Совету следует принять превентивные меры в ближайшие месяцы? Какие превентивные инструменты в соответствии с главами VI и VIII Устава можно применить в этих случаях? Какие из этих инструментов пришли в негодность из-за небрежного обращения или неправильного использования? Нуждаются ли какие-то из них в шлифовке? С учетом того, что для эффективности превентивной дипломатии часто требуются партнеры, насколько хорошо Совету удавалось работать с региональными и субрегиональными механизмами, группами друзей, Генеральным секретарем, Секретариатом и гражданским обществом в разрешении конкретных конфликтов за прошедший год? Можно ли в этих ситуациях в 2016 году применить новые подходы или предпринять какие-то инициативы?

- В течение минувшего года Совет энергично реагировал на угрозу, исходящую от «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ), «Аш-Шабааб», «Боко харам» и других вооруженных групп, которые разжигают межконфессиональную вражду, практикуют воинствующий экстремизм, вербуют иностранных боевиков и нападают на гражданское население. Помогают ли меры, санкционируемые Советом, снижать остроту угроз на местах? Нужны ли дальнейшие шаги? В достаточной ли мере сотрудничают между собой глобальные, региональные и национальные субъекты в борьбе с этими группами и их заразной пропагандой? Какую роль играет и должен играть Совет в этих усилиях? Должна ли эта деятельность проводиться под лозунгами защиты людей или борьбы с терроризмом, или и того, и другого? Может ли Совет сделать больше для того, чтобы помочь обеспечить соблюдение прав человека в рамках мер, принимаемых против групп, которые сами пренебрегают правами человека и нормами гуманитарного права?
- Как это ни ужасно и трагично, но число людей, вынужденных покинуть свои дома из-за конфликтов в Дарфуре, Йемене, Ливии, Сирийской Арабской Республике и Южном Судане и других местах, достигло небывало высокого уровня. По инициативе непостоянных членов Совет начал рассматривать эту огромную человеческую трагедию в отдельных ситуациях. Но можно ли в 2016 году уделить больше внимания причинам этого явления в рамках обсуждения тематических или сквозных вопросов? Каковы последствия этого явления для практики и доктрины предупреждения конфликтов, поддержания мира и миростроительства? Следует ли Совету рассмотреть более долгосрочные последствия для мира и безопасности, если в течение многих лет столько много людей будут жить вдали от родных мест?
- Приближается семидесятая годовщина первого заседания Совета в Лондоне в январе 1946 года. В связи с этой памятной датой уже вышло необычайно большое число разного рода заявлений, обзоров и докладов, касающихся различных аспектов работы Совета. Среди них стоит отметить доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям (S/2015/446), заявление по итогам Саммита лидеров по вопросам поддержания мира, сборник материалов обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций, глобальное исследование по вопросу об осуществлении резолюции 1324 (2000), итоговый документ Встречи мировых лидеров по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, проходившей под лозунгом «Готовность к действиям», и доклад Консультативной группы экспертов по обзору архитектуры в области миростроительства.
 - Какие сквозные темы, затронутые в этих исследованиях и на этих мероприятиях, или выводы, сделанные по их итогам, следует учесть Совету при планировании работы в 2016 году? Например, во всех докладах содержатся призывы учитывать гендерные аспекты при разработке политики в соответствующей области. В докладах по поддержанию мира и миростроительству подчеркивается необходимость гораздо более тесных партнерских отношений с региональными учреждениями и большей согласованности действий как между

отдельными структурами, так и рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

- В этих докладах также содержатся призывы увеличить объем ресурсов и уделять предотвращению конфликтов больше внимания на политическом уровне. По мнению Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям, «Совету Безопасности при поддержке Секретариата следует стремиться играть свою роль в разрешении возникающих конфликтов на более ранних этапах и делать это беспристрастно» (S/2015/446). Призыв к предотвращению конфликтов путем устранения их причин содержится также в глобальном исследовании по резолюции 1325 (2000).
- Есть ли в этих докладах конкретные рекомендации, которые Совету следует выполнить в 2016 году? В частности, в резолюции 2242 (2015) Совета Безопасности предусмотрены такие требующие действий от Совета меры, как, среди прочего, увеличение числа женщин, участвующих в мирных процессах, учет Советом гендерной проблематики в ходе обсуждения всех конфликтных ситуаций, обеспечение абсолютной нетерпимости к сексуальной эксплуатации и сексуальным надругательствам, а также полной ответственности за них и создание неофициальной группы экспертов по женщинам и миру и безопасности и т.д.
- Независимая группа высокого уровня призвала переосмыслить некоторые аспекты доктрины поддержания мира. По ее мнению, нужно установить «последовательность и приоритетность решаемых задач», чтобы «резкие различия между операциями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями» уступили место «преимущества реагирования и плавному переходу между различными этапами миссий» (S/2015/446). Хотя защита гражданских лиц является одной из главных задач Организации Объединенных Наций, Группа призвала применять в этой области подходы, в рамках которых ожидания будут в большей степени соответствовать возможностям. Группа также подчеркнула необходимость уточнить доктрину и наделять соответствующими возможностями миссии, направляемые в такие места, где «отсутствует мир, который можно было бы поддерживать» (там же), поскольку такая ситуация, по мнению Группы, в ближайшие годы будет встречаться все чаще. Следует ли уделять этим моментам больше внимания при подготовке миротворческих мандатов в 2016 году и далее? Является ли это процедурным вопросом или вопросом существа, или и тем, и другим? Имеют ли выводы Группы последствия для взаимодействия Совета со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, и/или для работы Секретариата?
- В своем докладе (S/2015/490) Консультативная группа экспертов заявила, что Совету Безопасности как «главному межправительственному органу, занимающемуся вопросами миростроительства», следует более регулярно обращаться к Комиссии по миростроительству за консультациями «по миростроительным аспектам его мандатов». А Комиссии по миростроительству, в свою очередь, для достижения

цели сохранения мира следует стать «консультативным связующим звеном» между Советом и Генеральной Ассамблеей, «ради чего она и была создана». Почему эта институциональная архитектура так и не нашла практического применения? Достаточно ли изменятся условия в 2016 году, чтобы оно стало возможным?

- Учитывая многолетние международные усилия для повышения целенаправленности санкций, эффективности их осуществления и контроля за их соблюдением, участники обзора высокого уровня санкций Организации Объединенных Наций призвали предпринять ряд шагов в целях повышения институциональной интеграции в Организации Объединенных Наций, улучшения работы групп экспертов, отбора потенциальных партнеров, соблюдения надлежащей процедуры и учета проблем в области прав человека. При всей необходимости повышения эффективности работы в этих областях есть ли причины сомневаться в том, что Совет будет и далее в значительной мере полагаться на санкции как на относительно гибкие меры принуждения? В каких из этих областей в 2016 году следует добиваться дальнейших улучшений?
- Где и когда сотрудничество с региональными субрегиональными механизмами в прошлом году было наиболее/наименее продуктивным? Как можно оценить особые отношения Совета с Советом мира и безопасности Африканского союза? Нужны ли дальнейшие шаги? Даст ли десятое совместное консультативное совещание в 2016 году возможность проанализировать и улучшить эти важные отношения?
- Со времени последнего семинара усилия государств-членов и организаций гражданского общества с целью побудить Совет к своевременным действиям в ситуациях, когда совершаются массовые зверства, привлекают все больше внимания. Одну из таких инициатив реализуют Франция и Мексика, а другую — Группа по вопросам подотчетности, согласованности и транспарентности. Следует ли Совету или его постоянным членам рассмотреть какие-либо шаги в этом направлении в 2016 году?
- Достиг ли Совет разумного и конструктивного баланса в рассмотрении конкретных ситуаций и тематических и сквозных вопросов? Нужно ли что-то поменять? Достаточно ли учитываются при рассмотрении конкретных ситуаций выводы, сделанные по итогам обсуждений тематических и сквозных вопросов?

Оценка результатов работы Совета Безопасности в 2015 году

Многие участники представили краткие замечания о том, насколько успешно Совет Безопасности выполнял свои функции. Говоря об успехах, один из выступавших сослался на резолюцию 2118 (2013) о химическом оружии в Сирийской Арабской Республике и резолюцию 2199 (2015) о мерах по пресечению материальной поддержки групп, использующих терроризм, и единую позицию Совета в отношении ядерной деятельности Ирана. По словам этого оратора, многие делегации сошлись во мнении об одном из основных приоритетов Совета — борьбе с терроризмом. Кроме того, члены Совета приняли единый подход в отношении некоторых ситуаций, таких как в Буркина-Фасо и Гвинее-Бисау, которые не занимали значимое место в его повестке дня. Без из-

лишнего шума они смогли добиться положительных результатов в указанных ситуациях. Другой участник согласился с тем, что важным достижением стал вывоз химического оружия из Сирийской Арабской Республики при посредничестве инновационного совместного инспекционного механизма, созданного Организацией Объединенных Наций и Организацией по запрещению химического оружия. Это могло бы укрепить подотчетность и предотвратить злоупотребления, касающиеся химического оружия в будущем. Наряду с этим был достигнут значительный прогресс по некоторым тематическим вопросам. В рамках деятельности по вопросам женщин, мира и безопасности Совет смог встретиться с женщинами, которые, участвуя в текущих мирных процессах, изменяют ситуацию к лучшему. Был достигнут некоторый прогресс в деле осуществления последующих мер по выполнению резолюции 1325 (2000), однако гендерная проблематика еще не в полной мере учитывается ни в обсуждениях и решениях Совета, касающихся операций по поддержанию мира, ни в ходе его взаимодействия со специальными представителями Генерального секретаря в таких ситуациях. Совпадение мнений в отношении ИГИЛ привело к принятию ряда резолюций и заявлений, в том числе о финансировании и о похищении или вербовке молодых женщин, однако многое еще предстоит сделать в этой области.

Говоря об актуальности работы Совета Безопасности, один из участников утверждал, что ситуация хуже, чем считали участники, однако возможностей изменить ситуацию больше, чем они думают. Другой участник отметил, что можно спорить о том, наполовину полон ли стакан или наполовину пуст, однако члены Совета, по всей видимости, заняли оборонительную позицию, как если бы в глубине души считали, что не справляются с поставленными перед ними задачами. Обострение насилия в Сирийской Арабской Республике свидетельствовало о текущей неудаче, в то время как положение в Палестине отражает долгосрочную несостоятельность. В обоих случаях есть основания сомневаться в актуальности работы Совета. Еще один оратор согласился с тем, что не было достигнуто никаких подвижек в деле прекращения конфликта в Сирийской Арабской Республике, а по палестинскому вопросу прогресса не наблюдалось десятилетиями. Другой участник дискуссии отметил, что из-за отсутствия эффективных действий со стороны Совета в таких ситуациях снизился авторитет Организации Объединенных Наций. Еще один участник сделал замечание о том, что из-за застоя в работе Совета насущные проблемы Ближнего Востока в действительности решаются в других форматах.

Один оратор перечислил ряд конфликтов, в которых Совет не добился успеха. Конфузом обернулась ситуация в Йемене. В Дарфуре операция по поддержанию мира практически оказалась на осадном положении из-за отсутствия сотрудничества со стороны правительства, а операция в Бурунди срывается отчасти из-за сложности ее последовательного выстраивания и трудностей с тем, чтобы заручиться необходимым региональным сотрудничеством. Обнадешивает тот факт, что внешний политический процесс позволил начать разрабатывать дальнейшие шаги в Сирийской Арабской Республике, однако Совет был в значительной мере оторван от него. Кроме того, еще предстоит выяснить, может ли Совет сказать что-либо полезное о ситуации на Ближнем Востоке. Один из ораторов отметил, что некоторые участники семинара, прошедшего в 2014 году, включили Йемен и Ливию в список успехов Совета. Другой оратор согласился с тем, что в обеих ситуациях наблюдался серьезный откат назад. По

мнению других участников, Совет в общем-то не мог устранить коренные причины конфликтов, разработать «дорожные карты» выхода из конфликта, получить динамическую картину отличительных особенностей каждой ситуации, добиться результатов на местах после принятия решения и реализовать свою главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности согласно Уставу, а не ждать от Генерального секретаря ответов на такие важнейшие вопросы.

Многие участники высказали свои замечания в отношении критериев, стандартов или показателей, которые должны использоваться для оценки работы Совета. Один из них отметил, что его решения не должны быть единственным мерилем его успеха. Например, даже усилия по подготовке проекта резолюции, возможно, оказали определенное воздействие на тех, кто рассматривал возможность применения «бочковых бомб» в Сирийской Арабской Республике, и даже подготовка проекта резолюции будет лучше полного бездействия в вопросе о Ближнем Востоке. Другой участник отметил, что ключевые решения для повышения эффективности и результативности подчас находятся за пределами самого Совета с учетом того, насколько важное значение могут иметь параллельные процессы для достижения желаемых результатов в некоторых ситуациях. В связи с этим важно искать возможность объединения усилий, а не рассматривать другие группы в качестве конкурентов.

Некоторые ораторы высказали идею о том, что Совет следует оценивать по тому, как он способствует разрешению и регулированию конфликтов на местах. Это должно стать главным критерием. Было отмечено, что в данное время существует более 30 конфликтов и работа Совета должна оцениваться исходя из того, насколько эффективно он их разруливает, а не того, насколько масштабно были реформированы методы его работы. Один из участников дискуссии предположил, что следует использовать простые меры оценки, такие как масштабы конфликтов или число вызванных ими потерь. Один из участников отметил, что реальные результаты, которых Совет добился на местах, являются наилучшим мерилем и что это повлечет за собой необходимость обеспечения выполнения решений Совета. Поэтому Совет должен быть ориентирован на конкретные действия, а не просто служить клубом для дискуссий. Другой оратор согласился, что мир ожидает от Совета действий, но его заслуги в этом плане неоднозначны. Для этого потребуются моральные ориентиры и моральное лидерство, наряду с заострением внимания не на политических маневрах, а на решении проблем. Один из участников заявил, что Совет следует оценивать с точки зрения таких результатов его действий, как разрешение или регулирование конфликтов. Тем не менее большая часть времени посвящается обсуждению вопросов внутренней эффективности, а не его деятельности на местах.

Один из ораторов отметил, что для выполнения своего мандата по Уставу Совету следует заниматься предотвращением конфликтов, а также их регулированием или разрешением. По словам другого участника, членам Совета следует делать больше для того, чтобы Совет стал местом принятия упреждающих инициатив и устранения возникающих проблем. Еще один оратор согласился с тем, что Совет слишком часто реагирует на уже свершившиеся события и что такой подход ведет к провалу. Для членов Совета недостаточно просто ждать взрыва ситуации, а затем пытаться разобраться с последствиями. Им следует более творчески использовать такие методы, как обзорные брифинги, позво-

ляющие выявлять возможности для принятия превентивных мер. Другой оратор согласился с этим, заявив, что членам Совета надо «перейти от слов к делу», когда речь идет о предотвращении конфликтов.

Один из участников обсуждения утверждал, что существует две Организации Объединенных Наций: одна говорит о проблемах, а другая меняет ситуацию, делая что-то в связи с ними. Поскольку Совет имеет тенденцию быть частью первой из них, ему необходимо приложить больше усилий для достижения ощутимой связи между его решениями и их практической реализацией на местах. Тем не менее, по словам еще одного из участников, замерить результаты стало труднее, поскольку функции Совета изменились с окончанием «холодной войны» и снова находятся в процессе преобразования. Перед операциями по поддержанию мира ставятся все более разнообразные задачи, и поэтому становится труднее оценить их результаты. По мнению другого оратора, подведение итогов еще более осложняется тем, что значительная часть важнейших усилий по урегулированию крупных кризисов, в частности тех, которые связаны с Исламской Республикой Иран, Украиной и Ближним Востоком, предпринимается в менее крупных и более гибких группах за пределами Совета. Это можно понять, но не следует постоянно держать Совет в стороне с учетом той роли, которую он часто призван играть в качестве последней инстанции в ходе дипломатических эндшпилей.

Один из участников подчеркнул, что было бы нереалистичным ожидать от Совета рассмотрения всех вопросов мира и безопасности во всем мире или устранения всех источников нестабильности. Несмотря на усилия, направленные на поиск общих позиций, не следует ожидать и того, что он в состоянии действовать на основе консенсуса всегда и по всем вопросам. Другой участник согласился, что, вместо того, чтобы ждать, что Совет сделает все и повсюду, было бы лучше сосредоточиться на том, что он мог бы сделать для улучшения конкретных ситуаций. Цель должна заключаться в том, чтобы сделать работу Совета более весомой в реальном мире. Возможно, это верно, что все вещи взаимосвязаны и что взмах крыла бабочки на одном конце света может вызвать ураган на другом, но это не означает, что Совету необходимо гоняться за каждой бабочкой. По мнению еще одного оратора, легко критиковать или выставить Совет в смешном свете, но, когда одновременно происходят 30 или более конфликтов, стоящая перед ним задача огромна. Как много можно ожидать от него в каждый конкретный момент?

Некоторые участники дискуссии говорили о чувстве воодушевления, которое они испытали за время своей работы в Совете, и о том, что работать в нем — это большая честь. Это уникальное место, где можно служить как национальным, так и международным интересам. Один из участников рассказал историю об отце, сказавшем своему сыну, что здание Организации Объединенных Наций посвящено прекращению войн, другой упомянул картину, написанную Норманом Рокуэллом, на которой народы мира стоят за спинами представителей в Совете Безопасности. Работа не должна заключаться только в том, чтобы заработать очки или быть с похвалой процитированным в столицах, поскольку, как подчеркнула накануне вечером начальник Канцелярии Генерального секретаря, жизнь многих людей зависит от решений и действий Совета. Еще один участник ответил, что, несмотря на весь идеализм, Совет неоднократно не справлялся с выполнением своего мандата в соответствии с Уставом. Слишком часто Совет представляет собой отражение разделенного на части

мира, в котором обсуждения проходили медленно, а представители ставили национальные интересы выше мировых.

Вызовы в будущем

Как и в ходе предыдущих семинаров, участники ожидали, что усилия по поддержанию международного мира и безопасности в Африке будут по-прежнему сопряжены с трудностями. Отметив, что до 70 процентов своего рабочего времени члены Совета посвящают этой проблематике, оратор выразил сожаление по поводу отсутствия у Совета достаточной информации о сложившихся ситуациях и полного представления о соответствующих позициях африканских стран. Членам следует внимательнее прислушиваться к мнению африканских стран. По словам другого участника дискуссии, поскольку между членами Совета существуют глобальные геополитические расхождения и разногласия, представлять интересы Африки в Совете иногда не так просто. При рассмотрении таких вопросов, как права человека, правосудие и санкции в различных регионах, Совет нередко применяет двойной стандарт. Массовые злодеяния совершаются по всему миру, и принципы, применимые к ним, имеют универсальный характер, однако Совет использует разные формулировки для региона Ближнего Востока, который, как говорят, носит «сложный» характер, и для Африки, которой Совет в более назидательном тоне указывает «сделайте то-то и то-то». Африканские страны независимы и не приемлют диктата. Встречи между членами Совета и Совета мира и безопасности Африканского союза в основном носили формальный характер с заблаговременной подготовкой коммюнике. Вместе с тем подходы Африканского союза к положению в Ливии и Сомали отличаются большей перспективностью, чем подходы Совета Безопасности. Дарфур остается сохраняющейся проблемой, и необходимо дополнительно подумать над тем, что достигается там и нужно ли возобновлять мандат Смешанной операции Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД). Неясно, каких результатов достигает ЮНАМИД, поскольку после десятилетия международного присутствия неослабно продолжаются военное противостояние между группировками и нападения на гражданское население. В более общем плане один из ораторов высказал мысль о том, что Совету необходимо научиться тому, как отменять режимы санкций и прекращать операции по поддержанию мира. Особую актуальность этот вопрос имеет для Африки, где в период с 2006 года на миротворческую деятельность Организации Объединенных Наций из общей суммы в 72 млрд. долл. США было израсходовано 52 млрд. долл. США и задействовано 80 процентов ее миротворцев. Для этого потребуются составить более обстоятельное представление об условиях на местах в этих ситуациях.

Совет по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами и на Ближнем Востоке. Отмечалось, что в рамках Совета было выдвинуто несколько конструктивных инициатив по Сирийской Арабской Республике, однако после того, как в Вене стали предприниматься дипломатические усилия, эти инициативы пришлось отложить. С учетом существующих в Совете разногласий широко распространено мнение о том, что было бы целесообразнее действовать на параллельных направлениях. К ближневосточным проблемам пора подходить нестандартно, поскольку любое соглашение по ним вероятнее всего придется достигать вне рамок Совета. Другой оратор задался вопросом о том, не утратил ли Совет, занимаясь ситуацией на Ближнем Востоке, моральные ориентиры.

Говоря о Сирийской Арабской Республике, он поинтересовался, почему всегда поднимается вопрос о суверенитете виновника, а не о страданиях населения или положении в соседних странах, таких как Иордания и Ливан, которые наводняются беженцами. Как и европейские страны, они сталкиваются с серьезными трудностями. Вместе с тем руководители, создавшие эту ситуацию, обретают в Совете защиту благодаря использованию права вето. Поскольку многим членам Совета приходилось бороться за свой суверенитет, они понимают необходимость его отстаивания, однако в этом случае требования о соблюдении суверенитета используются для ухода от ответственности.

Третья сохраняющаяся проблема связана с деятельностью негосударственных вооруженных групп, особенно тех из них, которые применяют тактику террора в отношении населения. Один из участников настоятельно призвал членов подумать над новыми и даже нестандартными путями устранения этой угрозы. Совет разработал комплекс мер по борьбе с ИГИЛ, включая введение санкций в отношении ее нефтяных предприятий, пресечение ее усилий по похищению людей в целях получения выкупа и пресечение потока боевиков-террористов. Несмотря на достижение некоторых заметных успехов, ИГИЛ и другие группы по-прежнему представляют угрозу. Серьезные трудности возникают в связи с поиском более эффективных путей ликвидации источников финансирования ИГИЛ. В более широком плане необходимо разработать более эффективные методы, обеспечивающие реализацию уже существующих анти-террористических мер. Еще один оратор подчеркнул, что со времени совершения атак 11 сентября и принятия резолюций 1267 (1999) и 1373 (2001) представление о терроризме существенно изменилось. Только в резолюции 1566 (2004) Совет начал заниматься возможным определением понятия «терроризм». Вопрос отчасти заключается в том, в силу чего та или иная группа должна считаться террористической — своих действий или своего состава. Хотя ИГИЛ и «Аль-Каида» без всяких сомнений относятся к числу террористических групп, Совет в большей степени полагается на политические, нежели правовые критерии при вынесении таких заключений. Это создает определенные проблемы для сторон, оказывающих в Сирийской Арабской Республике гуманитарную помощь, поскольку отсутствие в решениях Совета ссылок на нормы международного гуманитарного права осложняет принятие решения о том, могут ли они напрямую взаимодействовать на местах с некоторыми из этих групп. Поскольку борьба с терроризмом стала для Совета одной из главных задач, правовым аспектам этих вопросов пора уделять повышенное внимание.

Один из участников дискуссии утверждал, что некоторые тематические вопросы, например вопрос о женщинах, мире и безопасности, должны также рассматриваться в качестве имеющихся насущных проблем в повестке дня Совета. Прослеживается тенденция непосредственно сосредоточиваться на очагах напряженности, не уделяя достаточного внимания более широкому контексту деятельности по обеспечению мира и безопасности. Например, со стороны ИГИЛ предпринимались попытки по вовлечению в свои ряды молодых женщин, некоторых из которых, как представляется, привлекают идеи ИГИЛ. Важно сформировать более глубокое представление о характере такого отношения и способах преодоления отчуждения, которое, по-видимому, подпитывает его. С этим же связана озабоченность по поводу долгосрочных последствий подготовки и идеологической обработки детей на территориях, контро-

лируемых ИГИЛ. По мнению другого участника, хотя заседания, посвященные вопросу о женщинах, мире и безопасности, проводились в Совете достаточно активно, какого-либо ощутимого прогресса по итогам всех обсуждений достигнуто не было. Сохраняется настоятельная необходимость в том, чтобы темы и точки зрения, связанные с вопросом о женщинах, мире и безопасности, учитывались во всей деятельности Совета. К обсуждениям Совета подключается лишь небольшое число женщин, и еще меньше женщин участвуют в ключевых переговорах, проводимых вне рамок Совета. Увеличение числа тематических заседаний без достижения эффективных результатов — это не выход. Обсуждения в Совете вопроса о женщинах, мире и безопасности пора переводить в плоскость реальных дел.

Несколько участников отметили, что трудности с получением своевременной, полной и надежной информации о динамике развития ситуации на местах по-прежнему осложняют принятие эффективных превентивных мер. Вместе с тем, как указал один из участников, на членов Совета обрушивается буквально поток информации из различных источников. Несмотря на получение огромного количества докладов, писем, телеграмм и электронных сообщений, члены по-прежнему обращаются к Секретариату с просьбой о проведении дальнейших брифингов и о предоставлении новых докладов. До наступления эпохи цифровых технологий и расширения повестки дня Совета было легче сосредоточиваться на более узком круге пунктов повестки дня. Хотя в последние годы члены Совета получили возможность доступа к большему объему информации, проводимые ими обмены мнениями стали менее интерактивными и более формальными. По словам еще одного оратора, Департамент по политическим вопросам Секретариата хорошо решал задачу привлечения внимания Совета к возникающим конфликтам, таким как межконфессиональная рознь и беспорядки в Бурунди, на Мальдивских Островах и в Непале; угроза, исходящая от организации «Боко Харам»; и вероятность вспышек насилия по мере приближения выборов в Мьянме. Другой участник обсуждения отметил, что, тем не менее, члены Совета все-таки не располагают достаточным объемом свежей информации о ситуации в некоторых местах. В этом отношении сохраняется пробел. Впрочем, по словам еще одного участника, этот пробел был еще большим в 1990-х годах, когда проходившие в Совете обсуждения по Камбодже и бывшей Югославии имели слабое отношение к фактическим событиям на местах.

В целях предотвращения эскалации конфликтов и защиты гражданского населения было предложено, чтобы Совет более тесно сотрудничал с региональными и субрегиональными организациями. В связи с этим он мог бы более опережающим образом санкционировать решения о развертывании региональных и субрегиональных сил и о финансировании в целях их поддержки в таких условиях. Другой оратор отметил, что специальные представители Генерального секретаря могли бы вносить весьма полезный вклад как в предоставление своевременной информации для обсуждения в Совете, так и в воплощение решений Совета в эффективную деятельность на местах. Однако в некоторых ситуациях они испытывают трудности с получением от соответствующего правительства согласия на осуществление дальнейшей деятельности, в ходе которой они по мере необходимости поддерживают контакты с негосударственными вооруженными группами. По мнению еще одного участника, членам Совета необходимо внимательнее анализировать не только его методы работы, но и

возможности раннего предупреждения. Недостаточно просто поднимать вопрос о правах человека и говорить о том, что он стал гораздо чаще обсуждаться в Совете. Необходимо добиться более широкого признания того, что серьезные нарушения прав человека зачастую являются предвестниками конфликтов и не должны оставаться на рассмотрении лишь одного Совета по правам человека. В последнее время обсуждения вопроса о правах человека, как представляется, проводятся в Совете Безопасности на менее систематической основе. Еще один участник дискуссии отметил, что в Уставе, даже в его главе VI, не очень конкретно прописаны инструменты, которые следует использовать для предотвращения конфликтов, в силу чего Совет время от времени вынужден пробовать различные меры и методы. Однако список его успехов в области предотвращения конфликтов за многие годы носит ограниченный характер.

Было высказано мнение о том, что членам Совета по-прежнему тяжело дается формирование консенсуса, поскольку они по-разному смотрят на его должную роль и функции. Его не следует использовать для достижения внутривнутриполитических целей или как пропагандистскую площадку. Вместе с тем члены Совета не могут игнорировать соображения, связанные с международной геополитикой. В различных частях мира сохраняется нестабильность, и не всегда соблюдаются принципы международного права. Хотя все члены предпочитают консенсус, иногда для его достижения им приходится идти на реальные жертвы и компромиссы. Необходимо предпринимать более согласованные усилия для проведения неофициальных консультаций в условиях конфиденциальности, как это происходит, например, в Ватикане, где общественность должна дожидаться появления клубов белого дыма, свидетельствующего об избрании нового Папы. Новым членам следует понять, что достижение консенсуса в Совете будет отвечать интересам всех членов и Совета как института. Еще один участник дискуссии напомнил присутствующим, что, как предусматривается в статье 1 (4) Устава, этот всемирный орган должен быть «центром для согласования действий наций» в достижении общих целей, вследствие чего для продвижения коллективного решения через Совет необходимы некоторые ограничения суверенитета. Иногда складывается впечатление, что члены забыли о существовании этого ключевого положения, и восстановить центральное значение этой стержневой цели будет делом многотрудным.

Совершенствование инструментов

Было отмечено, что во все большей степени в центре внимания оказываются три основных инструмента, имеющихся в распоряжении Совета, — санкции, поддержание мира и миростроительство. Как отметил один из ораторов, санкции следует рассматривать как инструмент, а не как самоцель. Наилучшие результаты санкции давали тогда, когда их введение было поддержано в рамках тесного регионального сотрудничества. Другой участник отметил, что даже в тех случаях, когда Совет не играл — как в случае с Исламской Республикой Иран — центральную роль в международных переговорах, введение им санкций вносило решающий вклад в успешное их завершение. По сути вопрос заключается не в том, есть ли эффект от санкций, а в том, каким образом их можно использовать в сочетании с такими другими мерами, как посредничество, проведение диалога, миротворческая деятельность, с тем чтобы путем принуждения, ограничения или убеждения побудить стороны действовать таким образом, чтобы это помогало выполнению решений Совета. Необходимо

оценивать, как такое сочетание мер, в том числе стимулирующих и дестимулирующих, может повлиять на ситуацию. Другой участник дискуссии отметил, что крайне важно рассматривать не только инструментарий Совета, но также и то, как отдельные инструменты использовались и насколько их выбор в каждой конкретной ситуации был правильным. Так, в некоторых ситуациях санкции могли быть полезны для достижения желаемых результатов, однако иногда они не отменялись, несмотря на изменение условий на местах. В ряде ситуаций ввести санкции оказывалось легче, чем отменить их. В целом, Совету необходимо «отладить» свои инструменты, а также проработать способы и условия их использования.

Что касается операций по поддержанию мира, то несколько ораторов настоятельно призвали оптимизировать периодичность представления отчетности. Как выразился один из ораторов, включение в мандаты операций по поддержанию мира требования о представлении докладов за 90, 60 и даже 30 дней — это пустая трата времени. Участники отметили, что подчас рассмотрение докладов занимает большую часть повестки дня Совета на месяц. Рассмотрение докладов операций по поддержанию мира способно заполнить всю месячную программу работы, и у Председателя останется мало времени для представления новых тем. Как высказался один из ораторов, такое положение дел следовало давно исправить — так почему же это не было сделано? Другой оратор указал на схожую ситуацию, отметив, что на предыдущих семинарах звучали призывы приглашать председателей страновых структур Комиссии по миростроительству к участию в соответствующих заседаниях Совета, однако это тоже не произошло. Один из участников дискуссии подчеркнул значимость параллельных усилий в области экономического и социального развития, особенно в свете хронической нехватки финансовых ресурсов, наблюдавшейся во многих кризисных ситуациях. По словам другого оратора, в последнее время вопрос об эффективности операций по поддержанию мира и их расходах поднимался чаще, потому что возникает ощущение, что некоторые миссии не будут завершены никогда. В некоторых районах Африки к миссиям поступали просьбы взять на себя большую долю расходов на проведение работ по обслуживанию и ремонту инфраструктуры, которые обычно связаны с миростроительством. Это явилось одной из причин, обусловившей необходимость более комплексного подхода к политике в отношении поддержания мира и миростроительства. Другой участник дискуссии высказал предположение о том, что десятки миллиардов долларов, которые тратятся на операции по поддержанию мира, особенно в Африке, могли быть более эффективно использованы для осуществления деятельности в области развития. По крайней мере, Совету необходимо расширить участие в своей работе стран, предоставляющих войска. Слишком часто члены Совета не были достаточно хорошо информированы о событиях на местах, и поэтому есть критический пробел в знаниях, который необходимо восполнить.

Было высказано предположение о том, что Совету следует стремиться к налаживанию на более регулярной основе сотрудничества с региональными механизмами, поскольку одновременная работа по двум направлениям обеспечивает большую гибкость и подчас дает лучшие результаты. В разных ситуациях критическое значение имеют разные субъекты. Все чаще поддержание международного мира и безопасности требует участия Африканского союза и Европейского союза. В то же время дипломатические шаги со стороны Совета,

будь то через региональные организации, Председателя Совета или членов Совета из конкретного региона, в ряде ситуаций, например, в Йемене и Дарфуре, доказали свою высокую эффективность. По словам другого оратора, ситуация в Бурунди свидетельствует о необходимости продуктивного и своевременного сотрудничества с региональными механизмами, однако вопрос заключается в том, как это сделать. Как правило, заседания Совета и Совета мира и безопасности Африканского союза носят излишне официозный характер, и оба органа разочарованы тем, что они вынуждены действовать по определенным институционализированным шаблонам.

Два участника призвали чаще организовывать поездки членов Совета на места, что позволило бы им лучше и без искажений понять ситуацию на местах и пообщаться с партнерами и субъектами на местах. В отсутствие периодических поездок легко упустить из виду то, как меняется положение в динамично развивающихся условиях, как, например, в Йемене, куда Совету следует запланировать поездку. Как отметил другой участник дискуссии, предложение о поездке в Йемен высказывалось, но встретило возражения со стороны некоторых членов Совета. Однако для того, чтобы оценить условия на местах, необходимо пожертвовать ощущением безопасности и дистанцированности, которое дает Нью-Йорк. В принципе, те, кто причиняет проблемы, и должны оплачивать такие поездки членов Совета. Еще один участник отметил, что члены Совета посетили Бурунди и Центральноафриканскую Республику, однако не ясно, как сильно ситуация изменилась вследствие этого визита. Хотя и существует возможность рассмотрения вопроса о поездке в Йемен, пожалуй, сейчас пришло время планировать вместо нее поездку в Государство Палестина.

По мнению одного из участников, количество докладов, запрашиваемых Советом от Генерального секретаря, «безумно» большое. Никто не в состоянии прочитывать их все. Членам Совета следует проявлять в этом вопросе большую сдержанность. Брифинги Секретариата должны быть короче и носить более предметный характер. Другой оратор отметил, что крайне важно не допустить того, чтобы все эти дополнительные данные ложились грузом на членов Совета. Дополнительную информацию следует использовать и направлять во благо работе Совета. Один из ораторов высказал идею о том, что Генеральному секретарю было бы полезно на более регулярной основе включать в свои доклады информацию о возможных вариантах стратегии, а не оставлять делать выводы о том, каковы они могут быть, исключительно исходя из представленных им данных и аналитических материалов. Один из участников утверждал, что брифинги по вопросам прав человека и гуманитарным вопросам стали глотком свежего воздуха в работе Совета, источником важных аналитических данных о человеческих жертвах в ходе конфликтов и позволили поднять вопросы — такие, как вопросы здравоохранения и образования, — которые в противном случае остались бы без внимания. Другой оратор согласился с тем, что такая свежая струя воздуха была крайне необходима в некоторых случаях, поскольку Совет не должен игнорировать страдания людей и случаи нарушения прав человека, которые зачастую связаны с конфликтом.

По мнению одного из участников дискуссии, открытые прения — это метод работы XVIII века. Нельзя ожидать, что кто-то будет сидеть и слушать более сотни представителей, выступающих в течение двух дней. В эпоху цифровых технологий существуют более совершенные способы донесения информа-

ции. Пришло время обратиться к фундаментальным основам. Структура неофициальных консультаций чрезмерно жесткая. Слишком сложно привлечь к участию в работе Совета внешних субъектов, таких как председатели структур Комиссии по миростроительству. Как правило, в ходе неофициальных консультаций все уже заранее подготовлено. Зачастую они выглядят как подготовленный полуфабрикат, им не хватает живости, на них ничего не решается. Нельзя сказать, что Совет использует свое время эффективно и продуктивно. Он может заниматься каким-либо важным вопросом на протяжении многих лет, ничего при этом не делая. Иногда возникает ощущение, что заседание проводится ради самого заседания, потому что некий эксперт уже определил, что данный вопрос следует рассмотреть в данный день, или потому что некто хочет выступить в Совете с брифингом. Совету следует в большей степени ориентироваться на конкретные действия, в том числе и при распределении своего времени. В большинстве случаев на встречи с прессой приходит мало журналистов. Всем известно, что самые удачные заседания — это завтраки в начале месяца и заседания по любым прочим вопросам, потому что они проходят без предварительно утвержденной повестки и подготовленных документов или сценариев. Заседания, проводимые по формуле Аррии, обычно также более продуктивны, поскольку более неформальный и гибкий характер. Суть вопроса заключается в том, что Совету необходимо быть лучше информированным, более неформальным, более гибким, в большей мере ориентированным на достижение результатов и более требовательным при оценке результатов. В противном случае существует вероятность того, что репутация Совета будет страдать, а в выполнении основных функций Совета более успешными будут оказываться параллельные процессы.

Один из участников дискуссии отметил, что повседневная работа Совета может быть изматывающей ввиду ее неэффективности, чувства неудовлетворенности и формализованного обмена мнениями. Обмен мнениями нужно сделать более неформальным и интерактивным, хотя необходимость следовать указаниям из столиц будет неизбежно в некоторой степени уменьшать гибкость. С другой стороны, заседания, проводимые по формуле Аррии, стали глотком свежего воздуха в работе Совета, они позволили получить новую информацию и по-новому посмотреть на имеющуюся. За прошедшие годы увеличилось количество подобных заседаний по таким вопросам, как положение в Сирийской Арабской Республике, права человека, действия ИГИЛ, направленные против лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендерных лиц, и химическое оружие. Остается надеяться, что поток свежего воздуха достигнет и консультаций в Совете. По мнению другого участника, сложившийся за многие годы порядок работы Совета препятствует творческому началу. Совету следует изучить, какие из установленных процедур мешают достичь цели — стать более решительным и результативным органом в деле обеспечения международного мира и безопасности. По мнению третьего оратора, цель заключается в том, чтобы сделать Совет менее неповоротливым, более гибким, неформальным, интерактивным, транспарентным и ориентированным в своих взглядах на долговременные перспективы. Кроме того, ввиду уменьшения числа постоянных представителей-женщин, Совету нужно стать более разнообразным, поскольку многообразие, как правило, делает организации сильнее. Имеются ли у Совета возможности компенсировать отсутствие многообразия? Что касается конкретных мер, то следует найти способ распространять заявления, а не зачитывать их. Нелепо сидеть на открытых прениях, длящихся более одного

дня. Следует приложить усилия к тому, чтобы разгрузить повестку дня, исключив из нее ненужные пункты, и при этом активнее использовать практику проведения заседаний по любым прочим вопросам и заседаний, проводимых по формуле Аррии. Критерии для добавления пунктов повестки дня должны быть очень строгими, а делегациям следует воздерживаться от добавления заседаний, которые не будут охотно посещать постоянные представители.

Один из участников рекомендовал прекратить практику публикации сообщений в социальной сети «Твиттер» во время проведения консультаций. Были времена, когда делегатов еще до выхода из зала заседаний атаковали с расспросами о том, что было сказано в ходе неофициальных консультаций. Другой участник согласился с тем, что нужно прекратить публикацию сообщений в сети «Твиттер», и отметил, что необходимы более инновационные способы взаимодействия. Можно было бы создать систему глушения сигнала сотовой связи, а помощников просить покидать зал консультаций на согласованный период в 30–45 минут. Такой шаг мог бы способствовать повышению конфиденциальности и степени взаимодействия.

Один из участников заявил, что в Совете проводится слишком много открытых прений. В связи с увеличением их количества, особенно по тематическим вопросам, возникают вопросы о приоритетах и использовании времени. Некоторые тематические вопросы, такие как эволюция международных норм, имеют долгосрочное стратегическое значение, однако на проведение открытых прений в Совете тратится слишком много времени. При определении ценности таких прений следует руководствоваться прагматическим подходом. Кроме того, существуют проблемы с тем, как проводятся неофициальные консультации. Их следует использовать для решения проблем, а не для того, чтобы делать резкие заявления и декларации. По словам другого оратора, увеличение количества открытых заседаний является признаком прогресса. О прогрессе в работе свидетельствует также и увеличение количества единогласно принятых резолюций. В то же время нужно помнить, что договоренности по поводу резолюций и заявлений для прессы необязательно приведут к прекращению убийств в ходе острых кризисов. Один из участников, отметив широкий консенсус, наметившийся в ходе семинара по ряду таких мер, направленных на совершенствование работы Совета, как придание консультациям более неформального и живого характера, пересмотр периодичности представления отчетности и отказ от использования телефонов во время консультаций, спросил, что же мешает членам Совета сделать такие кажущиеся простыми шагами.

Другой участник отметил, что десять лет назад не было политических координаторов и составителей. Они являются относительно недавним и весьма важным нововведением в жизни Совета. Составители проделывают отличную работу. Они осведомлены, следят за развитием ситуации, активны и готовы в случае необходимости брать на себя инициативу. Вместе с тем выполнение ими своей работы подчас приводит к тому, что у остальных пропадает желание мыслить творчески или брать на себя инициативу; составителям следует изначально яснее обозначать курс, которого они планируют придерживаться. Другой оратор призвал провести обзор системы составителей, поскольку работа, выполняемая одним человеком на протяжении слишком длительного периода времени, может превратиться для него в рутину. В некоторых случаях было бы полезно иметь двух составителей, один из которых представлял бы регион, затрагиваемый рассматриваемым вопросом. Можно также изучить вопрос о том,

чтобы вместо одного члена, выступающего в течение месяца в качестве Председателя Совета, работала «тройка». Как отметил один из ораторов, промедление Совета с конкретными действиями может стоить жизни людям на местах. Уже этого достаточно для того, чтобы продвигаться вперед и делать шаги, которые позволят Совету стать более эффективным и оперативно реагирующим. Как отметил другой участник дискуссии, гораздо легче препятствовать чему-либо в Совете, чем обеспечить прохождение в нем этого чего-либо. Государствам-членам необходимо подумать над тем, как достигать единства позиций и сохранять его и одновременно избегать действий, которые будут препятствовать формированию консенсуса. По мнению другого участника дискуссии, Совет действует как орган, состоящий из членов двух категорий, как группа «5 плюс 10», при этом 10 членов выступают в качестве помощников. Членам Совета пора изменить свой образ мышления и действий в Совете. Другой оратор высказался по поводу удивительной степени радушия делегатов, входящих в состав Совета.

Заседание II

Методы работы и вспомогательные органы

Ведущий:

Посол Ижмаэл А. Гашпар Мартинш
Постоянный представитель Анголы

Комментаторы:

Посол Франсуа Делаттр
Постоянный представитель Франции

Посол Джерард ван Бохемен
Постоянный представитель Новой Зеландии

В повестке дня заседания II значились следующие вопросы:

- Что касается методов работы, то, несомненно, наиболее важным и спорным вопросом в 2016 году будет процесс вынесения Советом решения о том, кого рекомендовать Генеральной Ассамблее в качестве следующего Генерального секретаря. В ходе недавних прений Совета, посвященных методам работы, Председатель Генеральной Ассамблеи привлек внимание к положениям резолюции 69/321 Ассамблеи, в которых содержится призыв к налаживанию процесса гораздо более тесного, чем в прошлом, сотрудничества между председателями Ассамблеи и Совета при запрашивании кандидатур на эту должность, при распространении фамилий и биографических данных отдельных кандидатов среди всех государств-членов и при организации неформальных диалогов или встреч с кандидатами в целях повышения прозрачности и инклюзивности этого процесса.
 - Такие шаги представляли бы собой существенный отход от прежней практики. Будут ли они соответствовать статье 97 Устава и институциональным отношениям между Советом и Ассамблеей, установленным Уставом и формировавшимся на протяжении многих лет?

- Ассамблея не приняла мер для пересмотра или отмены резолюции 11(I) 1946 года, в которой отражены рекомендации Подготовительной комиссии. Пункт 4(d) этой резолюции гласит: «было бы желательно, чтобы Совет Безопасности представлял Генеральной Ассамблее только одного кандидата и чтобы при выдвижении кандидатуры в Генеральной Ассамблее можно было избежать прений. Как выдвижение кандидатуры, так и назначение должны происходить на закрытых заседаниях, а голосование как в Совете Безопасности, так и в Генеральной Ассамблее, в случае его применения, должно производиться путем тайного голосования». Возможно ли пересмотреть процесс выдвижения кандидатур таким образом, чтобы он соответствовал рекомендациям, содержащимся в резолюциях 11(I) и 69/321?
- Каким образом можно было бы обеспечить преемственность процесса сотрудничества, рекомендованного в резолюции 69/321, с учетом ежемесячной ротации должности Председателя Совета? В ходе недавних прений, посвященных методам работы, некоторые члены Совета высказали мнение о том, что «налаживание необходимого взаимодействия между председателями Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности происходило медленно».
- В резолюции 69/321 также предлагаются некоторые качества, которые должны присутствовать у следующего Генерального секретаря. Должен ли этот вопрос обсуждаться членами Совета? Если да, то каким образом можно было бы организовать такое обсуждение?
- Некоторые государства-члены и Группа по вопросам подотчетности, согласованности и транспарентности призвали ввести сроки выдвижения кандидатур и окончания процесса назначения, чтобы переходный период составлял от трех до шести месяцев. Будет ли это разумным и реалистичным?
- Уже свыше 10 лет семинары «Не задерживаясь ни на секунду» предоставляют действующим и новым членам Совета возможность как выдвинуть новые идеи относительно совершенствования его методов работы, так и оценить прогресс в осуществлении мер, согласованных на предыдущих семинарах. На недавних семинарах широкую поддержку получили, в частности, следующие меры:
 - Сделать неофициальные консультации более неофициальными, более консультативными и более интерактивными, например, задавая вопросы лицам, проводящим брифинги, объединяя тематические выступления и т.д. Каким образом можно было бы сделать эти усилия более устойчивыми? Была бы в связи с этим полезна записка Председателя?
 - Сделать институт составителей открытым, чтобы в его деятельности могли принимать более широкое участие непостоянные члены, возможно, путем назначения двух составителей проектов документов по некоторым вопросам. Записка Председателя от 14 апреля 2014 года (S/2014/268) была в этом отношении весьма многообещающей. Вместе с тем из сравнения списков составителей за 2014 и 2015 годы следует, что прогресс в этой области является ограничен-

ным. Действительно ли это так и если да, то каковы причины? Какие дополнительные шаги можно было бы предпринять для поощрения большего разнообразия среди составителей? Может ли стать, что какой-либо из вновь избранных членов будет заинтересован в том, чтобы делить подобные функции с другим членом Совета?

- Сделать процесс определения председателей вспомогательных органов более транспарентным, интерактивным и своевременным. В записке Председателя от 5 июня 2014 года (S/2014/393) упоминается более заблаговременный, более регулярный и более интерактивный процесс назначения председателей вспомогательных органов и передачи полномочий новому председателю от председателя, срок полномочий которого заканчивается. Работает ли эта пересмотренная система удовлетворительно? Требуются ли дополнительные уточнения или меры?
 - В записке Председателя от 4 августа 2014 года (S/2014/565) указывается, что члены согласились «продолжать активизировать диалог среди всех членов Совета, в частности в кризисных или быстро меняющихся ситуациях, с тем чтобы Совет мог более эффективно реагировать и, следовательно, лучше выполнять свою обязанность в области поддержания международного мира и безопасности». Привело ли это к улучшению коммуникации между членами Совета — постоянными и непостоянными — при возникновении опасных угроз международному миру и безопасности? Необходимо ли принять дополнительные меры?
 - В более широком плане, удалось ли в полном объеме реализовать меры, изложенные в записке Председателя (S/2010/507)? Есть ли меры, которые уже согласованы, но еще не осуществляются последовательно на практике?
- В ходе недавних прений, посвященных методам работы, один из членов Совета отметил, что «мы способствовали активизации диалога между постоянными представителями по вопросу о методах работы Совета, в том числе путем проведения ежемесячного совещания в целях обсуждения нашей совместной работы по стоящим перед нами вопросам». Стало ли это регулярной практикой? Могут ли такие совещания служить площадкой для ведения устойчивого диалога о путях продвижения этих и других реформ методов работы?
 - В ходе этих прений и предыдущих дискуссий на семинарах активно обсуждались пути укрепления взаимоотношений и улучшения коммуникации Совета с другими межправительственными органами и более широким кругом членов Организации Объединенных Наций. В течение последних двух десятилетий был принят ряд мер по повышению транспарентности и, в меньшей степени, инклюзивности, однако, как представляется, широко распространено мнение о том, что Совет в значительной мере остается закрытым. Связано ли это мнение лишь с эндемичной структурой Совета и характером его работы или можно было бы принять дополнительные меры по повышению транспарентности и инклюзивности? Как это ни парадоксально, не привело ли стремление к более частому проведению открытых прений к непреднамеренным последствиям, в ре-

зультате чего они стали носить более формальный характер и почти никак не влияют на основной процесс принятия решений в Совете, который неизбежно будет протекать при закрытых дверях?

- Кроме того, в ходе прений некоторые члены подняли вопрос о том, должны ли вспомогательные органы всегда действовать на основе консенсуса. Следует ли пересмотреть эту практику? Хорошо ли функционируют вспомогательные органы Совета в целом?
- Широко признаются два момента: а) что Совет оказался наиболее гибким межправительственным органом в системе Организации Объединенных Наций; и б) что по-прежнему необходимо достичь большего прогресса в оптимизации методов работы. Последний момент отчасти обусловлен динамичным характером работы Совета, которая в ответ на меняющиеся угрозы международному миру и безопасности стала более сложной, многоуровневой и дифференцированной. В связи с этим возникает несколько вопросов относительно будущего курса реформирования методов работы в Совете. Что должно быть конечной целью таких усилий по реформированию? Существуют ли практические или уставные ограничения относительно того, насколько далеко должны зайти такие реформы? Каким образом следует сопоставлять преимущества реформы с возможными последствиями для эффективности и результативности работы Совета? В какой степени отсутствие параллельного прогресса в реформировании других главных органов сказывается на действенности и устойчивости реформ, проводимых Советом?

Оценка и цели реформирования методов работы

Один из участников заявил, что Совет оказался наиболее гибким межправительственным органом в системе Организации Объединенных Наций. Это позитивный момент. Наблюдатели не всегда понимают, насколько много приходится работать членам Совета, поскольку последние уже буквально превратились в трудоголиков. Вместе с тем не столь ясно, означает ли более тяжелая работа повышение ее качества. В этом и заключалась трудность реформирования методов работы. Со временем появился ряд позитивных элементов и других моментов, которые было необходимо улучшить. Второй оратор отметил, что в различных записках Председателя было предложено много перспективных идей, однако необходимо тщательно проанализировать, какие из этих согласованных мер были полностью и последовательно осуществлены. Насколько изменились методы работы в действительности? В любом случае недавние открытые прения, посвященные методам работы Совета, были весьма продуктивными. По словам другого выступавшего, Совет далеко продвинулся в реформировании методов работы. Наблюдался ряд реальных улучшений, однако не все аспекты были усовершенствованы, и некоторые меры по улучшению положения еще не были осуществлены на практике. Один из участников высказал мнение о том, что Совет является одним из более консервативных органов системы Организации Объединенных Наций и руководствуется временными правилами процедуры, которые были приняты почти 70 лет назад. Другой участник в ответ заявил, что в некоторых отношениях Совет является консервативным, а в некоторых случаях он поощряет инновации. Новым членам следует проявлять смелость и внедрять инновации, если представляется соответствующая возможность. Было бы целесообразным попытаться обновить со-

держание записки Председателя от 26 июля 2010 года (S/2010/507), однако можно было бы сделать больше, располагая тем, что уже есть, или даже совсем без составления каких-либо письменных документов.

Отмечалось, что основной вопрос заключается в том, как реформировать Совет Безопасности. Сделать это могут только его члены, и именно они несут за это ответственность. Как раз этим вопросом занималась Неофициальная рабочая группа по документации и другим процедурным вопросам, и шесть членов Совета совместными усилиями подготовили заявление о недавних открытых прениях, посвященных методам работы Совета. Это стало важным нововведением. Открытые прения повысили транспарентность и инклюзивность Совета, поскольку позволили государствам, не являющимся членами Совета, внести значительный вклад. Как показало время, реформы методов работы способны улучшить работу Совета. Поэтому цель совершенствования методов работы должна заключаться в том, чтобы обеспечить наличие у Совета больших возможностей для разрешения конфликтов, а не только для их регулирования. В большинстве случаев порядок работы Совета был ориентирован на последнее, а не первое. Кроме того, ему следует более активно участвовать в предотвращении конфликтов и сделать предотвращение одним из важнейших инструментов своей работы.

Как отметил еще один оратор, работать в Совете — это большая честь, и каждый член Совета несет огромную ответственность. Работа в Совете требует очень серьезного отношения, поскольку с учетом положения дел в мире и последствий его действий необходим не просто обыденный подход. Члены обязаны продвигать глобальные интересы и добиваться единства цели, когда это возможно. Общими элементами усилий по реформированию должны быть дополнительные преимущества, воздействие и устойчивые решения общих проблем. Организуемые правительством Финляндии семинары были весьма полезны в продвижении этого процесса, доклады Совета Безопасности уже 10 лет служат источником ценных новых идей для обсуждения, а Отдел по делам Совета Безопасности играет важную роль в оказании членам помощи в преодолении разногласий. При продвижении процесса реформирования следует помнить о двух целях. Одна из них заключается в том, чтобы повысить способность Совета содействовать предотвращению конфликтов и в большей мере интегрировать предотвращение в свои методы работы. В предстоящем году одна из сложных задач в этом отношении будет связана с Бурунди. Вторая цель заключается в достижении большей эффективности, поскольку, когда на кону находятся человеческие жизни, необходимо принимать решения оперативно. Эффективность будет обеспечиваться не временными правилами процедуры, а, скорее, тем, насколько гибко и прагматично они применяются. Две инициативы по сдерживанию применения права вето в случае массовых злодеяний ярко свидетельствуют о растущем понимании того, что право вето — это ответственность, а не привилегия. Предотвращение массовых злодеяний занимает центральное место в мандате Совета и среди его целей. Суть реформы заключается в содействии общности позиций и выполнении обязанностей, связанных с членством в Совете.

Одним из участников было отмечено, что изменение культуры внутри Совета столь же важно, как и изменение правил. Со временем становилось все более очевидным, что эффективность действий Совета по предотвращению конфликтов ограничена. Секретариат и Комиссия по миростроительству зача-

стю располагали большими возможностями для предотвращения конфликтов, так что, возможно, усилия по реформированию лучше сосредоточить на эффективности, а не на прерогативах, а также на том, как взаимодействовать с системой Организации Объединенных Наций в целом. По мнению другого оратора, реформирование методов работы должно быть нацелено на то, чтобы сделать деятельность Совета более эффективной, более активной и более упреждающей. Третий оратор высказал мнение о том, что следует прилагать согласованные усилия для упорядочения документов Совета, таких как заявления Председателя и заявления для прессы, чтобы они характеризовались большей однородностью и были более удобными для пользователей. Цель заключается в обеспечении того, чтобы деятельность Совета по-прежнему представлялась актуальной и не слишком технической, чтобы наблюдатели без труда могли понять, что поставлено на карту. По словам другого участника, именно 10 избранных членов прилагали наибольшие усилия по реформированию методов работы, поскольку им предстояло участвовать в деятельности Совета всего два года и хотелось, чтобы в течение срока их полномочий она была как можно более активной и эффективной. В этом отношении записка Председателя от 26 июля 2010 года (S/2010/507) была весьма полезной, но вместе с тем следует прилагать усилия к тому, чтобы попытаться ее улучшить.

Совещания

Было отмечено, что число консультаций увеличивалось, отчасти в связи со все более частым проведением дискуссий по любым прочим вопросам. Стали чаще проводиться также открытые и тематические прения, и в них принимало участие все большее число ораторов. Иногда они могут носить символический характер. Многочисленные сообщения и доклады Генерального секретаря, запрашиваемые Советом, были сопряжены со значительными расходами, равно как и поездки, совершаемые членами Совета или его комитетов по санкциям. Бюджетные ассигнования выделялись только для комитетов по санкциям, а для миссий, проводившихся самим Советом, они предусмотрены не были. Членам следует учитывать финансовые затраты на проводимые Советом мероприятия. По мнению одного из участников, миссии Совета Безопасности и специальные записки, распространявшиеся Секретариатом, нередко были очень полезными, поскольку с их помощью предоставлялась информация и озвучивались мнения, выходившие далеко за рамки того, что можно найти в официальных докладах. Последние в некоторых случаях могли бы быть более краткими.

По мнению одного из ораторов, примером хорошей практики стало проведение по итогам неофициальных консультаций неофициальных мероприятий, таких как встречи с журналистами, и составление неофициальных документов, таких как заявления для прессы, которые свидетельствуют о единстве Совета при реагировании на события в режиме реального времени. Открытые прения были полезны, когда они были грамотно спланированы, в частности прения, посвященные методам работы Совета или рассмотрению прогресса в осуществлении резолюции 1325 (2000). Вместе с тем не следует проводить их слишком часто. Дискуссии по «любым прочим вопросам» были, как правило, более целенаправленными и эффективными, чем консультации. Складывающаяся практика проведения в начале месяца встреч за завтраком с участием только постоянных представителей является весьма перспективной, поскольку они

представляют собой благоприятную возможность для интерактивного обсуждения. Было проведено несколько очень удачных итоговых заседаний и заседаний по формуле Аррии. Последние добавили актуальности и служили связующим звеном с внешним миром.

Один из участников отметил, что в ходе консультаций по-прежнему слишком часто тексты просто зачитывались и что делегаты редко слушали друг друга. Иногда делегат приходил лишь для того, чтобы зачитать текст и уйти. Если они не будут друг друга слушать, не будет никакой основы для сотрудничества. Такой же формализм и отсутствие диалога стали характерной чертой совещаний с представителями стран, предоставляющих воинские и полицейские контингенты, командующими силами и комиссарами полиции, а также с представителями региональных организаций. Реальный диалог по волнующим их вопросам практически отсутствовал.

Что касается заседаний по формуле Аррии, то было указано, что их следует проводить чаще, поскольку они дают возможность учесть дополнительные мнения и опыт, но в большинстве случаев они организовывались в политических целях. Такие важные вопросы, как Дарфур, Южный Судан и Сирийская Арабская Республика, должны рассматриваться Советом в целом, а не только с национальной точки зрения. По словам другого оратора, цель проведения заседаний по формуле Аррии заключалась в том, чтобы предоставить дополнительную информацию для обсуждения в Совете, однако этим механизмом злоупотребляют. Такие дополнительные заседания сопряжены с большими расходами, о чем следует помнить при вынесении решения об их проведении.

Тот же оратор заявил, что возникли также некоторые вопросы относительно проведения дискуссий по «любимым прочим вопросам». Иногда повестка дня оказывалась перегруженной, поскольку некоторые члены настаивали на том, чтобы Председатель добавил дискуссии по «любимым прочим вопросам», когда повестка дня и так уже была насыщенной. В одном случае Председателю пришлось отказать в проведении срочного совещания с командующими силами из-за нехватки времени. В других случаях высказывалась также обеспокоенность по поводу того, каким образом Председатель представлял Совет на встречах с журналистами, и задавались вопросы относительно пользы от некоторых заявлений для прессы. По мнению другого участника, проведение дискуссий по «любимым прочим вопросам» является позитивным сдвигом. Если некоторые делегации чувствуют себя неподготовленными и желают получить более заблаговременное уведомление, то в некоторых случаях дискуссии можно было бы отложить. Вместе с тем одним из потенциальных преимуществ дискуссии по «любимым прочим вопросам» является предоставление возможности для более спонтанного обмена мнениями.

Было отмечено, что недавнее нововведение, заключающееся в проведении в начале месяца встречи за завтраком с участием только постоянных представителей, получило хорошие отзывы, и, как представляется, эта практика будет продолжена. Она предоставила возможность для относительно открытого и неофициального обмена мнениями, которого так ждали члены Совета. По словам другого участника, замысел не состоял в том, чтобы заменить двусторонние консультации, но было бы полезно, если бы все могли послушать Председателя одновременно. Тот же формат мог бы использоваться для других целей,

когда необходимо обеспечить более глубокое взаимопонимание и сформировать более четкое представление о развитии событий.

Процесс, процедуры и практические методы работы

У многих участников имелись вопросы или замечания по поводу процессов выбора составителей проектов документов и председателей вспомогательных органов. Отмечалось, что система составителей является достаточно недавним нововведением. Выступая в качестве составителей проектов документов по большинству тем, постоянные члены снимают часть нагрузки с непостоянных членов. Тем не менее эффективность работы может пострадать, в случае если отдельные члены будут рассматривать какой-либо вопрос в качестве своей «вотчины» для продвижения своей национальной позиции по данной теме. Вопросы, находящиеся на рассмотрении Совета, должны решаться в деловой и конструктивной манере на основе учета максимально широкого круга мнений, и при этом прерогативы составителя не должны служить ограничительным фактором. По словам еще одного из выступавших, ответственность за рассмотрение того или иного вопроса возлагается не на составителей, а на Совет в целом. Цель должна состоять в том, чтобы вовлечь как можно большее число членов в поиск решений проблем, стоящих перед Советом. По мнению другого участника дискуссии, вполне понятно, что составители обладают определенным чувством сопричастности. В целом они проделывают большую работу и вносят важный вклад в деятельность Совета и осуществление его миссии, однако было бы разумным поддержать идею о двух составителях в тех случаях, когда это возможно. Например, были получены хорошие результаты при использовании двух составителей для рассмотрения вопросов, связанных с ситуацией в некоторых африканских странах, а также гуманитарных вопросов, связанных с войной в Сирийской Арабской Республике. Возможность взаимодействовать с дополнительными членами Совета по какому-либо вопросу и принимать их вклад несомненно будет ценной.

Один из участников напомнил, что на самом последнем семинаре кто-то заметил, что, если обязанности двух составителей не будут выполняться надлежащим образом, то это будет аналогичным тому, как если бы два хирурга одновременно оперировали одного пациента. Еще один из выступавших отметил, что дело не столько в том, кто занимается составлением, сколько в том, как этот член Совета занимается таким составлением. В случае если будут обеспечены транспарентность и активное участие членов в данном процессе, то это даст возможность для инновации и проявления гибкости в этих вопросах. Действительно, бывает, что двум составителям удается эффективно работать вместе, однако в том случае, если их соответствующие интересы расходятся, то процесс вряд ли будет успешным. Следует внимательно учитывать эти аспекты, и рассматривать каждый конкретный случай на индивидуальной основе. Один из участников дискуссии согласился с тем, что важно то, каким образом выполняются данные функции, а не то, кто их выполняет. Другой собеседник подчеркнул важное значение того, кто выступает составителем, поскольку наблюдается тенденция поручать составление документов по африканским вопросам тем членам, которые оставили свой след на континенте, что вызывает сожаление. Крайне важно, чтобы члены из числа африканских государств выступали составителями или сосоставителями документов по африканским вопросам, поскольку в противном случае составитель может не учесть

взгляды африканских государств по некоторым из этих вопросов. Еще один участник согласился с тем, африканские страны должны брать на себя ответственность и что их мнения имеют важное значение, и в этой связи идея о двух составителях представляется разумной, отчасти как способ выявления ошибок. Согласившись с тем, что привлечение африканских стран к решению африканских проблем является правильной практикой, один из выступавших предложил, чтобы члены Совета из числа стран Африки четко давали понять другим членам, когда они хотели бы выступить в качестве составителя проектов документов по конкретному вопросу. Другой участник дискуссии отметил, что конечная цель заключается в том, чтобы сделать работу составителей максимально эффективной.

Отмечалось, что в принципе концепция двух составителей проектов документов является хорошей идеей и вполне заслуживает изучения. Вместе с тем неправильным было бы использование данной функции каким-либо членом в качестве средства продвижения своих национальных интересов по тому или иному конкретному вопросу. На деле составители, как правило, обнаруживают, что в данном качестве сложнее продвигать свою национальную позицию. Какой-либо член из числа африканских государств, национальные интересы которого тесно связаны с тем или иным вопросом, возможно, не будет хорошим кандидатом для выполнения функций составителя по данному вопросу. Еще один оратор согласился с этим, поскольку в том случае, если имеется сильная заинтересованность какого-либо члена в отношении той или иной ситуации, то тогда данный член, возможно, не будет хорошим кандидатом на роль составителя документов. С другой стороны, Совету тем не менее необходимо отойти от постколониальной практики выбора составителей документов по африканским вопросам, не способствующей эффективной работе Совета или укреплению его репутации.

Один из участников дискуссии упомянул в числе вопросов о методах работы Совета, находящихся в настоящее время на его рассмотрении, вопрос о выборе председателей вспомогательных органов. В будущем данный процесс должен осуществляться более оперативно, чтобы не нарушать важную текущую работу этих органов. Еще один участник отметил, что важно не допускать перебоев в работе этих органов, поэтому процесс выбора должен быть более плавным. По мнению другого выступавшего, необходим новый процесс выбора председателей вспомогательных органов, особенно комитетов по санкциям. Ничто не вызывает столько возражений со стороны вновь избранных членов, как назначение их председателями каких-либо вспомогательных органов без проведения с ними предварительных консультаций. Значительно улучшить нынешнюю систему позволит пересмотр графика выборов новых членов Совета; в частности, это даст Председателю возможность за несколько месяцев до конца года начинать неофициальные консультации с новыми членами относительно их предпочтений и требований, предъявляемых к председателю каждого из органов. Следует отводить достаточно времени для удовлетворительной проработки этих вопросов в открытой и интерактивной форме. Руководство комитетом по санкциям является сложной и трудоемкой работой, которая подходит не всем. Есть потребность в более открытом обсуждении в Совете и с вновь избранными членами вопроса о том, что потребует выполнение данной работы с точки зрения времени и людских ресурсов.

Один из участников отметил, что процесс назначения на должности председателей комитетов не является транспарентным и что необходимо прислушиваться к мнениям избранных членов. Следует проводить подлинное обсуждение соответствующих вопросов на основе взаимного учета мнений, и чем раньше оно будет начинаться, тем лучше. Это особенно важно в случае руководства комитетами по санкциям. Другой участник дискуссии отметил, что выполнение функций председателя в данных группах может быть одновременно сложным и благодарным делом, но при этом такая деятельность позволяет также учиться и вносить значимый вклад. Вне зависимости от того, в какие вспомогательные органы будет назначена та или иная делегация, важно дать ей шанс проявить себя и не допускать, чтобы первоначальные огорчения наложили отпечаток на весь последующий опыт.

Один из ораторов заявил, что необходимо найти более эффективный способ распределения должностей председателей вспомогательных органов. Существующая система, когда один из постоянных членов координирует процесс, выступая от имени четырех других членов, не позволяет вновь избранным членам вносить свой вклад и не обеспечивает транспарентность. В одном из случаев вновь избранный член впервые узнал о результатах на веб-сайте, не согласился принять назначения, и соответствующие комитеты не собирались целый год. Вместо этого следовало бы проводить совещание с участием всех вновь избранных членов и принимать решение по данному вопросу за три месяца до начала работы. Приоритетность различных назначений не должна определяться исходя из того, какие темы интересуют постоянных членов. Если членам будет предлагаться взять на себя функции председателя групп, деятельность которых представляет для них интерес, то тогда они будут обладать гораздо большей мотивацией для достижения успеха. Один из ораторов в ответ на это заметил, что обычно не получается назначать каждого из новых членов в соответствии с его предпочтениями и что в упомянутом случае вновь избранный член был назначен председателем в ту рабочую группу, какую он и хотел изначально.

Один из участников отметил, что необходим более транспарентный процесс, который позволит проводить всесторонние консультации и который будет основан на более четком определении критериев и квалификационных требований. Претенденты на пост руководителя того или иного органа должны указать свои профессиональные качества и опыт и обозначить свои планы, касающиеся его работы, а нынешние члены должны более четко дать понять, что они ожидают от комитета и его председателя. По мнению другого выступавшего, положения записки Председателя в отношении этого процесса, в которой подчеркивалась необходимость начинать данный процесс более заблаговременно и сделать его более открытым, как представляется, не выполняются. Вопрос о выборе председателей вспомогательных органов обсуждался в ходе предыдущих семинаров, поскольку считается, что такие семинары дают возможность содействовать в осуществлении этого процесса, но на нынешнем семинаре не было сказано ничего в отношении конкретных дальнейших шагов. Было бы важно иметь возможность присутствовать на заседаниях комитетов до начала срока полномочий. Кроме того, непонятно, почему никто из пяти постоянных членов не возглавляет ни один из вспомогательных органов. Председательство во вспомогательном органе предполагает огромный объем работы, который должен распределяться между непостоянными и постоянными членами.

Было указано на то, что в прошлом постоянные члены возглавляли некоторые из этих органов. Однако, как напомнили некоторые выступавшие, непостоянные члены возражали против такой формы работы. Что касается участия в заседаниях комитетов, то вновь избранные члены будут приглашены принять участие во всех таких заседаниях до конца года. Другой выступавший выразил свое удивление, что непостоянные члены сначала вытеснили постоянных членов с этих должностей, а теперь хотят вернуть их обратно. Независимо от того, что происходило в прошлом, необходимо провести серьезный обзор процесса распределения функций всеми членами Совета. Было бы неправильно поручать работу в комитетах тем членам, которые не заинтересованы в этом, особенно с учетом очевидности того факта, что председатели способны вносить позитивный вклад в тех случаях, когда они надлежащим образом мотивированы. Есть много соответствующих примеров этому.

Было отмечено, что назначение Генерального секретаря в соответствии с измененным процессом станет одним из важнейших испытаний методов работы Совета в следующем году. Это решение будет иметь важное значение для всех членов Совета и потребует напряженной работы каждого из них. Потребуется обеспечить регулярное проведение консультаций задолго до организации каких-либо предварительных опросов. Отметив, что в справочном документе семинара говорилось, что выдвижение кандидатуры на пост Генерального секретаря является одним из важнейших решений, которые предстоит принять Совету в предстоящем году, один из участников поднял вопрос о последующих шагах в данном процессе и высказал мысль о том, что Канцелярия Председателя Генеральной Ассамблеи ушла достаточно далеко в выполнении своей части соответствующего процесса. Совету нужно не отставать, и потребуется приложить значительные усилия, чтобы охватить новых членов. Задача Совета будет заключаться в том, чтобы выбрать правильного кандидата, а задача Генеральной Ассамблеи — принять правильное решение. Совету следует на раннем этапе рассмотреть вопрос о том, каковы должны быть функциональные обязанности и какие качества необходимы для их выполнения. Один из участников дискуссии отметил, что важно попытаться принять это решение как можно раньше. Еще один участник дискуссии отметил, что в этот раз данный процесс будет несколько иным, чем когда нынешний Генеральный секретарь был впервые назначен в 2006 году.

Было отмечено, что следует вместе обратить общее внимание на последствия более раннего проведения выборов новых членов Совета в 2016 году. Это даст им больше времени для подготовки к работе в Совете. Следует приглашать их для участия в консультациях и заседаниях вспомогательных органов. Другой участник предложил, чтобы вновь избранным членам позволили принимать участие в мероприятиях Совета в течение всех 90 дней — в октябре, ноябре и декабре. Это даст им возможность без труда — «не задерживаясь ни на секунду» — приступить к исполнению своих обязанностей в январе, особенно если заранее будут приняты решения о том, кто будет возглавлять соответствующие вспомогательные органы. Еще один участник дискуссии согласился с тем, что дополнительное время позволит собрать информацию и изучить процедуры задолго до наступления января, но, опять же, наиболее важным здесь будет скорейшее принятие решений о назначении в комитеты. Другой участник согласился с тем, что это было бы наиболее значимым результатом осуществления предложения о 90-дневном периоде.

Было отмечено, что резолюции и заявления Председателя Совета часто бывают слишком пространными, содержат излишне много элементов технического характера и недостаточно сфокусированы. Несмотря на то что устранить эти недостатки не так легко, как кажется, каждый член Совета несет ответственность за то, чтобы попытаться добиться прогресса в этом направлении в предстоящем году. Следует избегать представления так называемых «громоздких» резолюций, поскольку в них содержится слишком большое число мандатов, которые недостаточно структурированы с точки зрения приоритетности и последовательности и часто являются нереалистичными. В этой связи Совету следует уделять внимание информации, поступающей с мест. По мнению одного из выступавших, возникновению эффекта «нагромождения» особенно часто способствуют непостоянные члены. Отчасти эта проблема — с точки зрения как постоянных, так и непостоянных членов — связана с тем, что постоянные представители обычно не принимают участия в переговорах по тексту документов вплоть до более поздних этапов, оставляя соответствующую работу экспертам. Постоянным представителям следует научиться ставить под сомнение, почему были включены те или иные положения, например обширные преамбулы в резолюциях о санкциях. Это входит в их обязанности.

Еще один участник дискуссии согласился с тем, что представление громоздких резолюций представляет серьезную проблему. Они носят слишком технический и в недостаточной степени политический характер. Часто в них включаются согласованные формулировки из предыдущих резолюций, поскольку составителям легко включить их в текст проекта. Однако с точки зрения тех, кто не входит в состав Совета, не всегда очевидно, зачем используются такие длинные и сложные формулировки. Один из участников отметил, что не существует какого-либо руководства о том, как подготавливать проекты добротных резолюций, но в то же время экспертов нужно обучить этому. Бывает сложно сократить проекты текстов, потому что различные члены довольно решительно отстаивают понравившиеся им пункты.

Один из выступавших согласился с тем, что процесс подготовки проектов резолюций и заявлений Председателя нуждается в улучшении, отчасти потому что нынешний процесс закрепляет консервативные тенденции в работе Совета. Когда какой-либо эксперт выступает против новой формулировки, он часто ссылается на то, что данная «формулировка не является согласованной». Такой подход сдерживает творчество и способность адаптироваться к меняющимся ситуациям. Членам следует внимательно рассмотреть весь процесс разработки проектов текстов.

По словам одного из участников, практические методы работы Совета Безопасности по большей части определяются обычаями, а не правилами, что допускает определенный элемент неформальности в стиле работы Совета. Опора на прецеденты и формальность в основном отличают работу в зале Совета. Со временем комитеты по санкциям приняли чрезмерно жесткие правила процедуры, в соответствии с которыми в отношении простых, по сути, задач, таких как направление председателем комитета письма, стала применяться процедура «отсутствия возражений». По мнению одного из участников дискуссии, в случае некоторых вспомогательных органов наиболее продуктивными заседаниями являются те из них, которые носят наиболее неформальный характер и проводятся, например, в Постоянном представительстве страны-председателя, где все члены могут обменяться мнениями о том, как обстоят де-

ла и в каком направлении должна осуществляться дальнейшая работа группы. Другой выступавший предложил, что в целях содействия переходу от одного Председателя к другому следует рассмотреть возможность использования системы «тройки».

Взаимодействие с партнерами и информационно-разъяснительная работа

По мнению одного из выступавших, настало время предпринять более практические и осуществимые шаги в отношении сотрудничества с региональными и субрегиональными механизмами. Совет сделал несколько ориентированных на перспективу заявлений по данной теме, однако в целом это не привело к принятию каких-либо мер. Такое положение дел необходимо изменить, начиная с отношений Совета с Африканским союзом, так как большей частью работа Совета связана с ситуациями в африканских странах. В этой связи обнадеживает то, что самое последнее заявление Совета о положении в Бурунди было аналогичным заявлению Африканского союза. По мнению другого участника, в рамках обсуждений в Совете необходимо более полно учитывать мнения африканских стран по африканским вопросам, особенно связанным с предотвращением конфликтов. Необходимо проводить более частые встречи между Советом Безопасности и Советом мира и безопасности Африканского союза по вопросу о предотвращении конфликтов, а также проводить более частые поездки для ознакомления с ситуацией на местах.

Как было отмечено, демарши Председателя, несмотря на то что они и не являются новым инструментом, с некоторым успехом применялись несколько раз за последний год. Они могут использоваться как способ осторожно донести свою позицию, не привлекая излишнего внимания со стороны общественности. Следует рассмотреть возможность более частого их использования. Другой выступавший заметил, что вместо чрезмерного использования заявлений Председателя и заявлений для печати было бы лучше поощрять более частое использование демаршей Председателя и/или заинтересованных делегаций. Еще один участник выразил удовлетворение, что демарши все чаще используются в качестве дипломатического и коммуникационного инструмента. Иногда они используются на двусторонней основе. Имели место случаи, когда демарши нескольких членов Совета убеждали правительство действовать ответственно.

Один из участников указал на рост числа заявлений для печати и необходимость затрачивать больше времени для их согласования, в том числе работать в неурочные часы и выходные дни. Несмотря на эти усилия, многие из заявлений остаются незамеченными в обычном мире и даже в дипломатических кругах. Распространение столь большого числа остающихся незамеченными заявлений для печати создает угрозу для репутации и авторитета Совета. Необходимо прилагать согласованные усилия, с тем чтобы издавать их только в том случае, если Совету действительно есть что сказать. Для параллельных заявлений для печати нескольких членов Совета можно было бы чаще использовать формат выхода к прессе. Согласившись с утверждением о разрастании числа заявлений для печати, один из участников заметил, что если они действительно подрывают авторитет Совета, то тогда необходимо пересмотреть подход к ним.

Один из участников дискуссии отметил, что поездки Совета на места могут быть весьма полезными, особенно в тех случаях, когда они дают членам

возможность видеть нехватку некоторых средств, с которой сталкиваются миротворческие подразделения на местах и информация о которой зачастую удаляется из соответствующим образом обработанных докладов, представляемых членам в Нью-Йорке. Трудно составить надлежащее представление о проблемах миротворцев, не получив из первых рук информацию о нехватке топлива и свирепствующей малярии. Отметив, что проведение таких поездок, как правило, лучше, чем ожидание докладов о ситуации в Нью-Йорке, один из участников задал вопрос о том, каким образом финансируются такие поездки с учетом того, что официально выделение средств на такие инициативы не предусмотрено. В ответ было указано, что для осуществления этих усилий всегда изыскиваются нестандартные способы и что ни одна из поездок не была отменена из-за нехватки ресурсов. Еще один выступавший отметил пользу хорошо спланированных миссий и выразил надежду на то, что отложенная поездка в Йемен будет осуществлена в начале следующего года. Что касается информационно-разъяснительной работы, то было отмечено, что следует уделять больше внимания тому, как проводится подготовка ежегодного доклада Совета и с какими расходами это сопряжено. Эти средства можно было бы более эффективно использовать для других целей.

Заседание III

Извлеченные уроки: размышления участников Семинара 2015 года

Модератор:

Посол Лю Цзеи

Постоянный представитель Китайской Народной Республики при Организации Объединенных Наций

Комментаторы:

Чули Гомбо

Политический координатор, Постоянное представительство Чада при Организации Объединенных Наций

Посол Махмуд Д. Хмуд

Заместитель Постоянного представителя Иордании при Организации Объединенных Наций

Посол Раймонда Мурмокайте

Постоянный представитель Литвы при Организации Объединенных Наций

Г-н Кайоде Ларо

Посланник, Постоянное представительство Нигерии при Организации Объединенных Наций

Посол Карлос Ольгин Сигарроа

Заместитель Постоянного представителя Чили при Организации Объединенных Наций

Проблемные вопросы

Как отмечалось, в течение последних двух лет участники семинара в 2015 году столкнулись с целым рядом быстротечных кризисов. Совет смог, хотя и не так оперативно, отреагировать на насилие в Центральноафриканской

Республике, Либерии и Южном Судане. В связи с этим необходимо было решать проблемы, связанные с последствиями беспрецедентной эпидемии вируса Эбола, масштабными задачами по защите гражданского населения, необходимостью укрепления миротворческих операций, введением режима санкций или уточнением его условий, а также работой со сторонами, которые не обнаруживали приверженности мирным процессам, а в некоторых случаях могли быть предрасположены к геноциду. В целях разрешения всех этих, а также многих других ситуаций, в предстоящем году Совету будет необходимо постоянно взаимодействовать с правительствами и вовлеченными сторонами. Усилия по реструктуризации Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити требуют не только рабочих отношений сотрудничества с правительством, но и взаимодействия с гражданским обществом, местными властями и, что важно, Группой друзей Гаити. Сотрудничество с Группой друзей играет полезную роль в изменении ситуации к лучшему и позволит получить опыт, который мог бы быть применен в других местах. В числе постоянных проблем, с которыми сталкивался Совет на протяжении последних двух лет, были проблемы предупреждения конфликтов и постконфликтного миростроительства, включая изыскание путей эффективного сотрудничества с Комиссией по миростроительству и в более широком плане со структурами в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Можно было бы и далее развивать институт добрых услуг Председателя, важную роль играют председатели комитетов по санкциям, а недавние обзоры операций в пользу мира, архитектуры миростроительства и осуществления резолюции 1325 (2000) дают возможность повысить потенциал Совета в предстоящем году и в последующий период. Создание Канцелярии Омбудсмана позволило укрепить соблюдение должной процедуры одновременно с дальнейшим повышением адресности санкций, которые оставались важным инструментом работы Совета.

Другой участник привлек внимание к острым проблемам в области мира и безопасности на Ближнем Востоке, работа над которыми в течение прошедших двух лет стала жестким испытанием для Совета. Вслед за «арабской весной» Совет пытался разобраться с войной в Сирийской Арабской Республике и вызванным ею глубочайшим беженским кризисом, не прекращающимся насилием в Ливии и Йемене и некоторыми политическими вопросами и вопросами безопасности, касающимися Государства Палестина. Приоритетной задачей для многих членов Совета стало противостояние угрозе со стороны негосударственных вооруженных групп, базирующихся в этом регионе. Исторически Совет находил трудным оказывать сколько-нибудь серьезное влияние в вопросе о Государстве Палестина и в более широком плане на решение проблем безопасности на Ближнем Востоке. В связи с этим достижение впервые за много лет договоренности относительно первого заявления Председателя, касающегося Государства Палестина, представляет собой шаг вперед. Как представляется, сделанное Советом заявление для прессы о ситуации в Иерусалиме помогло снизить там уровень напряженности и насилия. Вместе с тем ни Совету, ни посланникам Генерального секретаря не удалось выработать последовательный подход к разрешению кризиса в Йемене. Смена стратегий и оценок усугубила и без того трудное положение, хотя в последнее время имели место некоторые позитивные события. Совет пытался сохранять доступ для гуманитарной помощи уязвимому населению в Йемене даже в то время, когда он стремился добиться прекращения насилия. Недавно было созвано заседание по формуле Аррии, с тем чтобы привлечь внимание к бедственному положению

гражданского населения и найти новые способы урегулирования этого кризиса. Динамика политического взаимодействия в Совете, которая и так не отличалась беспроблемностью, пострадала еще больше после украинского кризиса.

Один из участников отметил, что реальность такова, что простор для действий для избранных членов ограничен, однако они могут найти возможность работать в этих пределах. Эти условия не следует рассматривать как препятствие на пути к решению своих проблем и отстаиванию своих интересов в рамках Совета. С точки зрения результативности было бы лучше, чтобы члены Совета избирались на трехлетний срок вместо двухлетнего. Второй участник согласился с тем, что время в Совете пролетает быстро и что трехлетний срок полномочий был бы гораздо предпочтительнее двухлетнего. По мнению третьего участника обсуждения, трехлетний срок возможен, если изменить Устав, чтобы ввести в состав Совета еще пять непостоянных членов и избирать после этого все пятнадцать на трехлетний срок с возможностью переизбрания. Это было бы одним из способов повысить влияние непостоянных членов. Еще один участник отметил, что, несмотря на все очень реальные удручающие моменты в работе непостоянных членов, среди государств-членов всегда есть желающие войти в состав Совета, что не может не радовать. По словам другого участника обсуждения, работа Совета проходит в столь напряженном графике, что просто нет времени на то, чтобы жаловаться на несправедливое отношение. Рабочий день зачастую продолжается 14–15 часов. Трое участников рассказали каждый о своем опыте работы в качестве составителей текстов по ситуации в Сахельском регионе, гуманитарному кризису в Сирийской Арабской Республике и вокруг нее и, соответственно, одной из резолюций по Ливии и по трем тематическим вопросам.

Оценка

Отмечалось, что число открытых прений и открытых заседаний значительно возросло, однако увеличение числа совещаний не означало получения более успешных результатов на местах. Было слишком много заседаний без решений и слишком много решений без результатов. Чаще стали проводиться совещания со странами, предоставляющими войска и полицейские контингенты, но условия для военнослужащих и полицейских на местах не улучшились. Иногда в результате таких совещаний страны, предоставляющие войска, вводили ограничения и условия в отношении развертывания контингентов, которые снижали способность контингентов защищать гражданское население и реагировать на нападения со стороны негосударственных вооруженных групп. В рамках неофициальных консультаций сами как таковые консультации почти не ведутся, и неофициальные консультации используются прежде всего для зачитывания заявлений. Члены Совета, как правило, придерживаются позиций своих стран. С другой стороны, участники заседаний по формуле Арриа действительно могут взаимодействовать друг с другом, и поэтому такие заседания, как правило, более продуктивны. Тем не менее проведение заседаний по формуле Арриа не является вариантом, оправдывающим бездействие в деле улучшения процесса консультаций. По словам другого оратора, продуктивные заседания по формуле Арриа проводились по целому ряду тематических и межсекторальных вопросов, таких как внутренне перемещенные лица и способы защиты прав человека уязвимых групп населения.

Один из участников обсуждения отметил, что, несмотря на благие намерения, усилия Совета по предотвращению конфликтов в целом не увенчались успехом и результаты не оправдали ожиданий. В ходе открытых прений на тему инклюзивного развития предлагался более широкий набор некоторых возможных шагов в отношении предотвращения, но на практике отдельные стороны зачастую не демонстрировали ответственного подхода к ним или они встречали сопротивление со стороны вовлеченных правительств. Что касается предотвращения, то особое внимание требуется уделять ситуациям в Бурунди и Йемене. В обоих случаях Совету следует быть готовым к тому, чтобы напомнить правительствам об их обязанности защищать свое население от массовых расправ. В Бурунди, как это случалось во многих других местах, насилие сопровождалось жесткой риторикой с резким междоусобным подтекстом. Совет в последние годы уделяет все большее внимание целому ряду целей в области защиты населения, которые призваны обеспечить защиту группам лиц, находящимся в уязвимом положении, таким как женщины, дети и перемещенные лица. Работу в этом направлении следует продолжить и в предстоящем году. В связи с этим постоянную обеспокоенность вызывал дисбаланс сил в Совете, примером чего служит вето, наложенное на проект резолюции о расправе в Сребренице. Кодекс поведения, предложенный Группой по вопросам подотчетности, согласованности и транспарентности, и инициатива Франции и Мексики об ограничении права вето в ситуациях массовых злодеяний направлены на преодоление последствий дисбаланса сил в целях предотвращения преступлений, связанных с массовыми злодеяниями.

По мнению одного из участников дискуссии, есть некоторые основания для оптимизма в отношении перспектив дальнейшего реформирования методов работы. Изменение процесса выбора нового Генерального секретаря — это обнадеживающий шаг вперед, реализация которого растянулась на много лет. Доклад по архитектуре миростроительства предлагает свежий взгляд на способы укрепления сотрудничества между Советом и Комиссией по миростроительству. По словам еще одного выступавшего, Совет должен быть более интерактивным, транспарентным, эффективным и ориентированным на конкретные действия. Интерактивности способствовали бы более широкое использование пункта повестки «Любые прочие вопросы», проведение заседаний в новых форматах, таких как завтраки с участием только постоянных представителей, которые стали свежим веянием в работе Совета, а также сокращение использования таких форматов, как долгие открытые прения, в ходе которых участники имеют мало возможностей для интерактивного взаимодействия. В целях повышения транспарентности следует рассмотреть вопрос о новом распределении обязанностей составителей, избегать принятия «громоздких» резолюций, раньше проводить выборы новых членов Совета, с тем чтобы скорее посвятить их во все процедурные аспекты работы Совета, а также пересмотреть метод назначения председателей вспомогательных органов, возможно, вместе с внедрением новых руководящих принципов. За счет более широкого применения демаршей, введения более гибких циклов отчетности, а также более согласованных усилий по контролю за последующими шагами по итогам обсуждений и осуществлению идей, согласованных на этом и предыдущих семинарах, Совет смог бы повысить эффективность своей работы и степень ее ориентированности на практические дела.

Извлеченные уроки

Выбывающие и остающиеся в Совете члены консультируют новых членов по широкому кругу вопросов, включая нижеследующие моменты:

- Новым членам Совета следует вносить свежую струю в его работу, обогащая ее новыми взглядами, а выбывающим — оставлять свой неизгладимый след.
- Берите инициативу в свои руки. Качество предлагаемых идей не зависит от численности или опыта делегации.
- Любознательность компенсирует неопытность.
- Предлагайте свежие идеи. Совет нуждается в новом мышлении. Не бойтесь внедрять новаторские методы работы.
- Будьте готовы проиграть некоторые битвы. Но всякий раз будьте готовы подняться и идти на следующую.
- Знайте, чего хотите добиться. Действуйте раньше. Не отступайте.
- Радуйтесь, если пораньше займете председательское кресло. Это делает необходимым войти в курс дела, «не задерживаясь ни на секунду».
- Изучайте лексику и аббревиатуры. Следите за программой работы, поскольку она быстро меняется.
- Держите столицу в курсе событий, иначе это будут делать другие. Разработайте систему раннего предупреждения, чтобы заранее оповещать о том, когда другие государства-члены направляются в вашу столицу для обсуждения вопросов, рассматриваемых Советом.
- Старайтесь заручиться поддержкой своих министров. Будьте уверены в том, что они вас подстраховывают. Убедитесь, что у вас есть достаточные бюджетные ресурсы для осуществления ваших планов.
- Очень тщательно подбирайте членов команды, особенно политического координатора.
- Обращайтесь в Секретариат за экспертной помощью, особенно по вопросам процедур, которые в противном случае смогут вас погубить. Там работают знающие люди, однако не ждите, что они решат за вас ваши политические проблемы или поговорят с вашими министрами.
- Воспользуйтесь помощью организации «Секьюрити каунсил репорт», которая является важнейшим ресурсом и которая желает вам успеха. Пользуйтесь ее отличным веб-сайтом и помогайте ей получать нужную ей своевременную и достоверную информацию.
- Сотрудничайте со всеми — с другими государствами-членами, региональными группами и неправительственными организациями. Узнавайте информацию и делитесь ей. Вам понадобятся союзники.
- Помните, что «четыре кита» нашей работы — это страны-члены, вопросы, Секретариат и столицы.

- Найдите баланс между своими обязанностями перед Советом и Генеральной Ассамблеей. В то же время будьте готовы работать в Совете круглосуточно. Работа кипит непрерывно с утра до вечера.
- Постарайтесь регулярно собираться на обед в узком кругу с постоянными представителями и получать от них текущие комментарии.
- Станьте составителем. Не ждите, что вам предложат это. В противном случае не жалуйтесь, что составителем является кто-то другой. Согласитесь с сопряженной с этим работой и не используйте ее в узко национальных интересах.
- Проводите открытые прения, что, как представляется, хочет делать каждый Председатель, но старайтесь предлагать менее общие темы, обсуждение которых принесет больше пользы, например сквозные вопросы, касающиеся гуманитарной деятельности, прав человека и защиты людей. Не позволяйте себе увязнуть в спорах — они неизбежны, но порой на них уходит больше времени, чем они того заслуживают.
- Когда открытые прения проводит кто-то другой, старайтесь оставаться в зале как можно дольше хотя бы только из уважения к министрам, другим высокопоставленным ораторам и постоянным представителям. С другой стороны, не увлекайтесь, организуя потенциально бесконечные открытые прения с участием 100 и более ораторов. Такие масштабные мероприятия, как правило, лучше оставить Генеральной Ассамблее.
- Со всей серьезностью отнеситесь к возможности председательствовать во вспомогательных органах. Готовьтесь заранее. Посещайте соответствующие страны. Старайтесь помочь.
- Внимательно читайте тексты резолюций, заявлений Председателя и заявлений для прессы. Не оставляйте эту задачу полностью экспертам.
- Отправляйтесь в поездки, встречайтесь с фигурантами событий, наблюдайте за фактическими событиями на местах.
- Не будьте пассивными. Не будьте заложниками обстоятельств.
- Помните, что Совет должен не просто очень пытаться достичь успеха, а добиваться его.
- Ищите возможности, а не оправдания.
- Не стоит недооценивать ни одного из 15 членов Совета. Однажды у вас будет нужда в каждом из них. Лучшее всего Совет работает, когда каждый пытается работать сообща. Консенсус — это всегда предпочтительный вариант.
- Завязывайте тесные отношения с другими непостоянными членами. Работая вместе, вы вдесятером способны добиться большего. Подумайте, каким опытом сможете поделиться в ежегоднике Семинара 2017 года.