

**Совет Безопасности**

Distr.: General
6 April 2005
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 31 марта 2005 года
на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь препроводить настоящим доклад о семинаре для вновь избранных и нынешних членов Совета Безопасности, который состоялся 9 и 10 декабря 2004 года в «Дольче Тэрритаун Хаус», Нью-Йорк. Доклад был доработан с учетом замечаний участников. Заключительный доклад был подготовлен в соответствии с Правилами «Чатем Хаус», и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая весьма положительную реакцию участников на семинар, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что настоящий доклад не только поможет вновь избранным членам ознакомиться с методами работы и процедурами Совета, но и поможет другим членам Организации Объединенных Наций лучше понять, сколь сложна работа Совета.

Буду признателен за распространение настоящего доклада в качестве документа Совета Безопасности.

(Подпись) Кирсти Линтонен

Посол
Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций

Приложение к письму Постоянного представителя Финляндии при Организации Объединенных Наций от 31 марта 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности

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

9 и 10 декабря 2004 года
«Дольче Тэрритаун Хаус»
Тэрритаун, Нью-Йорк

Правительство Финляндии — при содействии Центра по международным организациям Колумбийского университета, Отдела по делам Совета Безопасности Секретариата Организации Объединенных Наций и Учебного и научно-исследовательского института Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) провело 9 и 10 декабря 2004 года второй ежегодный семинар для вновь избранных членов Совета Безопасности.

Цель семинара состояла в том, чтобы помочь вновь избранным членам ознакомиться с практикой, процедурами и методами работы Совета, с тем чтобы они могли приступить к работе «не задерживаясь ни на секунду», когда вольются в состав Совета 1 января 2005 года. Цель семинара заключалась также в том, чтобы дать членам Совета возможность поразмышлять над их работой в неофициальной обстановке. Семинар был задуман таким образом, чтобы дополнить ежегодный брифинг ЮНИТАР по различным аспектам работы Совета, который состоялся в начале той же недели.

На открытии семинара, которое состоялось во второй половине дня, с неофициальным словом выступил посол Швеции в Соединенных Штатах Америки и избранный, но еще не вступивший в должность Председателя шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи Ян Элиассон. После его выступления началось общее обсуждение вопроса о том, как можно помочь процессу реформирования и обновления Организации Объединенных Наций в этот переломный год в жизни Организации. Во второй полный день работы по программе — 10 декабря прошли заседания пяти групп, а во время обеда выступил со своими замечаниями Постоянный представитель Соединенных Штатов Америки при Организации Объединенных Наций посол Джон К. Данфорт. На этих пяти заседаниях обсуждались следующие темы:

- I. Меняющиеся роли и методы работы
- II. Комитеты и рабочие группы Совета Безопасности
- III. Как справиться со всевозрастающим объемом работы: координация между постоянными представительствами и в самих представительствах
- IV. Привлечение материалов из целого ряда источников и обеспечение их эффективного распространения
- V. Прочие вопросы и озабоченности.

Работа группы I

Изменяющиеся роли и методы работы

Ведущий:

Посол Эмир Джонс Парри
Постоянный представитель Соединенного Королевства

Комментаторы:

Посол Абдалла Баали
Постоянный представитель Алжира

Министр Микаэль фон Унгерн-Штернберг
Германия

Открывая заседание группы, ведущий сказал, что тот факт, что с годами методы работы Совета совершенствуются, обнадеживает. Вместе с тем сохраняются вызывающие сожаление тенденции к формализму, зачитыванию подготовленных заявлений и повторению уже сказанного. Хотя Совет должен стараться избегать брать на себя ответственность других органов Организации Объединенных Наций, тем не менее тематическое обсуждение основных проблем мира и безопасности представляется полезным. Касаясь обсуждения текстов резолюций, выступающий отметил, что постоянные представители все больше уstraняются от этого процесса и эти функции выполняют в основном эксперты.

Выступавшие также высказывали озабоченность тем, что в ходе обсуждений в Совете бывает слишком много повторов и формальных заявлений. Они подчеркнули необходимость сотрудничества между избираемыми членами (И-10), хотя и разошлись в оценке значения неофициальных заседаний И-10, а один выступавший предложил проводить более регулярные заседания И-10 и установить ротацию председателей на этих заседаниях. Другой выступавший, указав на существование как хороших, так и плохих форм транспарентности, призвал шире использовать редакционные группы, в состав которых входили бы государства-члены, не являющиеся в данный момент членами Совета. Он также настоятельно призвал проводить ежегодные оценки работы Совета, привлекая для этого экспертов и проводя эти оценки, возможно, по инициативе какой-нибудь независимой группы.

В ходе состоявшейся вслед за этим дискуссии значительное внимание было уделено месту тематических обсуждений в работе Совета. Был также обсужден также целый ряд вопросов, связанных с улучшением методов работы, включая вопросы транспарентности, эффективности, отношений с другими главными органами, а также роль, которую играют И-10. Затрагивались и вопросы принятых на себя Советом нормотворческих функций.

Тематические обсуждения и резолюции

Большинство участников признали, что тематические вопросы стали общим компонентом работы Совета. Вместе с тем высказывалась озабоченность, что тематические обсуждения становятся все более распространенным явлением, а также широтой обсуждаемых вопросов. Хотя подчеркивалась необходимость того, чтобы избегать посягательств на мандаты Генеральной Ассамблеи

и Экономического и Социального Совета, один выступавший утверждал, что тенденция Совета Безопасности заниматься тематическими вопросами свидетельствует отчасти о том, что другие главные органы не справляются с этой задачей. Кроме того, учрежденная Генеральным секретарем Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам подчеркнула необходимость широкого понимания широкого спектра вопросов, касающихся коллективной безопасности, и основная масса тем, которые рассматривает Совет, вполне подпадает под его мандат в отношении мира и безопасности. В числе наиболее продуктивных обсуждений указывались обсуждения вопросов, связанных с защитой гражданского населения в период вооруженных конфликтов, верховенства права и правосудия в переходный период, а также проблем предупреждения конфликтов в Африке.

Однако, как отметил один выступавший, временами создается впечатление, что тематические обсуждения используются столько же для внутренних целей, сколько для целей Совета. В последние годы стало уже нормой, что заступающий на месяц Председатель обязательно поднимает в Совете какую-нибудь конкретную тему. Хотя тенденцию эту можно, разумеется, понять, учитывая, что членам Совета весьма нечасто выпадает возможность выступать в этом качестве, тем не менее несколько выступавших подчеркнули, что об успехе работы того или иного Председателя не следует и не будут судить по тому, организовал ли он какое-то заметное открытое обсуждение того или иного тематического вопроса. В этой связи были сделаны два предложения. Одно — о необходимости провести среди всех членов Совета неофициальное обсуждение того, как лучше организовать более продуктивные тематические обсуждения. И второе — о том, что заступающие на этот пост члены Совета должны заранее решить, следует ли сосредоточить внимание на каком-то тематическом вопросе, и если да, то на каком.

Некоторые выступавшие поставили под вопрос формат и последующие меры по итогам тематических обсуждений. Некоторые считают, что такие обсуждения бывают, как правило, довольно расплывчатыми и слишком абстрактными. Другие призвали подумать о том, как можно наладить большее взаимодействие между Советом, Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом, а в некоторых случаях — и с соответствующими учреждениями и программами Организации Объединенных Наций по выборочным тематическим вопросам, имеющим ощутимые последствия. Они полагали, что это особенно полезно в тех случаях, когда другим придется участвовать в выполнении всеобъемлющих тематических резолюций. Другие указывали на необходимость получать в каждом случае конкретный результат в форме решения Совета. Вместе с тем другой выступающий отметил, что иногда уже сами по себе обсуждения дают результат, как, например, в случае с темой «Женщины, мир и безопасность». Однако все согласились с тем, что такие последующие меры должны быть более жесткими, при этом некоторые участники отмечали, что такие резолюции и заявления Председателя выполняются, как правило, спорадически и ненадлежащим образом. Прозвучало предложение о том, что эту тему вполне можно было бы обсудить в ходе ежегодного обзора, о котором говорилось выше.

Транспарентность

По мнению некоторых участников, Совет Безопасности предпринял целый ряд шагов для повышения транспарентности, однако в будущем можно было бы добиться большего. В последние годы открытые брифинги и обсуждения стали более частым явлением, в том числе посвященные вопросам оружия массового уничтожения (резолюция 1540) и борьбы с терроризмом (резолюция 1566) заседания, которые были проведены в 2004 году. При этом другие участники дискуссии утверждали, что эти открытые заседания обычно отстают от процесса принятия решений и поэтому их результаты не имеют большого значения для подготовки текстов резолюций. Более того, И-10 по-прежнему не приглашают на весьма важные неофициальные обсуждения, которые проходят между постоянными членами. Как было отмечено, информирование более широкого круга членов Организации Объединенных Наций о работе Совета следует считать, скорее, обязательством, а не пустой формальностью, особенно когда речь идет о рассмотрении в Совете вопросов, затрагивающих интересы всех государств-членов. Другой участник обсуждений на это возразил, заявив, что транспарентность не всегда полезна. Обсуждение некоторых весьма щекотливых текстов, особенно таких, как резолюции 1483 (2003) и 1546 (2004), касающихся Ирака, требуют проведения между членами Совета неофициальных консультаций. Нужно сохранять баланс между транспарентностью и результативностью.

Эффективность

Принимая во внимание все большее разнообразие вопросов своей повестки дня, Совет внедрил новые методы работы в целях повышения своей эффективности. Участники семинара отмечали, в частности, все более активное привлечение к его работе групп экспертов и вспомогательных органов, более тесное сотрудничество с региональными и субрегиональными организациями, такими, как Африканский союз — для решения проблемы Дарфура, КАРИКОМ и ОАГ — для решения проблемы Гаити, с миссиями Совета, направляемыми в раздираемые конфликтами регионы, проведение время от времени заседаний на уровне министров или на высшем уровне, непрерывные консультации со странами, предоставляющими свои войска, и с неправительственными организациями в форме проведения заседаний по «формуле Арриа», а также неофициальные обсуждения между членами Совета на ежемесячных завтраках с Генеральным секретарем и на неофициальных встречах и семинарах, подобных этому. Эти нововведения позволили расширить спектр мнений и обеспечить более широкую информацию и более глубокий анализ, которые члены Совета используют в ходе своих обсуждений.

Нормотворческая роль Совета

По мнению некоторых участников, Совет Безопасности в целом ряде случаев берет на себя определенную нормотворческую роль, как, например, в случаях принятия резолюций 1373 (2001) и 1540 (2004). Некоторые считают такой подход вполне естественным, учитывая степень ответственности Совета за поддержание международного мира и безопасности; другие подчеркивали, что в этом вопросе следует проявлять особую осторожность и брать на себя такую роль лишь в исключительных случаях, учитывая то обстоятельство, что бремя ответственности за выполнение решений Совета несут все члены Организации

Объединенных Наций. Поэтому при рассмотрении и принятии таких мер следует привлекать к этому процессу как можно больше участников, не ограничиваясь членами Совета.

Работа группы II Комитеты Совета Безопасности и рабочие группы

Ведущий:

Посол Роналду Мота Сарденберг
Постоянный представитель Бразилии

Комментаторы:

Посол Александр Конузин
Заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

Посол Георге Думитру
Заместитель Постоянного представителя Румынии

Открывая заседание, ведущий отметил, что работа вспомогательных органов Совета может иметь далеко идущие последствия. Важность комитетов по санкциям, например, возросла в результате все более широкого применения после окончания «холодной войны» мер, предусмотренных в статье 41. По его мнению, ощущается растущая необходимость использования более совершенных методов измерения как эффективности, так и гуманитарных последствий санкций. С момента своего учреждения в 2000 году Рабочая группа по санкциям проводит обзор рабочих методов режимов осуществления санкций, таких, как процедуры занесения в списки, исключения из списков и исключений вообще, в стремлении разработать комплекс рекомендаций для Совета. Пока достичь договоренности по такому комплексу не удастся, однако усилия продолжают.

Комментаторы подняли вопрос о работе различных комитетов и рабочих групп, занимающихся вопросами борьбы с терроризмом и проблемами оружия массового уничтожения — областями, в которых в последние несколько лет заметно увеличилось число занимающихся этой проблематикой организационных структур, а также число нововведений. Другой участник более детально коснулся работы Рабочей группы по санкциям.

Органы, занимающиеся вопросами борьбы с терроризмом

Комитет, учрежденный принятой в сентябре 2001 года резолюцией 1373 о борьбе с терроризмом (КТК), является наиболее эффективным из этих вспомогательных органов. С созданием в последнее время Исполнительного директората Контртеррористического комитета (ИДКТК) технический и аналитический потенциал Организации Объединенных Наций для оказания государствам помощи в осуществлении положений резолюции 1373 значительно увеличился. Предполагалось, что ИДКТК займется техническими аспектами работы КТК, между тем как последний сосредоточит свои усилия на вопросах стратегии и установления связей с общественностью. В соответствии с предписаниями резолюции 1566 (2004) первые поездки членов КТК в государства-члены для изучения путей наращивания их потенциалов должны состояться в ближайшее

время, так же как и встреча с представителями региональных и субрегиональных организаций, которая пройдет в начале 2005 года в Алматы. В соответствии с этой же резолюцией КТК разработает комплекс передовых методов с целью оказания помощи государствам в осуществлении положений резолюции 1373, касающихся финансирования терроризма. Кроме того, по настоятельной рекомендации Группы высокого уровня КТК должен будет вплотную заняться вопросом о том, что делать со странами, которые упорно не желают выполнять положения резолюции 1373.

Рабочая группа, учрежденная резолюцией 1566 о международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом, в скором времени приступит к своей работе, сосредоточив внимание на вовлеченных в террористическую деятельность или причастных к ней отдельных лицах, группах и организациях, помимо «Аль-Каиды» и движения «Талибан». Она разработает рекомендации о практических мерах, необходимых для придания их суду, замораживания их финансовых активов, предотвращения их передвижения через территории государств-членов, предотвращения поставок им любых видов вооружений и связанных с ними материалов. Она также рассмотрит возможность создания международного фонда для выплаты компенсаций жертвам террористических актов.

Комитет, учрежденный в 1999 году резолюцией 1267 для осуществления контроля за выполнением санкций в отношении «Аль-Каиды» и движения «Талибан», накопил значительный и ценный опыт. Как отметила Группа высокого уровня, уроки, извлеченные при решении стоявших перед Комитетом задач, связанных с составлением и ведением точных списков, могут быть весьма полезными при осуществлении аналогичных усилий в настоящем и в будущем. В этой связи было указано на важность установления тесного сотрудничества и обмена информацией между Комитетом, учрежденным резолюцией 1267, рабочей группой, учрежденной резолюцией 1566, и КТК.

Учреждение Комитета в соответствии с резолюцией 1540

Один из выступавших сравнил трудности, возникшие в связи с началом работы Комитета, учрежденного резолюцией 1540 (2004) для представления Совету докладов о выполнении положений этой резолюции, касающихся нераспространения ядерного, химического и биологического оружия, с попытками поднять в воздух самолет, на борту которого находится тяжелый секретный груз. Потребовались многие недели, чтобы достичь договоренности о руководящих принципах его работы, подготовки докладов и найма экспертов. Однако есть и хорошая новость: самолет в настоящее время находится в воздухе и готов к выполнению своей основной задачи, несмотря на то, что может попасть в зону турбулентности. Была выражена надежда на то, что в 2005 году будут достигнуты некоторые существенные результаты, ибо цель предотвращения попадания оружия массового уничтожения в руки террористов или других вооруженных групп имеет исключительно важное значение для поддержания международного мира и безопасности.

Рабочая группа по санкциям

Сообщалось, что Рабочая группа по санкциям также столкнулась с целым рядом трудных и противоречивых проблем. Речь идет, в частности, о сроках действия санкций, условиях их отмены и о том, как решать проблемы населе-

ния, которое страдает от последствий санкций. Как оказалось, разногласия вызвал и характер доклада, который должен представлять Совет. В конечном итоге было решено принять скорее описательный, нежели нормативный подход. Это решение оказалось верным, поскольку благодаря процессам, инициированным в Интерлакене и Бонне-Берлине, многие содержащиеся в докладе рекомендации уже используются в работе Совета. Было признано, что есть множество других связанных с этим вопросов, которыми было бы полезно заняться этой группе.

Отношения между Советом и его вспомогательными органами

В ходе последовавших за этим обсуждений неоднократно высказывалась озабоченность по поводу результативности работы восемнадцати вспомогательных органов и их отношений с Советом. С другой стороны, некоторые выступавшие подчеркивали, что работа в комитетах и рабочих группах не только открывает перед новыми членами новые возможности, но и означает для них дополнительное бремя, поскольку многие комитеты и группы возглавляют избранные члены. Вместе с тем, поскольку они руководствуются в своей работе принципом консенсуса, прогресс иногда является делом трудно достижимым. Возможно, отчасти именно поэтому вспомогательные органы редко поднимают в своих докладах Совету противоречивые вопросы, сопряженные с определенными последствиями. Аналогичным образом, после того как Совет создал новую группу и определил ее мандат, он обычно обращает мало внимания на то, как она работает. Как выразился один из выступавших, вспомогательные органы нередко становятся в конечном счете «сиротами» Совета. Другой участник усомнился в целесообразности предоставления Советом стольких явно политических полномочий группам экспертов.

Единодушие в этих вопросах у участников не было. Защищая существующую систему, один из выступавших сказал, что не видит особой нужды в представлении более подробных докладов Совету в целом, поскольку те же пятнадцать государств-членов выполняют обязанности на обоих уровнях. Он напомнил участникам семинара о том, что обсуждения в Комитете, учрежденном резолюцией 661 о санкциях в отношении Ирака, проводятся, как правило, на уровне постоянных представителей. По мнению выступавшего, вспомогательный механизм должен иметь техническую направленность и быть относительно независимым. В ответ на это второй выступавший заметил, что понять, чем отличается Совет от своих вспомогательных органов, трудно, поскольку никаких границ между ними быть не должно.

От процесса — к существу вопроса

Некоторые выступавшие выражали неудовлетворение тем, что в комитетах и рабочих группах наблюдается тенденция обсуждать вопросы, связанные с процессом, и, как результат, времени или энергии для обсуждения вопросов существа остается мало. Для того чтобы было понятно, о чем идет речь, один из выступавших привел два примера первоочередных задач, которым не уделяется надлежащего внимания, а именно контролю за операциями по поддержанию мира и борьбе с терроризмом. В свете все возрастающего числа и сложности операций по поддержанию мира, трудностей, связанных с работой с региональными и субрегиональными организациями, проблем, связанных с подготовкой и поведением некоторых миротворцев, а также необходимости объеди-

нения усилий по поддержанию мира и постконфликтному миростроительству, кто, спрашивал выступающий, осуществляет стратегический контроль за десятками операций, осуществляемых в соответствии с мандатом Совета? Интересовалась ли когда-нибудь этими вопросами соответствующая рабочая группа? Совместно с Департаментом по операциям по поддержанию мира? Или сама, в одиночку? Что касается борьбы с терроризмом, то Совет создал четыре вспомогательных органа, между которыми нет надлежащей координации и которых, по-видимому, больше занимает сам процесс, нежели существо вопроса. Другой участник отметил, что более широкий состав членов обеспокоен тем, что Совет не дает ответов по существу на бесчисленное множество докладов, которых требуют в настоящее время от государств-членов по таким вопросам, как борьба с терроризмом. Если эта тенденция сохранится, то качество представляемых Совету докладов, несомненно, ухудшится.

Однако, несмотря на эти озабоченности, целый ряд выступавших подчеркнул важность работы вспомогательных органов, которые, как правило, представляют недостаточное количество докладов и которых недооценивают. Вспомогательным органам следует обеспечить максимально возможную транспарентность своей работы и постоянно информировать более широкий состав членов о своей деятельности. Поскольку этот вопрос действительно важен и поскольку председателями этих органов являются обычно избранные члены, именно здесь вновь избранные члены скорее всего и могут изменить ситуацию.

Работа группы III Как справиться с возрастающей рабочей нагрузкой: координация между постоянными представительствами и в их рамках

Ведущий:

Посол Хуан Антонио Яньес Барнуэво
Постоянный представитель Испании

Комментаторы:

Посол Жозель В. Адеши
Постоянный представитель Бенина

Посол Лауро Л. Баха-младший
Постоянный представитель Филиппин

Ведущий отметил, что с начала 90-х годов Совет Безопасности сталкивается с возрастающим объемом рабочей нагрузки при увеличении числа нюансов рассматриваемых тем. Вследствие этого перед Советом встала необходимость усовершенствования его методов работы, чему способствовало бы — в том, что касается обсуждения текстов резолюций, — возрождение практики, применявшейся в прошлом. Ведущий напомнил, что в начале 90-х годов значительная часть процесса обсуждения текстов резолюций шла под началом Председателя в рамках неофициальных консультаций. Председатель, в свою очередь, стимулировал участие всех членов Совета, включая И-10, в переговорном процессе. В настоящее же время государства-члены, представляющие текст

проекта, как правило, берут ведущую роль в последующих переговорах на себя, уменьшая тем самым роль Председателя в этой области. Кроме того, государства, являющиеся авторами резолюции, как правило, консультируются прежде всего с теми государствами, которые могут наложить вето на их проект, оставляя тем самым десяти избираемым членам Совета меньше возможностей для высказывания своего мнения в рамках этого процесса.

По словам одного из комментаторов, в силу множественности тем, рассматриваемых Советом, вновь избранным членам следует сосредоточивать внимание на небольшом числе вопросов, представляющих особый интерес, а также на тех вопросах, которые в наибольшей степени затрагивают их регион и при обсуждении которых ценность их участия была бы максимально высокой. Совет повысил эффективность своих усилий по разъяснению принимаемых им решений другим межправительственным органам, тем не менее сложный характер многих современных конфликтов требует активизации взаимодействия с другими главными органами и с более широким кругом членов Организации Объединенных Наций. С пониманием относясь к призывам проявлять сдержанность в плане ограничения списков ораторов, он вместе с тем обратил внимание участников на сложность координации выступлений ораторов по конкретным темам, поскольку делегации, как правило, получают инструкции, а зачастую и подготовленные тексты из столиц по многим вопросам, находящимся на рассмотрении Совета.

Другой комментатор отметил, что на прошлогоднем семинаре был высказан ряд ценных идей относительно путей, позволяющих действенно регулировать объем рабочей нагрузки. Однако, как всегда, проблему представляет их реализация. С учетом того, что две трети пунктов повестки дня составляют самовоспроизводящиеся и рутинные вопросы, следует предпринять усилия по ограничению заявлений по докладам Генерального секретаря, по текущим мандатам и по вопросам, где консенсус уже существует. Заметив, что Председатель может многое сделать по формированию и регулированию повестки дня, комментатор предостерег, что официальные заседания могут стать весьма продолжительными, если состав Совета будет расширен до 24 членов, как рекомендовано Группой высокого уровня. В любом случае он согласился с призывами о повышении роли политических координаторов: эта тема углубленно обсуждалась на предыдущем семинаре под рубрикой «Не задерживаясь ни на секунду».

С его точки зрения, Совет представляет собой политический орган, состоящий из концентрических кругов влияния, в котором внутренний круг составляют пять постоянных членов (П-5) и председательствующий. Постоянные члены, как представляется, выступают авторами большинства текстов проектов, и, как правило, проводят информационные обсуждения с отдельными членами, зачастую предшествующие информационным консультациям («неофициальные неформальные консультации»). Ведущее положение П-5 укрепились, по его мнению, в силу отсутствия формальной институциональной памяти в Совете. Секретариат играет весьма полезную роль в деле материально-технического обеспечения, однако не может раскрывать, что произошло на ранее состоявшихся неофициальных заседаниях. Пять постоянных членов также оказываются полезными в отдельные моменты, однако их вряд ли можно рассматривать в качестве независимых источников информации, касающейся прецедентов. По каждому из этих вопросов состоялась дискуссия.

Обсуждение текстов документов

По вопросу о том, следует ли Председателю в обычном порядке брать на себя инициативу в деле обсуждения текстов документов, один из участников предостерег, что это может оказаться обременительным и проблематичным. Решения о том, следует добиваться консенсуса, большинства или компромисса, должны приниматься автором (авторами) резолюции. В целом, Председатель должен организовывать работу Совета, но не диктовать ее существо. Кроме того, в условиях расширенной повестки Совета Председатель оказывается не в состоянии играть ведущую роль в рассмотрении каждого проекта резолюции. По существу, тенденция к проведению неофициальных консультаций между членами Совета способствовала рационализации хода обсуждений в Совете.

Другие, соглашаясь с этими моментами, подчеркнули, что эти вопросы воспринимаются весьма по-разному П-5 и И-10, которые в целом располагают более широкими возможностями для того, чтобы высказаться, когда процессом руководит Председатель. Они заявили, что разрыв между П-5 и И-10 в плане вклада в процесс разработки проектов должен быть сокращен. Десять избираемых членов, например, вовлекаются лишь в отдельные обсуждения, тогда как консультации с пятью постоянными членами проводятся всегда. По мнению третьих, отношения между членами Совета являются непростыми. Пять постоянных членов пользуются существенными институциональными преимуществами, но вместе с тем и у 10 избираемых членов имеется возможность отстаивать свою позицию по ключевым пунктам. Хотя авторы резолюций, как правило, в первую очередь обращают внимание на реакцию пяти постоянных членов, сами П-5 в свою очередь нередко обращаются к 10 избираемым членам в ходе неофициальных консультаций для выяснения их позиций. В динамике работы Совета сложилась непростая и подвижная система компромиссов, в рамках которой И-10 могут оказывать влияние на творческой и содержательной основе. По данному пункту было отмечено, что существуют моменты активного участия и моменты сохранения стратегического молчания.

Развеивание некоторых «мифов» о П-5

Кроме того, некоторые ораторы выразили несогласие со взаимосвязанными представлениями о том, что пять постоянных членов обладают значительными преимуществами благодаря большей институциональной памяти и что они совместными усилиями держат под своим контролем работу и определяют повестку дня Совета. По заявлению одного из участников, пять постоянных членов попросту располагают более значительными ресурсами в столицах и на дипломатических постах, что естественно для любого крупного государства-члена. В любом случае в связи с эволюцией повестки дня Совета большая институциональная память помогает несильно. Кроме того, П-5 стремятся координировать или согласовывать свои позиции по проектам резолюций, пожалуй, не более чем в 5–10 процентах случаев. Те преимущества, которыми они обладают, по его мнению, обусловлены скорее их относительно крупными размерами, нежели тем, что они являются постоянными членами.

Делегирование и упорядочение рабочей нагрузки

Многие сетовали на то, что одним из следствий расширения повестки дня Совета стала перегруженность послов. По этому моменту было достигнуто

широкое согласие относительно того, что значительный объем работы Совета могли бы выполнять политические советники и эксперты. По оценке одного из участников, лишь 15–20 процентов работы Совета необходимо проводить на уровне послов. Передача менее противоречивых вопросов на уровень советников и экспертов позволила бы послам сосредоточить внимание на основных вопросах и стратегическом планировании. Вместе с тем другие предостерегли от возложения чересчур большой ответственности на экспертов, которым могут быть не видны более широкие политические последствия вопросов, на первый взгляд носящих технический или процедурный характер. В этой связи была высказана мысль о том, что проведение на начальном этапе кратких политических дебатов позволило бы экспертам получить от Совета более четкие политические установки.

Было отмечено, что политические координаторы могут представлять собой ценный ресурс для вновь избранных членов, хотя члены Совета и не используют в полной мере их потенциал. Так, например, играя роль информационного центра по административным вопросам, политические координаторы могли бы в значительной степени снизить формальную рабочую нагрузку Совета. Они могли бы также оказывать помощь в подготовке консультаций, ведении перечней невыполненных резолюций, определении того, какими вопросами должны заниматься постоянные представители, а какие могут быть переданы политическим советникам и экспертам.

Как уравнивать правила игры

Предоставления какой помощи и каких ресурсов могут ожидать избираемые члены от Секретариата? Участники согласились с тем, что Отдел по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам оказывает огромную помощь в плане адаптации к методам работы Совета. К помощи Секретариата можно обращаться в поиске ответа на большинство вопросов, он может также оказать содействие в решении различных проблем, которые могут возникать в течение двухгодичного срока пребывания избираемых членов в составе Совета. Внимание избираемых членов было обращено на Сектор по практике Совета Безопасности. Вместе с тем было отчетливо указано, что Отдел по делам Совета Безопасности не может предоставлять в распоряжение государств-членов внутренние записки, подготавливаемые им для Генерального секретаря. Ряд ораторов настоятельно призвали вновь избранных членов пользоваться информацией, которая предоставляется ключевыми учреждениями, и ресурсами, имеющимися в самой Организации и за ее пределами. Это могло бы в значительной степени способствовать плавному вхождению в курс деятельности Совета по различным направлениям и ознакомлению с его рабочими методами.

Работа группы IV

Поиск материалов из различных источников и обеспечение эффективного распространения информации

Ведущий:

Посол Жар-Марк де ла Саблиер
Постоянный представитель Франции

Комментаторы:

Посол Веггер Стрёммен
Заместитель Постоянного представителя Норвегии

Г-н Жорж Паклисану
Международный комитет Красного Креста

На заседании были обсуждены несколько каналов сбора и распространения информации Советом Безопасности: миссии Совета Безопасности, взаимодействие с неправительственными организациями по «формуле Арриа» в рамках менее структурированных заседаний, средства массовой информации и более широкий круг членов Организации Объединенных Наций. Ведущий подчеркнул практичность миссий Совета Безопасности, которые в последнее время способствовали расширению понимания Советом характера конфликтов благодаря получению информации из первоисточника. Вступление в прямой контакт со сторонами, имеющими отношение к той или иной конфликтной ситуации, позволяет Совету разъяснить свои резолюции и позиции, оказывать содействие специальным представителям Генерального секретаря и повышать качество дебатов в самом Совете. Вместе с тем приходится принимать решения о том, куда и как часто направляются миссии. Должен ли каждый член Совета принимать участие в каждой миссии? На каком уровне они должны быть представлены? Кто должен возглавлять миссии? И следует ли поощрять создание совместных миссий с другими органами Организации Объединенных Наций? Когда решение о направлении миссии принято, продолжал он, руководитель должен обеспечить, чтобы 1) она обладала четкими и надлежащими полномочиями, 2) программа встреч носила избирательный и целенаправленный характер, с уделением основного внимания главам государств и сторонам в конфликте, и 3) имелся эффективный план работы со средствами массовой информации.

Обращаясь к теме отношений с неправительственными организациями, ведущий задал провокационный вопрос: действует ли по-прежнему «формула Арриа»? Его беспокоит то, что этот процесс, изначально ценный, стал чересчур формализованным. Наиболее информационно насыщенные и интересные заседания сейчас проходят в менее структурированной обстановке. Что касается средств массовой информации, то хорошей новостью является то, что растущий успех Совета способствовал повышению внимания к нему со стороны печати. Плохая новость заключается в том, что в результате это привело к увеличению давления на членов Совета. Председатель Совета должен быть готов часто контактировать со средствами массовой информации, с тем чтобы достоверно и полно доводить занимаемые Советом позиции до их сведения. Другие члены Совета Безопасности могут по своему выбору занимать активную позицию или оставаться в тени, но Председателю выбирать не приходится: он должен как можно продуктивнее работать со средствами массовой информации.

Миссии Совета Безопасности

Комментаторы сошлись во мнении о том, что миссии Совета Безопасности предоставляют уникальную возможность для сбора и распространения информации. Они обеспечивают средство для непосредственного взаимодействия с неправительственными организациями на местах, хотя в некоторых случаях последние на протяжении столь длительного времени работают в условиях

конфликта, что в итоге утратили свою независимую точку зрения. Была отмечена как заслуживающая дальнейшего внимания идея направления меньших по числу участников миссий, что успешно делают некоторые вспомогательные органы Совета. В то же время был выдвинут контраргумент о том, что миссии, как правило, должны проводиться на уровне послов с учетом ожидаемых встреч членов Совета с высокопоставленными должностными лицами и главами государств.

Сопряжены ли миссии Совета Безопасности с чересчур большими издержками? Некоторые участники полагали, что это так, и высказались за сокращение, когда это возможно, числа их участников. Другие предложили разбивать миссию на более мелкие группы в качестве эффективного с точки зрения затрат способа охвата более значительной территории в те же сроки. Некоторые ораторы выразили несогласие с этим, считая, что экономия средств за счет урезания расходов миссий является обманчивой. Как сказал один из участников, расходы, обеспечивающие членам Совета возможность напрямую контактировать с теми, кто является объектом их работы, являются оправданными, даже если это обходится недешево. В интересах надлежащего планирования миссий Совета было предложено, чтобы они финансировались из постоянного бюджета, а не на основе специальных призывов, которые звучат в последнюю минуту. Изложение перечня запланированных миссий дает ощущение видения перспективы. В числе обсуждаемых на 2005 год — миссии в Косово, Центральную Африку и Западную Африку.

Некоторые участники подчеркнули, что благодаря вкладу местных НПО на местах члены Совета могут получить углубленное понимание политических, социальных и гуманитарных аспектов местного конфликта, в то время как другие настоятельно призвали в первую очередь полагаться на информацию и аналитические выкладки учреждений Организации Объединенных Наций, Секретариата и миротворческих и политических миссий. Была также высказана мысль о том, что членам Совета следует использовать предоставляющуюся в контексте таких миссий возможность для проведения встреч и бесед с миротворцами в регионе. Это могло бы не только служить целям демонстрации поддержки, но и обеспечить поступление прямых и откровенных сигналов о том, насколько успешно действует так или иная операция по поддержанию мира и какие непредвиденные препятствия, возможно, встретились на пути ее осуществления.

НПО и «формула Арриа»

Ряд ораторов остановились на том значении, какое имело проведение в последний десяток лет заседаний по «формуле Арриа» в качестве конструктивного и новаторского способа ознакомления с независимыми позициями и подпитки прений в Совете свежей информацией. Вместе с тем некоторые из них высказались также о снижении целесообразности проведения таких заседаний с точки зрения Совета. Было подчеркнуто, что более неформальные заседания с участием НПО, которые часто проводятся в настоящее время, рассматриваются как более простой и более эффективный путь получения нередко ценного вклада с их стороны. Как отметил один из ораторов, на такие неформальные обмены приходится значительная доля контактов представительств стран с партнерскими неправительственными организациями.

В то же время, предостерег один оратор, представляющийся отход от «формулы Арриа» в данный момент дал бы неверный сигнал относительно приверженности Совета транспарентности и его готовности приветствовать различные мнения. По мнению других, проведение таких заседаний сохраняет свою ценность. Они отметили, например, что в условиях, когда Совет продолжает уделять в своей работе внимание вопросам, относящимся к гуманитарной сфере, ему могут пойти на пользу богатый опыт неправительственных организаций и многолетняя история их работы в гуманитарной области. Кроме того, к членам Совета был обращен настоятельный призыв в максимально возможной степени использовать идеи, информацию и аналитические ресурсы различных «мозговых центров» и университетов.

В то же время некоторые участники подчеркнули важность того, чтобы в первую очередь в полной мере использовались преимущества собственных источников информации и аналитических данных Организации Объединенных Наций. В этом плане полезную роль могут играть различные подразделения Секретариата, такие, в частности, как Канцелярия Генерального секретаря, Департамент по политическим вопросам, Департамент операций по поддержанию мира, Управление по координации гуманитарной деятельности и специальные представители. Помощь в разработке мандатов могли бы оказывать Военный советник Генерального секретаря и Юриконсульт. Наряду с этим бывают моменты, когда особую ценность могут иметь и независимые голоса. Кроме того, региональные и субрегиональные организации обладают порой глубинным пониманием вопросов, касающихся местного политического, экономического и исторического контекста того или иного спора или конфликта.

Был представлен краткий обзор работы Международного комитета Красного Креста (МККК). У МККК как межправительственного органа сложилась особая модель отношений с Советом Безопасности. Взаимодействие между ними во многом обеспечивается благодаря проведению МККК ежемесячных брифингов для Председателя Совета Безопасности и многочисленным неформальным контактам с постоянными представительствами членов Совета.

Работа со средствами массовой информации и другими государствами-членами

Подчеркнув, что средства массовой информации могут быть полезным инструментом для распространения выводов и заявлений Совета, один участник настоятельно призвал осмотрительно подходить к использованию в первую очередь сообщений, появляющихся в средствах массовой информации. Было подчеркнуто, что членам следует вести поиск дополнительной информации и аналитических сведений и из других источников. Кроме того, избранным в состав Совета членам не следует полагаться на то, что сообщения, появляющиеся в средствах массовой информации, обеспечат информированность государств-членов из их региона о работе Совета. Решение этой задачи остается обязанностью всех членов Совета, и особенно десяти избираемых членов. Весьма настоятельно рекомендовалось проводить регулярные встречи — хотя бы два или три раза в неделю — с региональными и другими группами. Говоря словами одного из ораторов, эта практика требует существенных ресурсов, но вложенные средства дают хорошую отдачу.

Работа группы V Остающиеся вопросы и проблемы

Ведущий:

Посол Мунир Акрам
Постоянный представитель Пакистана

Комментаторы:

Посол Шан Ишан
Заместитель Постоянного представителя Китайской Народной Республики

Профессор Эдвард Лак
Директор, Центр по международным организациям, Колумбийский университет

Джозеф Стефанидес
Директор, Отдел по делам Совета Безопасности, Департамент по политическим вопросам

Ведущий отметил, что на Совет Безопасности возлагается главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Тем не менее основная часть его времени уходит на рассмотрение внутренних конфликтов. Многие из вопросов, серьезно угрожающих международному миру и безопасности, рассматриваются вне Совета.

Ведущий поставил ряд вопросов для дальнейшего осмысления. Он задался вопросом о том, использует ли Совет главу VI столь полно, сколь это ему следует делать? Следует ли Совету занимать более активную позицию в вопросах мирного урегулирования? Следует ли Совету более творчески изучить поле между статьями 41 и 42 Устава? Позволит ли повторное обращение к нюансам этих статей укрепить позиции Совета в борьбе с угрозой распространения оружия массового уничтожения? Отвечает ли постконфликтное миростроительство требованиям наиболее эффективного использования времени и ресурсов Совета? Следует ли Совету делегировать часть своей работы одному из вспомогательных органов или объединенному комитету главных органов Организации Объединенных Наций с тем, чтобы у него осталось больше времени для того, чтобы заниматься более непосредственными угрозами международному миру и безопасности? Является ли эта область одной из областей для налаживания более тесного сотрудничества с Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом? В последующей дискуссии был вкратце затронут ряд вопросов, включая несколько для возможного рассмотрения на будущих семинарах под рубрикой «Не задерживаясь ни на секунду».

Распределение времени

Один из комментаторов подчеркнул необходимость более эффективного распределения времени с учетом возрастающего числа пунктов повестки дня, заседаний, резолюций и заявлений Председателя. Если одна делегация делает длинное заявление, заметил он, другие зачастую чувствуют себя обязанными сделать то же самое. Он настоятельно призвал членов не предлагать тем, по которым принятие каких-либо конкретных мер представляется маловероятным.

Доклад Группы высокого уровня

Несколько ораторов задались вопросом, будет ли Совет в состоянии обсудить рекомендации Группы высокого уровня в предстоящем году (и каким образом это можно сделать), принимая во внимание их последствия для работы Совета, в частности в областях миростроительства, борьбы с терроризмом, нераспространения оружия массового уничтожения и предотвращения конфликтов. Один из участников подчеркнул, что 2005 год будет непростым годом для Совета, принимая во внимание обширные рекомендации, содержащиеся в докладе Группы высокого уровня, и проведение пятигодичного обзора Декларации тысячелетия. Было подчеркнуто, что Совету необходимо заниматься серьезным стратегическим анализом, на что у него, как правило, остается мало времени.

Правила процедуры

Была выражена также обеспокоенность по поводу длительного время сохраняющегося временного статуса правил процедуры Совета. Один участник интересовался возможностью выработки в ближайшем будущем окончательного варианта правил процедуры. Вместе с тем было отмечено, что динамизм в работе Совета обеспечивается, по крайней мере отчасти, той гибкостью, которую позволяют ему проявлять временные правила.

Подготовка вновь избранных членов

Вновь избранные члены выразили озабоченность по поводу ограниченности времени и имеющейся информации для их подготовки к работе в Совете. Существует множество публичных комментариев о работе Совета, но вместе с тем очень мало содержательной информации о его процедурах, прецедентах и методах работы — моментах, разобраться в которых новым членам необходимо более всего. Была высказана мысль о том, чтобы вновь избранным членам предоставлялось пособие с основной информацией, которое могло бы быть подготовлено Секретариатом или какой-либо независимой структурой, например, Колумбийским университетом. Кроме того, в качестве одного из методов, позволяющих избежать дублирования в подготовительной работе, было предложено поставить обмен информацией между вновь избранными членами на более систематичную основу.

Проведение этого семинара в начале декабря явилось, по словам ряда вновь избранных членов, положительным моментом, поскольку к этому времени они смогли присутствовать в качестве наблюдателей на нескольких неофициальных консультациях. В числе возможных тем для будущих семинаров под рубрикой «Не задерживаясь ни на секунду» были определены 1) методы работы вспомогательных органов, 2) новые подходы к работе с неправительственными организациями и средствами массовой информации, 3) разработка резолюций и роль председательствующего, и 4) как подходить к вопросам исполнения, оценки и отчетности.