

**Совет Безопасности**

Distr.: General
12 February 2020
Russian
Original: English

**Письмо Постоянного представителя Финляндии при
Организации Объединенных Наций от 11 февраля
2020 года на имя Председателя Совета Безопасности**

Имею честь направить Вам доклад о работе семнадцатого ежегодного семинара для новоизбранных членов Совета Безопасности, который состоялся 7 и 8 ноября 2019 года в усадьбе фонда «Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк (см. приложение). Окончательный доклад был подготовлен в соответствии с правилом Чатем-Хаус, и ответственность за него несет исключительно Постоянное представительство Финляндии.

Учитывая весьма положительные отзывы, которые мы каждый год получаем от участников, правительство Финляндии намерено и впредь ежегодно проводить такие семинары. Правительство Финляндии надеется, что этот доклад позволит лучше понять сложность работы Совета и послужит, особенно для новых членом Совета, источником полезной информации о его практике, процедурах, методах работы и политической динамике. В докладе также говорится об извлеченных уроках, которые были особо отмечены участниками в ходе семинара.

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

(Подпись) Юкка Саловаара

Посол
Постоянный представитель Финляндии
при Организации Объединенных Наций



**Приложение к письму Постоянного представителя
Финляндии при Организации Объединенных Наций
от 11 февраля 2020 года на имя Председателя Совета
Безопасности**

**«Не задерживаясь ни на секунду»: семнадцатый ежегодный
семинар для новоизбранных членов Совета Безопасности,
который состоялся 7 и 8 ноября 2019 года в усадьбе фонда
«Гринтри» в Манхассете, штат Нью-Йорк**

7 и 8 ноября 2019 года состоялся семнадцатый ежегодный семинар для новоизбранных членов Совета Безопасности, организованный правительством Финляндии совместно со Школой международных отношений и общественных дел при Колумбийском университете и Отделом по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства Секретариата.

Эти ежегодные семинары, первый из которых был проведен в 2003 году, предоставляют новым членам Совета Безопасности уникальную возможность узнать о практике, процедурах, методах работы и политической динамике Совета от его нынешних членов. Таким образом реализуется первоначальное предназначение этих семинаров — подготовить новоизбранных членов Совета к тому, чтобы они могли без малейшего промедления приступить к работе, когда в январе следующего года начнется срок их полномочий в Совете. Эта главная цель остается неизменной. С течением времени становилось все более очевидным, что семинары также служат второй (дополнительной) цели. Они обеспечивают как для действующих, так и для новоизбранных членов надежную площадку для того, чтобы поразмышлять и обменяться мнениями о том, как продвигается текущая работа Совета, о шагах, которые можно было бы предпринять для обеспечения его более эффективного функционирования, и о приоритетах на предстоящий год. Чтобы обмен мнениями был откровенным и обстоятельным, заседания с самого начала проводятся в соответствии с правилом Чатем-Хаус, исключающим последующую ссылку на источник высказывания. В этой связи единственное имя, названное в настоящем докладе, — это имя основного докладчика, выступившего на ужине по случаю открытия семинара. Настоящий доклад, как и доклады за предыдущие годы, был подготовлен профессором Эдвардом К. Лаком, преподавателем Школы международных отношений и общественных дел при Колумбийском университете.

На ужине по случаю открытия семинара, состоявшемся 7 ноября, с приветственным словом выступил Постоянный представитель Финляндии при Организации Объединенных Наций посол Юкка Саловаара, с основным докладом выступил бывший заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира Жан-Мари Геэнно и с заключительными замечаниями выступили Председатель Совета Безопасности и посол и заместитель Постоянного представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при Организации Объединенных Наций Джонатан Гай Аллен.

Программа, рассчитанная на полный рабочий день и включающая обсуждения за круглым столом между всеми участниками, была проведена 8 ноября. Обсуждения были посвящены следующим темам:

- a) работа Совета Безопасности в 2019 году: подведение итогов и взгляд в будущее (заседание I);
- b) методы работы и вспомогательные органы (заседание II);

с) извлеченные уроки: соображения членов Совета, работавших в его составе в 2019 году (заседание III).

Ужин по случаю открытия семинара

В своих замечаниях г-н Геэнно отметил, что, хотя большая часть работы членов Совета Безопасности ведется в Нью-Йорке, ни в коем случае нельзя забывать о том, что его цель заключается в оказании помощи людям в зонах конфликтов. Поэтому решения гораздо важнее риторики, и нельзя допускать, чтобы она мешала действиям. Кроме того, хотя Совет по своей сути является политическим органом, политика не должна служить предлогом для бездействия, особенно когда гражданские лица нуждаются в защите. Члены Совета не должны упускать из виду стратегические цели, к достижению которых они стремятся. Санкции и миротворческая деятельность являются полезными инструментами для достижения стратегических и политических целей, а не самоцелью. Что касается функционирования Совета, то необходимо уменьшить «утечку» конфиденциальной информации о консультациях и обсуждениях в Совете. В то же время с учетом масштабов и сложности современных вызовов в области безопасности, членам необходимо быть в большей степени готовыми идти на риск.

В ходе последовавшей дискуссии был поднят вопрос о соотношении транспарентности и эффективности. Хотя эти две цели не всегда несовместимы, было высказано мнение о том, что эффективность и действенность Совета должны иметь преимущественное значение. Хотя может показаться, что непримиримость позиций в Совете открывает больше пространства для усилий Генерального секретаря и деятельности в рамках региональных соглашений, было отмечено, что разногласия в Совете могут иметь негативные последствия для потенциальных дипломатических инициатив других сторон. До ужесточения позиций можно было бы более активно задействовать региональные механизмы. Необходимо повторить, что возможности Совета в области превентивной дипломатии отчасти зависят от его способности сохранять конфиденциальный характер внутренних обсуждений.

Заседание I

Работа Совета в 2019 году: подведение итогов и взгляд в будущее

Ведущий

Посол Дмитрий Полянский,
заместитель Постоянного представителя Российской Федерации

Комментаторы

Посол Марк Пекстен де Бейтсверве,
Постоянный представитель Бельгии

Посол Джерри Мэттьюз Матжила,
Постоянный представитель Южной Африки

Посол У Хайтао,
заместитель Постоянного представителя Китайской Народной Республики

Оценка работы Совета в 2019 году

Один из участников отметил, что внешние наблюдатели высказывают весьма удручающие мнения о работе Совета Безопасности, которые в значительной степени обусловлены решительно неблагоприятным геополитическим контекстом. Они указывают на рекордное число насильственно перемещенных лиц

и количество серьезных кризисов, по поводу которых Совет так и не пришел к единому мнению. Совет пока не смог принять эффективных мер в связи с беспорядками в Сирийской Арабской Республике, Мьянме и Боливарианской Республике Венесуэла, а ситуация в Йемене и Сахеле ухудшается. Особое беспокойство вызывает положение в Ливии. Из-за этих ситуаций некоторые стороны начали ставить под сомнение авторитет Совета и его членов, поскольку постоянно ссылаться только на трудные обстоятельства нельзя. Тем не менее, продолжил оратор, в таких местах, как Сирийская Арабская Республика, Йемен, Ливия и, возможно, Ирак, Совет все еще мог бы изменить ситуацию к лучшему. В Южном Судане, Афганистане, Корейской Народно-Демократической Республике, Боливарианской Республике Венесуэла и на Кипре осуществляются мирные процессы. В Демократической Республике Конго и Судане был достигнут больший прогресс, чем казалось возможным год назад. Несмотря на некоторые расхождения во мнениях среди членов Совета, по некоторым тематическим вопросам, таким как сексуальное насилие в условиях вооруженного конфликта, дети и вооруженные конфликты, борьба с терроризмом, а также климат и безопасность, был достигнут ощутимый прогресс. Хотя необходимо предпринять более активные шаги для защиты гражданских лиц и соблюдения норм международного гуманитарного права, очевидно, что реформа миротворческой деятельности начинает приносить свои плоды: число случаев сексуальной эксплуатации и неудач в плане защиты населения сокращается.

Главный вопрос, по мнению еще одного участника дискуссии, заключается в том, выполняет ли Совет Безопасности свою работу. Наблюдается существенный разрыв между людьми, не входящими в состав Совета и склонными давать отрицательный ответ на этот вопрос, и преисполненными большего оптимизма членами Совета, в котором даже мелкие договоренности относительно формулировок воспринимаются как значительные достижения. Общественные группы в странах, которые представляют члены Совета, на регулярной основе выражают глубокое разочарование его работой. Неспособность Совета призвать к прекращению огня или осудить нарушения оружейного эмбарго в Ливии имеет плачевные последствия для доверия к нему. Другой участник согласился с мнением о том, что, если делегатам, не входящим в состав Совета, будет задан вопрос, удалось ли Совету в 2019 году успешно выполнить свои задачи, они ответят, что нет. Они охарактеризуют его как обездвиженную, неэффективную и неспособную избавиться от проблемы отсутствия доверия между своими членами структуру.

Один из ораторов отметил, что Совет продолжает проявлять большую активность. По-прежнему организовывается значительное количество выездных миссий и заседаний и увеличивается продолжительность заседаний, что обусловлено отчасти увеличением числа выступающих и докладчиков. Сохраняется тенденция выпускать все более объемные резолюции. Эти и другие показатели, по мнению участника дискуссии, подтверждают, что члены Совета продолжают усердно трудиться в рамках полномочий, закрепленных в Уставе. Вопросы, стоящие на повестке дня Совета, крайне сложны, при этом в Центральноафриканской Республике, Судане, Южном Судане, Демократической Республике Конго, странах Африканского Рога и районе Великих озер наметился некоторый прогресс. В Сирийской Арабской Республике был создан новый конституционный комитет. В Палестине и Йемене сохраняется сложная ситуация, и Совету необходимо следить за развитием событий в Ливане и Ираке. Еще один участник не согласился с теми, кто называет ситуацию в Сирийской Арабской Республике провальной, и заявил, что по сравнению с положением год назад ситуация улучшилась. Совет вынужден вести свою работу в далеком от идеала мире, поэтому

он должен уделять особое внимание ситуациям, на которые он способен повлиять в лучшую сторону.

Один из участников дискуссии высказал мнение о том, что оценка эффективности работы Совета должна проводиться на основании анализа достигнутых результатов, а не количества проведенных заседаний и опубликованных документов. Удалось ли ему реализовать практические политические решения и добиться позитивных изменений на местах? Сделал ли он все возможное, даже ввиду ограничений, продиктованных национальными интересами? Другой участник согласился с тем, что членам следует уделять больше внимания эффективности работы Совета, чем количеству заседаний или документов. По словам еще одного участника, люди, не входящие в состав Совета, в том числе представители средств массовой информации, зачастую не имеют четкого представления о различных типах документации, производимой Советом. Основным вопросом заключается в том, влияет ли деятельность Совета на мир и безопасность людей.

По мнению одного из ораторов, членам Совета следует задать себе вопрос, является ли Совет мощной силой на благо мира. Может ли он способствовать разрешению самых сложных ситуаций? Еще один участник дискуссии отметил, что ввиду приближающейся семьдесят пятой годовщины Совета его членам следует серьезно обсудить вопрос о том, как повысить его авторитетность. Как заявил еще один участник, крайне важно знать, что происходит в залах заседаний в Нью-Йорке оказывает положительное воздействие на жизнь местного населения и реальных людей. Слова не должны быть пустыми. Другой участник высказал предположение о том, что существует несколько причин, по которым трудно оценить, насколько хорошо Совет выполняет свою главную задачу, заключающуюся в поддержании международного мира и безопасности. Вопросы, стоящие на его повестке дня, сложны и не могут быть урегулированы в одиночку. Внешние наблюдатели вряд ли располагают достоверными знаниями о внутреннем устройстве Совета и, вероятно, имеют завышенные ожидания. За всю историю своего существования Совет являлся уникальным как по своей компетенции, так и по своей структуре инструментом и не имеет институциональных компараторов; его можно сравнивать только с ним самим.

Один из участников дискуссии заявил, что членам Совета крайне важно не впадать в цинизм. Оснований отчаиваться нет, и члены должны продолжать свою работу и находить пути оказания позитивного воздействия. По мнению другого участника, выездные миссии на места, например в Южный Судан, принесли положительные результаты, а каналы связи с Генеральным секретарем улучшились. Это обнадеживающие признаки. Третий оратор добавил, что суть вопроса заключается в том, пользуется ли Совет доверием в плане способности влиять на обстановку на местах и добиваться укрепления мира и безопасности. Этого от него ожидают простые люди, гражданское общество и делегаты, не входящие в состав Совета. Способствовали ли принятые в Совете решения и предпринятые действия улучшению положения людей в условиях конфликта? Авторитет Совета зависит отчасти от того, выполняются ли в полной мере и надлежащим образом планы, разработанные им и другими субъектами в каждой конкретной ситуации.

Единство

Один из участников подчеркнул, что крайне важно стремиться к единству в рядах Совета. Единство, как правило, подкрепляет авторитет Совета и способствует полному осуществлению его решений. Члены Совета должны стремиться демонстрировать единство как в ходе принятия решений, так и в ходе выполнения положений резолюций Совета, выражая таким образом свою политическую

волю. Следует более эффективно задействовать диалог и консультации в качестве средства преодоления разногласий и формирования взаимопонимания. По мнению второго участника, крайне важно выступать перед мировым сообществом с единой позиции и доносить до него более убедительные послания. Для этого членам Совета, возможно, придется более внимательно прислушиваться друг к другу и иметь возможность делиться своими взглядами за закрытыми дверями, вдали от камер и общественности, вместо выступлений «на публику», которые зачастую характеризуют открытые заседания. Третий участник согласился с этим мнением и добавил, что полезно было бы почаще делать паузы в непрекращающейся деятельности Совета и выделять время, чтобы обменяться мнениями, прислушаться к другим и найти возможные направления для сотрудничества.

Один из ораторов отметил, что по вопросу о принятии мер борьбы с терроризмом Совет выступает единым фронтом и неизменно подтверждает свою приверженность этой цели. Например, в контексте борьбы с финансированием терроризма Совет проявил немалую изобретательность. Вместе с тем, как отметил еще один участник, когда Совет не выступает с единой позиции, крайне трудно понять, как действовать дальше. Поэтому достижение единства остается самой важной задачей Совета. Необходимо находить способы расширения круга вопросов, по которым члены Совета придерживаются единого мнения, поскольку это могло бы повлиять на его способность добиваться перемен. По мнению третьего участника, Совет должен стремиться быть одновременно и инициативным, и единым, но иногда эти две цели несовместимы. Может оказаться трудно добиваться единства, преследуя масштабные цели. Членам Совета не стоит отчаиваться, если на том или ином этапе им удастся добиться лишь ограниченного прогресса.

Как подчеркнул один из участников дискуссии, делегаты в составе Совета представляют 15 суверенных государств-членов, поэтому было бы нереалистично ожидать от них единства по всем рассматриваемым Советом вопросам. Согласие по таким основополагающим аспектам, как международное гуманитарное право, защита гражданских лиц и борьба с терроризмом, было бы хорошей отправной точкой. Единства по всем вопросам добиться невозможно. Другой оратор согласился с тем, что абсолютного единства во всем добиться невозможно и настоятельно призвал членов адекватно оценивать свои силы и по возможности двигаться вперед. Имели место случаи, когда члены Совета, как представляется, достигали согласия по существу, однако никакого результата это не приносило, поскольку некоторые вопросы использовались в качестве предлога для урегулирования более серьезных геополитических проблем. Отказываться от решения некоторых вопросов, пока не будут решены другие вопросы, непродуктивно. Третий участник спросил, всегда ли единогласное принятие решений в Совете приводит к всеобщему намерению выполнить резолюцию и ведет ли стремление к единогласию при голосовании к принятию крайне объемных резолюций, положения которых в чем-то устраивали бы все стороны (так называемый «эффект рождественской елки»). Иными словами, всегда ли стремление к единству при голосовании в Нью-Йорке ведет к более положительным результатам на местах?

Региональное сотрудничество

Как отметил один из ораторов, раскол в Совете зачастую приводит к возложению более тяжелого бремени на региональные и субрегиональные органы. К счастью, региональные механизмы стали более эффективными и могут в большей степени выступать в качестве надежных партнеров Совета. Сотрудничество

с региональными партнерами позволяет Совету урегулировать некоторые опасные ситуации на более раннем этапе, с большей легкостью и более оперативно. По мнению другого участника, сотрудничество с региональными и субрегиональными органами должно быть важнейшим элементом усилий Совета по поддержанию международного мира и безопасности. В последнее время предпринимаются продуктивные усилия по сотрудничеству с Африканским союзом и Лигой арабских государств. Такие организации обладают местными знаниями и опытом, которые оказались особенно ценными в ходе урегулирования ряда ситуаций в Африке. Третий оратор заявил, что в работе с региональными и субрегиональными группами в Африке Совет добился неоднозначных результатов, относительно неплохо проявив себя в Южном Судане и Центральноафриканской Республике, но не очень выгодно — в Гвинее-Бисау. В этой стране Совет не поддержал достаточно решительным образом санкции, введенные Экономическим сообществом западноафриканских государств. Членам Совета необходимо более внимательно прислушиваться к мнению региональных субъектов. Кроме того, Совету не удалось прийти к согласию относительно резолюции о финансировании операций по поддержанию мира в Африке, и эта задача должна быть включена в план работы новых членов Совета.

Один из ораторов заявил, что Совет весьма последовательно прилагает усилия для улучшения координации с региональными механизмами. Он принимает более эффективные меры для осуществления главы VIII Устава Организации Объединенных Наций. Взаимодействие с Африканским союзом ведется в формате брифингов, консультаций и координационных мероприятий на местах, например в Южном Судане и Центральноафриканской Республике. Совместные усилия по предупреждению конфликтов принесли свои плоды в Южном Судане. К сожалению, до сих пор не удалось согласовать резолюцию о расширении поддержки миротворческих операций в Африке. Кроме того, Совет также начал тесно сотрудничать с Европейским союзом и Лигой арабских государств, расширилось взаимодействие с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а региональные отделения Организации Объединенных Наций активизировали усилия в области превентивной дипломатии. Другой участник заявил, что самым важным партнером Совета является Африканский союз. Сотрудничество с Африканским союзом вылилось в продуктивные совместные действия, хотя по ряду вопросов эти две структуры придерживались разных точек зрения.

Еще один участник дискуссии подчеркнул, что по мере того, как Совет пытается повысить уровень своей оперативности и эффективности в области раннего предупреждения и раннего реагирования, сотрудничество с региональными механизмами в соответствии с главой VIII Устава могло бы быть весьма полезным. Что касается совершенствования инструментов предотвращения конфликтов, то еще один участник отметил, что прилагаемые в настоящее время усилия по расширению взаимодействия Совета с Генеральным секретарем и преодолению бюрократических барьеров могли бы быть дополнены усилиями по налаживанию более тесного сотрудничества с региональными и субрегиональными органами. Например, в Сахеле, как отметил еще один участник, Совет налаживает как с Секретариатом Организации Объединенных Наций, так и с региональными и субрегиональными организациями продуктивное сотрудничество по вопросам обеспечения рациональных переходных процессов.

Согласившись с положительными откликами других участников о ценности сотрудничества с региональными партнерами, один из участников дискуссии указал на возможность расширения в будущем сотрудничества между Советом и АСЕАН, которое могло бы охватывать вопросы урегулирования конфлик-

тов и поддержания мира. Призывая к совершенствованию инструментов, предусмотренных главой VIII Устава, другой оратор обратил внимание на успешные партнерские отношения, которые Совет уже установил с Африканским союзом, Лигой арабских государств и Европейским союзом. Еще один участник дискуссии отметил, что сотрудничество с региональными и субрегиональными группами помогло бы Совету получить более четкое представление о том, что происходит в этих районах.

Предстоящие задачи

Как заявил один из участников, работа Совета должна быть более стратегически направленной, целостной и глобальной, и Совету не следует допускать того, чтобы большинство ситуаций и вопросов рассматривались одним или двумя членами. Совету необходимо более избирательно подходить к принятию решений о том, на чем сосредоточивать свое внимание и научиться лучше выявлять факторы перемен и взаимодействовать с гражданским обществом в контексте таких факторов. В этой связи больше внимания следует уделять женщинам, молодежи и последствиям изменения климата для безопасности. Эти вопросы нельзя просто считать тематическими или межсекторальными, поскольку они затрагивают отдельные ситуации и влияют на выбор стратегий предотвращения и урегулирования конфликтов. Результаты первоначальных обсуждений связанных с молодежью вопросов в Совете обнадеживают, однако настало время задуматься о том, как мобилизовать молодежь в качестве движущей силы положительных преобразований. Другой оратор согласился с тем, что больше внимания следует уделять женщинам и молодежи. Во многих странах, в том числе тех, где безработица среди молодежи становится все более серьезной социальной и политической проблемой, молодежь составляет все более значительную долю населения. По мнению третьего участника, молодежь, женщины и изменение климата — это вопросы, каждый из которых имеет важные последствия для безопасности той или иной страны. Большое значение имеют также права человека и положение женщин. Совету пора выработать более стратегическое и долгосрочное понимание особенностей и природы безопасности, поскольку Совет уже много лет обсуждает связанные с ней вопросы, а положение людей на местах практически не меняется.

По мнению одного из участников, самые важные задачи в плане повышения эффективности работы Совета связаны с совершенствованием имеющихся в его распоряжении инструментов превентивной дипломатии и раннего предупреждения. Совет проявляет некоторое сопротивление в отношении идеи о проведении более неформальных встреч с Секретариатом для наблюдения за развитием событий с региональной точки зрения. Совет уже много лет говорит о предупреждении, но дискуссии эти ведутся в основном на теоретическом уровне. Когда речь заходит об оценке конкретных ситуаций, в Совете возникает определенное сопротивление. Еще один оратор согласился с тем, что Совету необходимо уделять больше внимания предотвращению конфликтов, в том числе продолжать сотрудничество с региональными механизмами. Вместе с тем важно изыскивать способы принятия превентивных мер без стигматизации соответствующих стран. Третий оратор присоединился к мнению о том, что предотвращение конфликтов без стигматизации является целью, достойной восхищения. Превентивная дипломатия вдвойне необходима в районах, в отношении которых у Совета нет политической стратегии. Также важно понимать, что для таких нестабильных стран, как, например, Либерия, предотвращение имеет актуальное значение на каждом этапе цикла конфликта. Другой оратор, отметив, что грубые нарушения прав человека являются неизменной проблемой во многих районах, подчеркнул, что решение связанных с правами человека вопросов должно быть

неотъемлемым аспектом подхода Совета к предотвращению и урегулированию конфликтов.

Один из участников поинтересовался, каково главное условие повышения актуальности работы Совета и каков общий знаменатель. Он заявил, что самое важное — это повышать эффективность управления на местном и глобальном уровнях на основе уважения прав человека, принципов уголовного правосудия и норм международного гуманитарного права. Благодаря этим мерам предотвращать эскалацию гражданских конфликтов было бы проще. Кроме того, Совету необходимо сосредоточить внимание на новом поколении террористических угроз и видов оружия массового уничтожения, особенно с учетом тех разногласий, которые возникли в Совете по вопросу о химическом оружии в Сирийской Арабской Республике. Еще один оратор призвал применять комплексный подход ко всем компонентам мира и безопасности, включая развитие и права человека. Совету необходимо уделять больше внимания вопросам профилактики. Например, в Южном Судане Совет помогает создать условия для проведения выборов, несмотря на деликатный характер этого вопроса. Кроме того, членам Совета необходимо продолжить обсуждение ситуации в Камеруне. Третий оратор отметил, что борьба с терроризмом является приоритетной задачей его делегации, поскольку для обеспечения экономического и социального развития необходимо устранить угрозу со стороны террористических групп. Для этого, в свою очередь, потребуется политическая стабилизация и в соседних странах. По мнению четвертого оратора, некоторые стороны могут не пожелать анализировать коренные причины, поскольку считают мониторинг в превентивных целях проявлением неокOLONиализма. Совет не является мировым правительством, и ему не следует навязывать решения другим субъектам. Более того, ему следует проявлять осторожность и не следовать лживым новостям.

Призывая коллег проявить принципиальный прагматизм, один из участников подчеркнул важность того, чтобы члены Совета прислушивались к мнению друг друга, налаживали связи и объединялись в коалиции. В своей работе Совет должен придерживаться целостного подхода к вопросу о взаимосвязи между миром, безопасностью и развитием, включая такие аспекты, как женщины и мир и безопасность, дети и вооруженные конфликты, молодежь и последствия изменения климата для безопасности. Еще один участник отметил, что, хотя Совету следует уделять внимание деятельности других органов в этих областях, ему следует ведать и вопросом об изменении климата, так и кибербезопасностью. По мнению третьего участника, Совет, которому приходится заниматься настолько широким спектром вопросов, должен стремиться сосредоточить внимание на тех из них, которые оказывают реальное и непосредственное воздействие на мир и безопасность. Кроме того, ему следует изучать и признаки, и первопричины конфликтов. Совету необходимо выработать более четкое видение разделения труда с другими органами, занимающимися этими вопросами, а также координировать с ними свои действия на постоянной основе. Четвертый участник заявил, что, хотя повестка дня Совета весьма насыщена, приоритетными задачами являются кибербезопасность, изменение климата и предотвращение конфликтов.

Как отметил один из ораторов, операции по поддержанию мира вносят все больший вклад в дело мира и безопасности, но сталкиваются с новыми вызовами в сложных ситуациях. Зачастую мандаты возлагают на миротворческие контингенты на местах чрезмерное бремя. Мандаты должны способствовать поиску политических решений на местах и наращиванию странами собственного потенциала в области безопасности. Абсолютным приоритетом должна оставаться охрана и безопасность миротворцев и прочего персонала. Один из участ-

ников дискуссии согласился с тем, что мандаты порой бывают слишком обременительными, и отметил, что в них зачастую отсутствует четкая политическая стратегия и стратегия выхода. Совет мог бы обратить внимание на эти вопросы на этапе продления мандатов. Кроме того, можно было бы выстроить более комплексную взаимосвязь между поддержанием мира и миростроительством, поскольку мир и развитие должны идти рука об руку.

Один из участников дискуссии заявил, что благодаря усилиям как Совета, так и Секретариата показатели деятельности по поддержанию мира значительно улучшились. При этом есть вопросы, которые по-прежнему вызывают озабоченность, включая ситуацию в Сахеле, Ливии, Ираке и Сирийской Арабской Республике, а также бедственное положение народа рохинджа. По мнению другого участника, есть шансы добиться прогресса в Йемене, Ливии, Демократической Республике Конго, Судане и Южном Судане. Более сложно, вероятно, будет добиться прогресса в Сирийской Арабской Республике, в рамках ближневосточного мирного процесса, на Украине и в Боливарианской Республике Венесуэла. Совету не остается ничего иного, как функционировать в мире в его нынешнем состоянии и добиваться хоть какого-то поступательного прогресса в таких местах, как, например, Мали и Буркина-Фасо. Если Совету удастся хоть в какой-то степени смягчить сложнейшие ситуации, это значит, что он справляется со своей работой.

Заседание II

Методы работы и вспомогательные органы

Ведущий

Посол Диан Трианшах Джани,
Постоянный представитель Индонезии

Комментаторы

Посол Юрген Шульц,
заместитель Постоянного представителя Германии

Посол Черит Норман Шале,
представитель Соединенных Штатов Америки
по вопросам управления и реформы Организации Объединенных Наций

Бериоска Моррисон,
советник и координатор по политическим вопросам,
Доминиканская Республика

Транспарентность и эффективность

Сопоставив относительную пользу открытых заседаний в зале Совета Безопасности и закрытых консультаций, один из ораторов заявил, что необходимо проводить больше таких консультаций, поскольку именно в их рамках ведется реальная дипломатическая работа. При этом, добавил он, открытые прения тоже важны, поскольку обеспечивают доступ и возможность высказаться для более широкого круга государств — членов Организации Объединенных Наций. Самое важное — обеспечить правильный баланс между ними. Другой участник отметил, что некоторые председатели пытались обсуждать все вопросы публично, но поняли, что откровенные, закрытые дискуссии также необходимы. В этой связи нахождение правильного баланса должно быть предметом дальнейшего обсуждения в рамках Неофициальной рабочей группы Совета по документации и другим процедурным вопросам. Третий участник напомнил, что Совет на протяжении десятилетий обещал повысить уровень транспарентности в

своей работе, однако ему было трудно понять характер связи между транспарентностью и эффективностью, каждая из которых является достойной целью. В настоящее время обсуждается вопрос о возможности выработки руководящих указаний по этим вопросам, но необходимо также проявлять гибкость.

Согласившись с необходимостью обеспечения правильного соотношения между открытыми прениями и закрытыми консультациями, один из участников дискуссии высказал мнение о том, что открытые прения особенно полезны в тех случаях, когда на них озвучиваются хорошие новости, которые могут повлиять на мнения субъектов в конфликтных ситуациях. Членам Совета важно помнить о том, что его заседания представляют интерес для всех государств-членов. Другой оратор возразил, что следует, наоборот, проводить больше закрытых заседаний, чтобы дискуссии были более интерактивными и предметными. По мнению третьего участника, хотя стремление к большей откровенности и интерактивности — это достойная цель, бывают моменты, когда члену Совета необходимо высказывать свою национальную позицию перед более широкой аудиторией. Следовательно, в каких-то случаях более приемлемым является открытый формат, а в каких-то — закрытый. При этом даже конфиденциальное содержание закрытых консультаций будет, скорее всего, разглашено сразу после окончания сессии, поэтому первая необходимость заключается в обеспечении секретности конфиденциальных разговоров.

Один из участников дискуссии указал, что Группа по вопросам подотчетности, согласованности и транспарентности в своих предложениях по реформе Совета Безопасности не включила в число целей обеспечение эффективности. Если бы эта цель была включена, другие субъекты могли бы получить более четкое понимание ценности закрытых обсуждений между членами Совета. Иногда закрытые консультации могут служить средством достижения прогресса, который затем мог бы быть предметом открытых прений. По словам другого оратора, бывают случаи, когда членам приходится зачитывать заявление из своей столицы, но было бы полезно иметь больше возможностей для коллективного поиска идей и интерактивной дискуссии. По-прежнему должна быть возможность поддерживать надлежащий баланс между открытыми прениями и закрытыми консультациями. Другой участник согласился с тем, что такой баланс имеет решающее значение, но отметил, что за открытыми прениями часто следуют закрытые консультации по тому же вопросу, что приводит к повторному озвучиванию одних и тех же заявлений. Для содействия решению этой проблемы можно было бы более эффективно использовать сеть политических координаторов для принятия решения о необходимости проведения открытых прений по соответствующему вопросу. Помимо этого, имена членов, выступавших в ходе открытых прений, можно было бы переносить в конец списка ораторов для последующих консультаций.

Как подчеркнул один из ораторов, Совет является исполнительным органом, и это обстоятельство должно найти отражение в принципах ведения его работы. Открытые заседания предназначены для передачи сообщений, и все стороны согласны с целесообразностью поддержания равновесия между открытыми и закрытыми заседаниями. Тем не менее для более глубоких и целенаправленных обсуждений между членами необходимо дополнительное время, с тем чтобы они могли принимать решения относительно желаемых результатов и других вопросов. На переговорах членам должно быть предоставлено время и место, чтобы принимать решения с некоторой степенью конфиденциальности. Еще один участник дискуссии согласился с тем, что для достижения большего количества результатов необходимо проведение большего количества консультаций, хотя определенную роль играют и открытые прения. Консультации могли бы послужить инструментом расширения дискуссий по проектам, особенно

если кураторы начнут процесс составления документов и ведения переговоров на более раннем этапе и если послы будут более активно участвовать в этом процессе. По мнению третьего участника, выбор между открытыми прениями и закрытыми консультациями зависит от рассматриваемого вопроса. Заседания в зале Совета проводятся в формате односторонних выступлений для общественности и средств массовой информации. При этом и в ходе закрытых консультаций слишком много времени затрачивается на зачитывание заявлений. Пришло время пересмотреть цель открытых прений. Четвертый участник отметил, что, поскольку стороны, как представляется, в целом согласны друг с другом в том, что работа Совета должна быть одновременно транспарентной и эффективной и что выбирать между этими двумя характеристиками не следует, пора изучить вопрос о том, каким образом можно было бы достичь обе эти цели.

Заседания

По мнению одного из участников, было бы полезно сопоставить количество заседаний, проведенных Советом, с масштабами достигнутых результатов. Необходимо приложить усилия для совершенствования принципов проведения заседаний, с тем чтобы они стали более интерактивными и эффективными. Большое значение имеет состав докладчиков. В этой связи Совету следует чаще приглашать для выступления женщин и представителей гражданского общества. Еще один оратор согласился с желательностью повышения уровня интерактивности, благодаря чему консультации могли бы стать более предметными и продуктивными. Тезисам для выступления как в ходе закрытых консультаций, так и в ходе открытых прений уделяется слишком много внимания. До проведения некоторых заседаний члены могли бы заранее договориться не делать вступительных заявлений в целях экономии времени. Можно было бы предоставить участникам возможность задавать прямые вопросы как другим членам, так и докладчикам, также можно было бы чаще проводить брифинги по видеосвязи. Кроме того, члены могли бы в целом проявлять большую дисциплинированность в том, что касается продолжительности их выступлений, чтобы высвободить время для изучения дополнительных вопросов.

Как отметил один из участников дискуссии, хотя консультации следовало бы сделать более интерактивными, это не гарантирует большего согласия между членами. По этому и другим аспектам методов работы бремя проявления большей изобретательности и гибкости ложится на Председателя Совета Безопасности, в силу чего практика в некоторой степени варьируется от месяца к месяцу. Почему бы членам Совета не договориться сделать акцент на интерактивности последовательной практикой Совета, независимо от того, кто в нем председательствует? Оратор далее заявил, что заседания по формуле Аррии являются хорошим средством для высказывания в Совете самых разных мнений, в том числе мнений государств, не являющихся членами Совета. Однако с течением времени изначальный неформальный характер этих заседаний был утрачен, и они стали чрезмерно формальными и недостаточно интерактивными. Иногда участники прибегают к таким заседаниям в первую очередь, вместо того чтобы сначала попробовать другие форматы встреч. Возможно, пришло время вернуться к первоначальной концепции. По мнению еще одного участника дискуссии, такое нововведение, как «диванные переговоры» в какой-то степени соответствует первоначальному замыслу заседаний по формуле Аррии, которые действительно должны были быть достаточно неформальными. По мнению третьего участника, все делегаты в Совете всегда готовы говорить, но не всегда готовы слушать. Такова человеческая природа, но без достижения большей сбалансированности между этими двумя понятиями заседания не станут ни интерактивными, ни продуктивными.

Как отметил один из участников, почти каждый председатель пытался добиться более рационального распоряжения временем, поскольку все они заботились об эффективности. Было бы полезно чаще контактировать с прессой, чтобы мир мог узнавать о выводах, сделанных Советом. Тенденция к более частому проведению обсуждений по пункту «Прочие вопросы», например в отношении Сирийской Арабской Республики и Гвинеи-Бисау, представляется целесообразной, поскольку олицетворяет собой стремление Совета более оперативно реагировать на непредвиденные события. Чрезмерно частое проведение таких обсуждений, разумеется, может затруднить планирование времени, но председатели нашли средства компенсации в этой связи. Еще один участник отметил, что пункт «Прочие вопросы» первоначально предназначался для коротких выступлений, а теперь по нему нередко проводятся полномасштабные консультации. В Журнале консультации указываются вместе с пунктом, по которому они проводятся, что не относится к пункту «Прочие вопросы», и члены иногда прибегают к практике проведения консультаций по прочим вопросам, если не хотят, чтобы эта информация появлялась в Журнале. Третий участник дискуссии заявил, что консультации по пункту «Прочие вопросы» не должны рассматриваться как альтернатива обычным консультациям, поскольку они не позволяют посоветоваться со столицами и могут восприниматься некоторыми государствами как провокация.

Один из участников отметил, что допустимо пытаться призывать ораторов быть более лаконичными во имя эффективности, однако исключением должны быть случаи, когда делегат является представителем страны, непосредственно затронутой рассматриваемой проблемой. Второй участник высоко оценил усилия председателей, предпринявших конструктивные шаги для обеспечения более рационального распоряжения временем благодаря повышению как эффективности, так и интерактивности заседаний. Члены Совета, прокомментировал третий участник, должны поддерживать председателя и ограничивать свои выступления 2–3 минутами. Если в ходе открытых прений ограничения по времени соблюдались более строго (вплоть до выключения микрофонов по истечении времени), ораторы были бы вынуждены готовиться более тщательно.

Один из участников заявил, что ораторов следует призывать к лаконичности, потому что это один из способов проявления уважения к Совету. Консультации должны быть площадкой для интерактивного диалога, включая ответы на вопросы, а не для зачитывания подготовленных заявлений. В этих случаях было бы полезно использовать «правило поднятия двух пальцев». Участник задал вопрос, необходим ли для консультаций список ораторов. Еще один участник возразил, что не всегда эффективно приглашать докладчиков из отдаленных мест, а затем ограничивать их выступления в Совете всего пятью минутами. По мнению третьего участника, было бы целесообразно, чтобы докладчики заранее представляли письменные заявления и оставляли время для более предметного обмена мнениями, а не выступали с долгими вступительными заявлениями. Четвертый участник отметил, что в стенографических отчетах фиксируются только устные заявления.

Кураторство

Совет должен проявлять большую инклюзивность при выборе как кураторов, так и председателей вспомогательных органов, заявил один из участников. Следует обеспечить более широкое разделение обязанностей, особенно в том, что касается кураторов, и этот сдвиг благоприятно скажется на функционировании всего Совета. Один из участников отметил, что его делегация положительно отзывалась о своем опыте кураторства или сокураторства и что такая возможность должна быть предоставлена и другим членам. Что касается выполнения

функций председателей вспомогательных органов и несения этой значительной рабочей нагрузки, то непостоянные члены находятся в «чрезмерно привилегированном положении». Другой оратор также имел положительный опыт в качестве куратора, но выразил желание с самого начала понимать, что у него всегда будет такая возможность. Третий участник отметил, что выступал в качестве сокуратора при двух разных кураторах и выдвинул инициативу выполнять функции куратора по еще одному вопросу. Этот опыт был положительным. Четвертый участник предложил считать членом, представляющих той или иной регион, кураторами де-факто в отношении ситуаций, затрагивающих их регион. Например, три члена Совета из африканских стран должны выступать кураторами или сокураторами по африканским вопросам, не оставляя их на усмотрение европейских членов Совета. Право выступать куратором не должно «наследоваться» по мере изменения членского состава Совета. Кроме того, зачастую времени для рассмотрения проектов до голосования остается слишком мало, и из-за этой практики члены Совета, не являющиеся кураторами, оказываются в неблагоприятном положении.

Один из ораторов напомнил о том, что на предыдущем семинаре «Не задерживаясь ни на секунду» говорилось о необходимости повышения качества выпускаемых Советом материалов, особенно текстов резолюций. На этапе первоначального представления проекта текста могло бы быть полезным проводить рамочную дискуссию. Кроме того, можно было бы более эффективно задействовать опыт специальных представителей Генерального секретаря и других представителей Организации Объединенных Наций и региональных и субрегиональных механизмов, обладающих специальными знаниями о развитии событий. Достигнут определенный прогресс в расширении консультаций со странами, предоставляющими воинские и полицейские контингенты, а также в обеспечении инклюзивности в отношении кураторов, однако многое еще предстоит сделать. По мнению другого участника, тексты резолюций, как правило, слишком длинны. Зачастую 30–40 процентов формулировок берутся из более ранних резолюций, что придает резолюциям общий или даже пропагандистский характер. Составители слишком часто стремятся воспроизводить ранее использовавшиеся формулировки, в то время как вполне достаточно было бы просто указывать номер резолюции, в которой такие формулировки ранее фигурировали. Главная задача, по мнению третьего участника, заключается в проведении заблаговременных и широких консультаций при работе над проектом текста. Его опыт показывает, что некоторые тексты можно было бы сократить чуть ли не на половину, в результате чего резолюции стали бы более четкими и понятными.

По утверждению одного из участников, председатели соответствующих вспомогательных органов могут, как правило, выступать в качестве кураторов. В любом случае кураторы должны призывать председателей соответствующих вспомогательных органов, особенно председателей комитетов по санкциям, озвучивать свои мнения по вопросам существа, поскольку председатели располагают важными знаниями и справочной информацией по наиболее насущным вопросам и актуальным событиям. Важно развивать и поддерживать между ними прочные рабочие отношения. Другой оратор прокомментировал, что эта связь крайне важна. Зачастую ее приходится налаживать постепенно. Третий участник высказал мнение о том, что кураторы слишком редко встречаются лично, поскольку большая часть работы по составлению и согласованию текста обычно ведется по электронной почте.

Вспомогательные органы

Как отметил один из участников, можно было бы пересмотреть методы работы самих вспомогательных органов. В особенной степени это касается комитетов по санкциям. Требование о единогласном принятии решений не повысило их эффективности и оперативности. Кроме того, хотя работа вспомогательных органов зачастую имеет важные последствия, она в основном ведется на экспертном уровне, в то время как нелишним был бы вклад на политическом уровне. Еще один участник отметил, что необходимо реалистично подходить к вопросу о том, чего могут достичь вспомогательные органы и, в частности, комитеты по санкциям. Не все члены Совета относятся к санкциям с энтузиазмом, поэтому необходимо тщательно и дисциплинированно разработать политическую стратегию. В этой стратегии следует отразить вопрос о том, каким образом в процессе осуществления режима санкций можно было бы учитывать мнения затрагиваемых стран. Перед комитетами по санкциям, отметил третий оратор, стоит насущная задача казаться независимыми в свете зачастую негативных мнений затрагиваемых стран и других сторон. Высоко оценив усердную работу председателей вспомогательных органов, особенно ввиду требований, предъявляемых к руководителям комитетов по санкциям, четвертый собеседник подчеркнул деликатный характер рассматриваемых ими вопросов. В этом контексте возникают ситуации, когда всему Совету следует давать больше указаний вспомогательным органам, особенно комитетам по санкциям. Необходимо наладить более тесное взаимодействие между этими двумя уровнями. Перечисление принятых по тому же вопросу решений, например, является периодически возникающей проблемой. Обсуждения на уровне Совета и комитетов по некоторым деликатным региональным вопросам не всегда полностью согласованны.

Трудно быть председателем комитета по санкциям, но не выполнять функции куратора или сокуратора по указанному вопросу, прокомментировал один из участников. Председатель комитета приобретает глубокие знания в соответствующей области и следит за развитием событий. И тем не менее только кураторы имеют право высказывать свои мнения, когда обсуждается продление мандатов. Как подчеркнул другой участник, в состав Совета входят 15, а не 5 или 10 членов. При этом когда речь заходит о выборе председателей комитетов или кураторов, ощущение паритета отсутствует полностью. Третий участник отметил, что, хотя председательство в нескольких вспомогательных органах является тяжелым бременем, оно предоставляет возможность играть в работе Совета более заметную роль. Однако, исходя из принципов равенства и справедливости, было бы гораздо лучше, если бы эти позиции были распределены между как постоянными, так и непостоянными членами.

Взаимодействие с внешними структурами

Взаимодействие между Советом и Комиссией по миростроительству, как отметил один из ораторов, стало более регулярным и содержательным. Вместе с тем имеется значительный нереализованный потенциал, особенно в плане участия в предотвращении конфликтов без сопутствующих предубеждений. По вполне понятным причинам страны не хотят, чтобы касающийся их вопрос был включен в повестку дня Совета. В таких обстоятельствах работа через КМС могла бы стать полезной, поскольку она позволяет поддерживать постоянный диалог с соответствующей страной, а не просто рассматривать ситуацию через призму реагирования на кризис, что является характерной чертой работы Совета. Другой участник согласился с мнением, согласно которому КМС могла бы быть полезной в смягчении неприятия превентивных действий и что связи между Советом и КМС необходимо укреплять.

Один из участников дискуссии подчеркнул, насколько полезным была организация серии поездок членов Совета, председательствовавших в комитетах по санкциям, в соответствующие регионы. Эти поездки позволили получить из первых рук информацию об условиях на местах и о связанных с этим весьма сложных вопросах. Кураторы должны активнее использовать полученные в ходе таких поездок идеи и информацию. По мнению другого оратора, выездные миссии Совета действительно оказались очень полезными в плане обеспечения более тесного контакта членов Совета с людьми, затронутыми конфликтами, и вовлеченными в них сторонами. Такие поездки были особенно продуктивными, когда они были должным образом ориентированными и подготовленными. Однако такие поездки не должны становиться самоцелью. Третий участник отметил, что подготовка письменного доклада по итогам выездных миссий уже не является обычной практикой.

Выполнение функций председателя одной из тематических рабочих групп, как отметил один из участников дискуссии, предоставило ценную возможность для работы как с Секретариатом Организации Объединенных Наций, так и с организациями гражданского общества, заинтересованными в соответствующей теме. Другой участник, отметив, что среди общественности и более широкого круга членов Организации Объединенных Наций бытует весьма заметное отсутствие доверия по отношению к Совету, подчеркнул, что непостоянные члены были избраны Генеральной Ассамблеей. В связи с этим они подотчетны другим государствам-членам, не входящим в состав Совета, а это означает, что они должны играть более активную роль в работе Совета по всему спектру вопросов. Третий выступающий указал на то, что практика проведения ежемесячных самооценок Председателя оказалась в значительной степени забытой. В них содержались материалы, которые использовались для подготовки ежегодного доклада Совета Генеральной Ассамблее. По словам четвертого оратора, Совет в недостаточной степени реализовал возможности работы с общественностью. Он практически не присутствовал в социальных сетях. Даже материалы для прессы размещались только на веб-сайте Совета. Пришло время расширить присутствие в социальных сетях, чтобы информировать общественность о деятельности Совета.

Процесс реформирования методов работы

На протяжении многих лет, как отметил один из ораторов, усилия по совершенствованию методов работы Совета вносили важный вклад в повышение эффективности и результативности его работы. Это по-прежнему остается важной задачей. Судя по представленным Отделом по делам Совета Безопасности показателям, Совет, по словам еще одного участника, оказался в высшей степени гибким в отношении корректировки методов своей работы в зависимости от обстоятельств. Председатель Неофициальной рабочей группы внес большой вклад в этот процесс, который продолжается уже несколько лет. Третий участник обсуждения, упомянув предпринимаемые на протяжении долгого времени попытки усовершенствовать методы работы Совета, указал на то, что каждый председатель Неофициальной рабочей группы сотрудничал со своим преемником, чтобы обеспечить последовательность усилий. Однако на данном этапе, возможно, было бы полезным участие в деятельности Неофициальной рабочей группы на более высоком уровне.

Один из ораторов задал вопрос о том, почему правила процедуры Совета до сих пор считаются временными. В чем состоит аргументация тех, кто выступает против предоставления им постоянного статуса? Согласно комментарию, высказанному еще одним участником, каким бы ни был статус правил процедуры, самым важным является то, что Совет остается необычайно гибким и

легко адаптирующимся органом. Новым членам не обязательно соглашаться со сложившимся положением вещей, поскольку его методы работы всегда подлежат обсуждению в Совете. По мнению третьего участника дискуссии, за прошедший год был достигнут существенный прогресс в совершенствовании методов работы, хотя многое еще предстоит сделать. Все в меньшей степени наблюдается тенденция, при которой предпринимаются попытки поставить других членов Совета в затруднительное положение вместо того, чтобы искать точки соприкосновения. Четвертый выступающий отметил, что за последние два года члены Совета провели широкие обсуждения по вопросу об улучшении методов работы, в том числе был организован ряд неофициальных обсуждений, а также дважды проведены открытые прения. В результате были подготовлены как многочисленные проекты записок, так и неофициальный документ по вопросам существа, и во всех этих документах было отражено совпадение мнений по ряду тем. Этот процесс, который продолжался в течение многих лет, направлен на повышение эффективности и действенности Совета в его усилиях по поддержанию международного мира и безопасности.

Адаптация новых членов

Один из участников обсуждения отметил, что новоизбранные члены Совета благодарны за прогресс, достигнутый в обеспечении возможности проведения более ранних выборов, и расширение возможностей для наблюдения за работой Совета. Следующим шагом, однако, должно стать предоставление возможности наблюдать также за ходом переговоров между членами Совета. Это позволило бы новым членам в январе приступить к работе самым активным образом, без раскочки. Один из участников дискуссии ответил, что предоставление возможности наблюдать за ходом переговоров в течение трех месяцев является перспективным, особенно если это связано с более широким процессом осмысления Советом того, что в переговорном процессе работает, а что нет. По мнению третьего оратора, эту идею стоит изучить, равно как и предложение о приглашении новых членов на ежемесячные обеды с Генеральным секретарем и направлении Отделом по делам Совета Безопасности соответствующих материалов новоизбранным членам на более ранних этапах переходного периода. Четвертый выступающий особо отметил, насколько полезными были более ранние выборы и более широкий доступ в ходе процесса адаптации. В то же время важно уважать необходимость обеспечения как транспарентности, так и эффективности и следить за тем, чтобы новые члены в процессе их подготовки к участию в работе Совета не были перегружены излишним объемом информации и сведениями об имеющихся возможностях.

Заседание III

Извлеченные уроки: соображения членов Совета, работавших в его составе в 2019 году

Ведущий

Посол Анн Геган,
заместитель Постоянного представителя Франции

Комментаторы

Посол Джоб Обианг Эсоно Мбенгоно,
заместитель Постоянного представителя Экваториальной Гвинеи

Посол Йоанна Вронецкая,
Постоянный представитель Польши

Посол Бадер аль-Мунайех,
заместитель Постоянного представителя Кувейта

Посол Луис Угарелли,
заместитель Постоянного представителя Перу

Антонен Бьеке,
советник, Кот-д'Ивуар

Ораторы указали на многие достижения в ходе их пребывания в Совете, в числе которых было повышение осведомленности о роли наемников; оказание Демократической Республике Конго помощи в ее движении в правильном направлении; уделение особого внимания защите гражданских лиц в вооруженном конфликте, соблюдению норм международного гуманитарного права, предотвращению сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта, а также вопросу о детях и вооруженных конфликтах; принятие беспрецедентных резолюций, таких как резолюция 2401 (2018), содержащая требование о прекращении боевых действий в Сирийской Арабской Республике на период 30 дней для содействия оказанию гуманитарной помощи; резолюция 2417 (2018), в которой осуждается использование голода, которому намеренно подвергается гражданское население в качестве метода ведения войны; и резолюция 2474 (2019) о лицах, пропавших без вести в результате вооруженного конфликта; налаживание более тесных отношений с Лигой арабских государств; активное и широкомасштабное обсуждение реформы методов работы; ряд своевременных и информативных выездных миссий в ряд важнейших регионов; уделение более пристального внимания превентивной дипломатии; рассмотрение в ходе обсуждений в Совете мнения стран, которые уже принимали операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и обладают соответствующим опытом; и активное участие Совета в урегулировании сложных кризисов в Сахеле, Мали, Демократической Республике Конго и Гвинее-Бисау. Согласно комментарию, высказанному одним из участников, не столь успешной оказалась не оправдавшая ожиданий резолюция о поддержании мира в Африке.

Один из участников дискуссии поинтересовался, какими должны быть критерии успеха в период пребывания в Совете. Другой выступающий ответил, что это отчасти зависит от той или иной аудитории или группы. Иногда ожидания были достаточно высоки, и самая важная задача состояла в том, чтобы сделать как можно больше для того, чтобы в сложных условиях попытаться изменить ситуацию к лучшему. Обязанность предпринимать попытки, по мнению третьего собеседника, возложена как на постоянных, так и на непостоянных членов. Четвертый участник отметил, что его делегация заняла позицию умеренного прагматизма, основанную на ряде принципов, таких как уважение международного права, прав человека и защита гражданских лиц. В свете этого делегация оратора, будучи председателем комитетов по санкциям, стремилась убедить затронутые страны в том, что цель санкций состоит не в наказании людей. Это один из примеров того, каким образом председатель комитета по санкциям может играть позитивную роль, даже если он не имеет возможности выступать в качестве куратора соответствующего направления. В этом отношении творческий подход себя оправдывает. Есть основания надеяться на то, что усилия Совета принесут положительные результаты в Судане и Южном Судане.

По мнению одного из участников, несправедливо, что у постоянных членов было так много возможностей председательствовать в Совете на протяжении многих лет. Можно ли разрешить непостоянным членам председательствовать более одного раза? Этот участник заявил также, что возникло чувство неудобства и несправедливости, связанное с широко распространенным ожиданием

того, что все три члена Совета, представляющие Африку, должны последовательно занимать общую позицию. При этом в отношении членов Совета из Европы или Азиатско-Тихоокеанского региона такие ожидания отсутствуют. Существующие в Африке мнения столь же разнообразны, как и в любой другой региональной группе.

Среди извлеченных уроков, которые были упомянуты в ходе заседания III, особое место заняли нижеследующие.

- Заблаговременно устанавливайте приоритеты и придерживайтесь их. Каждый месяц старайтесь выделить время, чтобы вместе со своими сотрудниками оценить, как продвигается решение соответствующих вопросов. Включите свою повестку дня в стратегическую концепцию, которую можно с самого начала довести до сведения других членов Совета, а также более широкого круга членов Организации Объединенных Наций.
- С самого начала сформулируйте национальные интересы, цели и приоритеты, будьте предельно ясны при их изложении и не отступайте от них. В противном случае может довольно быстро оказаться, что вы перегружены из-за широты, срочности и динамичности работы Совета.
- Выберите три-пять направлений работы и придерживайтесь их в течение всего срока полномочий в Совете. Создавайте и поддерживайте альянсы с другими государствами-членами, входящими или не входящими в состав Совета, которые разделяют вашу озабоченность соответствующими проблемами. Организуйте вместе с ними подготовительные совещания и параллельные мероприятия по этим вопросам. Они могут предложить вам принять участие в соответствующих мероприятиях за пределами Совета.
- Выберите два или три вопроса, которые следует выделить во время вашего председательства. Не забывайте об этих вопросах в последующий период. Разработайте долгосрочную концепцию на весь срок вашего пребывания в Совете (и на последующий период). В то же время будьте готовы к экстренному и непредвиденному возникновению кризисов во время вашего председательства.
- Возьмите на себя функции куратора (или войдите в число кураторов) по нескольким вопросам, которые имеют значение для вашей делегации.
- Укрепите потенциал вашего персонала, пригласив дополнительных сотрудников из вашей страны, чтобы они помогли справиться с рабочей нагрузкой, но будьте готовы к тому, что потребуется время, чтобы они в полной мере стали частью вашей команды. В связи с этим позаботьтесь о том, чтобы они прибыли задолго до того, как вы начнете работу в Совете. Формирование сплоченного коллектива — это важный первый шаг к продуктивной работе в Совете. Продуманно подходите к выбору сотрудников.
- Помните, что сотрудники, помогающие вам в Совете Безопасности, будут работать сверхурочно. Особенно тяжелое бремя несут эксперты. Придерживайтесь благоразумного и стратегического подхода при распределении работы среди своих заместителей постоянного представителя, политических координаторов и экспертов по соответствующим вопросам. Вовлекайте их не только в реализацию политики, но и в ее формирование. Будьте к ним внимательны и поддерживайте их в хорошем настроении. Особенно не следует допускать перенапряжения политических координаторов.

- Определите и поддерживайте четкую и непосредственную линию связи между вашим постоянным представительством и столицей вашей страны. Ответы необходимо давать в Нью-Йорке, чтобы у других не возникало искушение сначала обращаться за ними в столицу вашей страны. Кроме того, станьте первым источником информации, к которому будет обращаться ваш министр.
- Когда на горизонте появятся важные для вашей страны вопросы, обратитесь в столицу вашей страны с настоятельной просьбой направить на соответствующие заседания Совета представителей высокого уровня.
- Прежде всего организуйте двусторонние встречи с нынешними членами Совета. Вы сможете многому у них научиться.
- Взаимодействуйте с другими избранными членами в их стремлении найти общую позицию. Если это возможно, то это будет всем им на пользу.
- Во время председательствования в том или ином вспомогательном органе, занимающемся конкретной ситуацией, необходимо установить контакты и развивать продуктивные рабочие отношения с постоянным представителем соответствующей страны.
- Старайтесь поддерживать хорошие отношения со всеми остальными членами Совета, но не забывайте, что вам придется занимать позиции, по которым некоторые из них будут выступать против. Выслушайте мнение членов, точки зрения которых отличаются от ваших. Но не ждите, что все будут постоянно соглашаться друг с другом.
- Будьте открыты и общайтесь со всеми членами, при этом уважительно и ненавязчиво добиваясь урегулирования разногласий. Чем более открытым вы будете, тем большего успеха вам удастся достичь.
- Налаживайте хорошие межличностные отношения, поскольку это имеет решающее значение для продуктивной работы в Совете. Совет является в высшей степени политическим органом, но в то же время в значительной степени работает на основе личных взаимоотношений. В нем может быть создана весьма дружелюбная обстановка.
- Поддерживайте контакты со специальными представителями Генерального секретаря, когда они бывают в Нью-Йорке. Они хорошо знают, что происходит на местах.
- Содействуйте организации выездных миссий Совета и участвуйте в них, когда это возможно.
- Обращайтесь за советом в Отдел по делам Совета Безопасности и делайте это не раз. Его сотрудники могут быть отличными источниками информации. Воспользуйтесь их помощью.
- Выстраивайте и поддерживайте тесные отношения с другими сотрудниками Секретариата, обладающими опытом в интересующих вас вопросах. Их знания и мнения могут помочь вам в решении сложных и деликатных вопросов, находящихся на рассмотрении Совета.
- Поддерживайте Совет в его усилиях по налаживанию более тесных рабочих отношений с Генеральным секретарем.

- Поддерживайте содержательные контакты с гражданским обществом и неправительственными организациями и прислушивайтесь к их мнениям. Поддерживайте постоянные отношения с группами, которые заинтересованы в областях, имеющих для вас первостепенное значение, как в тематических, так и в сквозных.
- Будьте осторожны со средствами массовой информации. Наиболее активно общайтесь с ними во время вашего председательства. Соблюдайте конфиденциальность.
- Изыскивайте возможности для проведения частных, неформальных и интерактивных обсуждений между членами, с тем чтобы способствовать получению более полной информации и более откровенному общению.
- В ходе консультаций задавайте вопросы, будьте интерактивными и высказывайте замечания. Постарайтесь не зачитывать заявления. Если необходимо выступить с заранее подготовленным заявлением, ограничьтесь 500 словами.
- Умейте распоряжаться временем и не выступайте слишком часто.
- Не выступайте с инициативой, предварительно не заложив базовую политическую основу. Планируйте заранее. Тщательно готовьтесь. Консультируйтесь со всеми. Другие члены Совета любят неожиданности не больше вашего.
- Проявляйте должную осмотрительность в соответствующих вопросах. Определите потенциальных партнеров по коалиции. Узнайте мнения каждой региональной группы. Выстраивайте альянсы, пересекающие региональные линии.
- Поинтересуйтесь наличием соответствующих инициатив в других межправительственных органах Организации Объединенных Наций, таких как Генеральная Ассамблея и Комиссия по миростроительству, а также в Секретариате. Координируйте с ними свою деятельность и перенимайте их опыт. Их усилия могут дополнить ваши.
- Ознакомьтесь с методами работы Совета. Прочтите записку Председателя Совета Безопасности (S/2017/507), после чего перечитайте ее еще несколько раз.
- Не бойтесь предлагать поправки к методам работы, так как эти методы не являются незыблемыми. Введение новшеств вполне возможно, а приоритеты меняются даже для постоянных членов.
- Изменить методы работы Совета не так-то просто, но каждый член Совета обязан попытаться добиваться улучшений. Продолжайте этот разговор о реформе в течение всего года, не ограничивайтесь только этими семинарами. Продолжайте прилагать все усилия, чтобы сделать лучше. Осуществляйте высказанные здесь идеи.
- Постарайтесь избегать голосования по процедурным вопросам. Это никому не выгодно.
- Не ждите подходящего момента. Выберите момент и сделайте его подходящим.
- Итоги вашей работы будут определяться не количеством принятых резолюций, а творческим подходом и качеством вашей работы. Это и будет вашим вкладом.

- Время в Совете проходит очень быстро. Поначалу два года могут показаться длительным сроком, но после того, как Вы погрузитесь в работу Совета, время пролетит удивительно быстро.
- Никогда не забывайте, что членство в Совете — это особая привилегия и огромная ответственность. Какие еще возможности есть у большинства его членов для содействия международному миру и безопасности в глобальном масштабе? Новым членам необходимо будет выработать более широкий взгляд, чтобы занять продуманные позиции по многим наиболее тяжелым, сложным и бескомпромиссным ситуациям, затрагивающим жизни миллионов людей во всем мире.

Добавление

Перед началом семинара г-н Лак предложил обсудить изложенные ниже вопросы.

Заседание I

- В какой степени и каким образом Совет нес возложенную на него главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности в 2019 году? В каких случаях он потерпел неудачу? Что он мог бы улучшить в 2020 году? Если взглянуть на работу Совета за последние несколько лет, то являются ли общие тенденции обнадеживающими или обескураживающими?
- На семинаре 2018 года был высказан ряд замечаний по поводу тенденции к тому, что нерешенные вопросы практически не позволяют устанавливать приоритеты или выступать с новыми инициативами. Было ли так и в 2019 году? Как можно было бы решить эту проблему в 2020 году? В чем новоизбранные члены надеются добиться наибольших изменений в 2020 и 2021 годах? Каковы их приоритеты?
- На каждом семинаре широко обсуждается необходимость повышения эффективности деятельности по предотвращению конфликтов как в рамках обязательств Совета, так и путем оказания поддержки превентивной дипломатии Генерального секретаря и региональным механизмам. Каковы недавние примеры того, что такое сотрудничество было особенно успешным? В каких случаях Совет или его партнеры могли бы добиться большего?
- Еще одной постоянной темой для обсуждения на этих семинарах является вопрос о том, как укрепить институциональные и оперативные отношения между Советом Безопасности и региональными и субрегиональными механизмами. По мере того, как Совет развивает связи с растущим числом региональных и субрегиональных партнеров, что можно сделать для того, чтобы эти отношения стали более продуктивными и устойчивыми?
- Участники недавних семинаров особенно критично отзывались о неудачах Совета в гуманитарной области, ссылаясь на растущие потоки насильственно перемещенных лиц и повсеместное пренебрежение к международному гуманитарному праву со стороны как государств, так и негосударственных субъектов. Что мог бы сделать Совет в 2020 году для содействия обращению этих тенденций вспять, например путем более эффективного осуществления мандатов по защите гражданских лиц или обеспечению гуманитарного доступа?
- Миротворчество, которое остается одним из наиболее часто используемых Советом инструментов, на протяжении последних нескольких лет является предметом пристального внимания со стороны Совета, Секретариата и гражданского общества. Какие выводы можно сделать из этих обзоров? Можно ли извлечь уроки для практического воплощения в 2020 году и в последующий период? Необходимы ли на данном этапе дальнейшие корректировки или реформы? Следует ли добиваться дальнейшего улучшения процесса проведения Советом консультаций со странами, предоставляющими войска?

- Даже когда возникали разногласия по другим вопросам, члены Совета, как правило, находили общий язык по вопросам борьбы с терроризмом и сдерживания распространения оружия массового уничтожения. Не изменилась ли ситуация? Что должен сделать Совет в 2020 году для продвижения норм, касающихся борьбы с терроризмом и нераспространения?
- Есть ли связанные с конкретными ситуациями вопросы, которые на данный момент выглядят более актуальными для внимания Совета, чем во время последнего семинара? Где именно и чем это объясняется?
- Судя по информации, содержащейся в ежегодном издании «Основные сведения о практике Совета Безопасности», которое готовит Отдел по делам Совета Безопасности, представляется, что доля внимания Совета, уделяемого тематическим и сквозным вопросам, за последние годы несколько снизилась. Существует ли баланс усилий между этими вопросами и вопросами, связанными с конкретными ситуациями? Можно ли уделять больше внимания тому, каким образом тематические и межсекторальные перспективы могут обусловить подход Совета к проблемам, касающимся конкретных ситуаций? Например, уделяет ли Совет достаточное внимание тому, каким образом факторы, связанные с климатом и ресурсами, могут влиять на предотвращение конфликтов, урегулирование конфликтов и миростроительство?

Заседание II

- На предыдущих семинарах часто отмечалось как то, что Совет является наиболее гибким и адаптируемым межправительственным органом в системе Организации Объединенных Наций в том, что касается изменения его методов работы, так и то, что этот процесс идет медленно и неравномерно. В каких областях в последние годы этот процесс был наиболее и/или наименее продуктивным? Почему оказалось возможным в одних областях двигаться вперед, а в других это не удалось?
- Есть ли какие-то области, в которых прогресс возможен в ближайшие месяцы? Где именно и чем это объясняется? Есть ли какие-нибудь очевидные решения?
- Какими, по мнению новоизбранных членов, должны быть приоритеты в плане изменения методов работы Совета? В каких областях, с их точки зрения, они могли бы изменить ситуацию в 2020 и 2021 годах?
- На прошлом семинаре несколько участников высказали предположение, согласно которому осуществление положений записки [S/2017/507](#) шло неравномерно. В каких областях ее осуществление было недостаточным и в каких областях возобновление усилий могло бы принести плоды?
- Неофициальная рабочая группа по документации и другим процедурным вопросам ведет весьма активную работу, в том числе пытаясь найти точки соприкосновения по ряду сложных проблем. На чем она должна сконцентрировать усилия в 2020 году?
- Одним из вопросов, который вызвал широкую дискуссию на недавних семинарах, был вопрос о кураторах направлений. Несмотря на заверения в том, что любой член может быть куратором по любому вопросу в любое время, сохраняется практика, при которой большую часть времени несколько членов выступают кураторами по большинству вопросов. Нужны ли процедурные изменения, такие как предоставление председателям и

членам комитетов по санкциям из данного региона возможности выступать в качестве сопредседателей на регулярной основе? Или это скорее вопрос о том, чтобы члены просто взяли на себя инициативу, если они заинтересованы в том, чтобы выступить в роли куратора или одного из кураторов? Почему этот вопрос оказался таким трудным для решения? Существуют ли меры, которые можно было бы предпринять в ближайшие месяцы для решения этой проблемы?

- На последнем семинаре особенно оживленный обмен мнениями вызвал вопрос о том, как более справедливо распределять задания для руководства вспомогательных органов. Прилагались ли в последние годы усилия по изменению процесса, в рамках которого принимаются эти решения? Каким образом можно было бы их улучшить? Появился ли в этом году у новоизбранных членов какой-либо опыт в этом вопросе?
- Должны ли постоянные члены возглавлять больше вспомогательных органов? Если да, то каких? На каком основании это будет определено? Существуют ли комитеты или рабочие группы, которые не должны возглавляться постоянным членом?
- Проводит ли Совет слишком много открытых заседаний (или слишком мало закрытых), как утверждали несколько ораторов на последнем семинаре? Проводит ли Совет слишком много времени в зале Совета Безопасности и слишком мало в зале для консультаций? Как можно было бы сделать консультации более неформальными, интерактивными и продуктивными? Встреч по формуле Аррии слишком много или слишком мало? Не слишком ли много мероприятий высокого уровня?
- Учитывая, насколько сложны обязанности председателя комитета по санкциям, были ли приложены достаточные усилия для того, чтобы в полном объеме информировать новых председателей и предоставить им время для надлежащей передачи дел? Каков в этой связи опыт новоизбранных членов в том, что касается этого вопроса? Каковы последствия для организации миссии, которая возьмет на себя это бремя?
- Аналогичным образом на последнем семинаре был высказан ряд замечаний относительно качества проектов резолюций и других текстов. Должны ли послы принимать более активное участие, причем на более раннем этапе, в процессе подготовки проектов?
- В 2019 году Совет продолжал активно использовать вариант организации выездных миссий в места, представляющие особый интерес. Очевидно, что члены признали их ценность, однако был поднят ряд вопросов, в том числе на семинаре 2018 года, о необходимости более стратегического планирования, более четкого определения целей, более последовательного достижения результатов и более пристального внимания к расходам и программам. Существует ли необходимость в проведении под руководством Совета обзора того, как извлечь максимальную пользу из этого уникального инструмента? Какие уроки были извлечены на основе проведения недавних выездных миссий?