

Проблемы реформирования Совета Безопасности ООН

Научный руководитель – Красов Сергей Иванович

Прояева Светлана Сергеевна

Студент (бакалавр)

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П.

Королева, Самара, Россия

E-mail: s.proyaeva@gmail.com

Основным лейтмотивом 72 сессии Генеральной ассамблеи ООН в полной мере можно считать многочисленные призывы реформирования организации. Одним из ключевых в очередной раз явился вопрос ограничения права вето постоянных участников Совета Безопасности ООН. Инициатива, выдвинутая Францией и Мексикой в 2015 году и на сегодняшний день поддержанная более чем сотней государств, призывает к добровольному отказу от данного правомочия в условиях рассмотрения возможности ответных мер на акты геноцида, и другие широкомасштабные преступлений, в частности, преступления против человечности. По мнению представителя французской делегации Жан-Батиста Лемуана, преимущество данного предложения состоит в том, что оно не требует внесения изменений в устав организации. Кроме того, оно основано на понимании того, что право вето - это не только привилегия, но и огромная ответственность.

Впрочем, споры, касающиеся данного института имеют достаточно долгую историю, выраженные в ряде инициатив реформирования Совета Безопасности ООН: это и предоставление права вето всем участникам, в том числе, непостоянным, и полный отказ от использования постоянными участниками своего права. Во многом структура и процессы в Совете Безопасности действительно не отвечают реалиям времени: выстроенные на поствоенной почве, они нуждаются в пересмотре и состава членов и порядка принятия решений.

Статья 2 Устава Организации объединенных наций в части первой гласит, что «организация основана на принципе суверенного равенства всех ее членов». В Заключительном акте СБСЕ 1975 используется следующая формулировка этого принципа: «В рамках международного права все государства-участники имеют равные права и обязанности. Они будут уважать право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению их отношения с другими государствами согласно международному праву».

В свою очередь, структура одного из основных органов Организации Объединенных Наций, Совета Безопасности, выглядит в этом контексте весьма любопытной: пять постоянных государств-членов и еще десять непостоянных, избираемых Генеральной Ассамблеей на срок 2 года в соответствии с установленной географической квотой. И если в отношении последней группы соблюдение принципа равенства прослеживается (хотя несколько десятков стран никогда не избирались в члены Совета) исходя, по меньшей мере, из юридического равенства возможностей быть избранными, то статус постоянных членов можно без сомнения охарактеризовать как привилегированный в отношении прочих участников организации.

Разумеется, такое положение дел обусловлено, в первую очередь, историческим аспектом, а именно планом «четырёх полицейских» авторства Ф. Рузвельта, определившим послевоенное мироустройство и заложенным в основу Совета Безопасности, как органа, управление которым должно, в соответствии с планом, осуществляться крупными державами -победительницами Второй Мировой войны, в число которых по настоянию У. Черчилля вскоре была включена Франция. Несмотря на то, что с момента окончания

Второй мировой войны на сегодняшний день прошло уже более 70 лет, заложенные в момент послевоенного переустройства миропорядка основы, упроченные текстом Устава ООН сохраняют свою силу до сих пор, что, в свою очередь, вызывает немало вопросов.

С одной стороны, можно было бы говорить, что государства, имеющие статус постоянных членов, по сей день имеют наибольший внешнеполитический вес и уровень развития, являются каждая ядерными державами, участвуют в процессе функционирования организации в том числе путем ее финансового обеспечения, но и эти аргументы выглядят не вполне достаточными. «Ядерный клуб» уже достаточно продолжительное время насчитывает более пяти участников, а доля участия в финансировании организации большинства постоянных членов СБ ООН (за исключением США доля участия которых оценивается в 22%) уступает тем же показателям Японии (10.83%) и ФРГ (7,14%), которые в далеком 1945 году, заклеенные статусом агрессоров и поражением в войне, оказались на последующие десятилетия отстраненными от решения наиболее важных вопросов международного мира и безопасности. В связи с вышесказанным, еще в 2007 году так называемая «группа четырех» в составе Германии, Японии, Индии и Бразилии потребовала о включении ее в число постоянных членов Совета Безопасности, представив полноценный проект реформирования, посвященный справедливому представительству в Совбезе.

«Группа четырех», как известно, не единственная выдвигала проект реформы. Были и «объединившиеся ради консенсуса» Италия, Мексика, Южная Корея, Канада и др., готовые пожертвовать идеей о расширении количества постоянных членов в пользу непостоянных, а также стремившиеся к постепенному отходу от права вето.

Так или иначе, проекты не нашли поддержки и не получили развития. Однако проанализировав эти групповые инициативы, можно прийти к выводу о том, что на настоящий момент единственной реальной перспективой в сфере реформирования Совбеза остается расширение его состава за счет создания так называемых «полупостоянных» мест, занимаемых на более долгий в сравнении с непостоянными участниками срок. В том же случае, если «большая пятерка» согласится пойти на компромисс, речь может идти о расширении количества постоянных членов, но без наделения их правом вето, что одновременно позволило бы обеспечить наиболее полноценное представительство, при этом не затронув того сакрального статуса, который старательно оберегают нынешние постоянные члены Совета.

Разумеется, этот вопрос не был бы таким актуальным, если бы не наличие у данных субъектов специального правомочия - права вето на принятие решений, регламентация которого в Уставе ООН осуществлена путем указания на необходимость совпадения голосов всех постоянных членов Совета при принятии им решений (за исключением процедурных). Термин «совпадение» не является в данной ситуации полностью верным, так как, воздерживаясь от голосования (т.е. фактически выражая не совпадающую с остальными точку зрения), любой из постоянных членов дает возможность Совету Безопасности принять резолюцию. Исходя из этого, вето трактуется в качестве прямо выраженного несогласия и противодействия принятию решения.

Таким образом, в настоящий момент в системе международного сообщества уже более семидесяти лет существуют пять государств, каждое из которых обладает правом единоличного разрешения наиболее важных мировых вопросов, ведь каждое из них не раз использовало возможность «блокировки» решений, не соответствующих собственному внешнеполитическому курсу. Вето на решения Совета безопасности налагали: 108 раз - Россия (включая период СССР), 79 раз - США, 29 раз - Великобритания, 16 раз - Франция, 11 раз - Китай. Стоит отметить, что Франция и Соединенное Королевство в последний раз пользовались своим правомочием в 1989 году, что подкрепляет французскую позицию

о том, что «сохраняя метод консенсуса, вынуждающий принимать решения единогласно, ООН роет себе могилу... Сталкиваясь с масштабными проблемами, организация оказывается недостаточно инициативной. Поэтому сейчас настало время перейти к следующему этапу и положить конец системе вето в Совете Безопасности... Кроме того, в рамках ООН нужно расширить представительство динамично развивающихся стран и региональных блоков. Тогда, по мнению Франции, механизм ООН станет более действенным и надежным».

Однако такой прогрессивный шаг навстречу современным реалиям и принципам международного права полностью противоречит позициям двух постоянных членов Совета: России и США. В. Чуркин, будучи постоянным представителем РФ в ООН заявлял, что право вето является не только одним из важнейших компонентов ооновской системы сдержек и противовесов, но и стержневым элементом механизма принятия коллективных решений - элементом, стимулирующим членов Совета на поиск компромиссов. Право вето - краеугольный камень всей архитектуры ООН. Без него лишилась бы

устойчивости вся конструкция. Без права вето Совет Безопасности мог бы превратиться в орган, штампующий решения.

Но гораздо большее значение, чем при решении политически значимых вопросов, для самой организации право вето имеет в другом контексте. Статья 108 Устава ООН, содержащей правила внесения поправок, гласит о том, что «поправки к настоящему Уставу вступают в силу для всех Членов Организации, после того как они приняты двумя третями голосов членов Генеральной Ассамблеи и ратифицированы, в соответствии с их конституционной процедурой, двумя третями Членов Организации, включая всех постоянных членов Совета Безопасности». Ей вторит статья 109: «любое изменение настоящего Устава, рекомендованное двумя третями голосов участников Конференции, вступит в силу по ратификации, в соответствии с их конституционной процедурой, двумя третями Членов Организации, включая всех постоянных членов Совета Безопасности», которые лишний раз подчеркивают особый статус постоянных членов СБ ООН, являющихся центральными фигурами в процессе возможного реформирования организации.

В итоге, в настоящий момент ООН в полной мере является заложником «пятерки» постоянных членов Совета Безопасности, причем как в организационном аспекте, так и в финансовом, в связи с чем слухи о стремлении США сократить финансирование, а возможно и вовсе покинуть организацию, привели к стремительной активизации широкомасштабных реформирующих процессов, затрагивающих, в первую очередь, аппарат самой организации.

Также необходимо учитывать, что членство в международных организациях по общему правилу представляет собой волевой акт государства, которое при вступлении принимает на себя обязательства, предусмотренные учредительными документами, что в данном конкретном случае подтверждается п. 1 ст. 4 Устава ООН: «прием в члены Организации открыт для всех... миролюбивых государств, которые примут на себя содержащиеся в настоящем уставе обязательства». То есть, вступая в данную организацию, участники соглашаются с установленными, в том числе, Уставом правилами, в связи с чем последний следует рассматривать как объект межгосударственного соглашения или международный договор. Талалаев пишет о том, что «Устав ООН занял ведущее место в современном международном праве в качестве главного международного договора»¹². То есть, вступление в организацию в некотором смысле означает присоединение к Уставу как договору, а значит согласие государства с его содержанием.

В связи с вышесказанным можно сделать вывод о том, что государства-члены ООН добровольно согласились на ограничение принципа суверенного равенства путем предоставления пяти участникам статуса постоянных членов Совета Безопасности ООН, вклю-

чая все его привилегии. «Пятерка» по сей день остается теми «полицейскими», которые стремятся обеспечить мировой порядок, пусть и каждый в соответствии с собственной доктриной. И учитывая принцип *pacta sunt servanda*, в настоящее время ни одно из государств-участников ООН не вправе оспаривать данный статус.

Именно это обстоятельство имеет решающее значение в нынешней тупиковой ситуации невозможности реформирования Совета Безопасности. Для проведения полноценной и качественной организационной реформы в первую очередь необходим консенсус «пятерки», добиться которого в условиях нынешней политической обстановки добиться становится все сложнее: государства придерживаются традиционных геополитических приоритетов и стремятся поделить мир на сферы влияния. Однако не стоит забывать о том, что, несмотря на это, существуют глобальные угрозы, перед которыми стоит объединиться всему мировому сообществу, а это значит, что, вполне возможно, в ближайшем будущем участники ООН, в том числе «пятерка», вновь обратятся к истории организации как оплота коллективной безопасности, и тогда нас ждет соответствующее реалиям времени обновление всех структур ООН, в частности Совета Безопасности.