

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**СОВЕТ БЕЗОПАСНОСТИ ООН: СТАТУСНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И
ПРИКЛАДНОЙ АСПЕКТЫ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.05.01 Правовое обеспечение
национальной безопасности
очной формы обучения, группы 01001311
Овчарова Евгения Витальевича

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор
Сафронова Е.В.

Рецензент:
доцент кафедры государственно-
правовых дисциплин,
Белгородский юридический ин-
ститут Министерства внутрен-
них дел РФ
имени И.Д. Путилина,
кандидат юридических наук,
Зайцев В.А.

БЕЛГОРОД 2018

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Правовой статус Совета Безопасности ООН	6
1.1. Состав и порядок формирования Совета Безопасности ООН	6
1.2. Полномочия Совета Безопасности ООН	14
1.3. Роль резолюций Совета Безопасности ООН в обеспечении выполнения принципа верховенства права	21
Глава 2. Деятельность Совета Безопасности ООН по поддержанию международного мира и безопасности	30
2.1. Полномочия Совета Безопасности по поддержанию международного мира и безопасности	30
2.2. Миротворческая деятельность Совета Безопасности ООН ..	39
Глава 3. Проблемы реформирования Совета Безопасности ООН	56
Заключение	72
Список использованных источников и литературы	76

Введение

Актуальность исследования определена тем, что на современном этапе развития международных отношений все отчетливее проявляется потребность оперативного и скоординированного противодействия угрозам, носящим глобальный характер. Дать эффективный ответ на эти угрозы и вызовы могут только механизмы, действующие в рамках легитимных структур, обладающих достаточным моральным авторитетом для того, чтобы их решения носили общепризнанный характер, а не вызывали обвинения в произволе и двойных стандартах».

Традиционно считалось, что ООН является единственной универсальной организацией мирового сообщества, высшим носителем и стражем современного международного права и в этом качестве пользуется наивысшим моральным авторитетом.

Совет Безопасности ООН – важнейший постоянно действующий орган Организации Объединенных Наций, ответственный за поддержание международного мира и безопасности. Совет Безопасности действует от имени всех государств – членов, при выполнении функций, возложенных на него Уставом ООН.

По своему составу Совет Безопасности представляет собой малочисленный и компактный орган, куда входят 15 членов: 5 членов – постоянные (Россия, США, Великобритания, Франция и Китай), остальные 10 членов (по терминологии Устава – «непостоянные») избираются в Совет на двухлетний срок по 5 каждый год.

Совет Безопасности наделен полномочиями расследовать любую ситуацию или спор, развитие которых может привести к международным трениям, чтобы определить, не может ли развитие этого спора угрожать международному миру и безопасности. Он определяет наличие какой-либо угрозы миру, нарушение международного мира или акта агрессии и выносит решение о том, какие меры следует предпринять для восстановления или поддер-

жания международного мира и безопасности. Совет имеет право применять санкции к государствам, виновным в нарушении международного мира и безопасности, в том числе с применением вооруженной силы.

Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех государств, так как в настоящее время членами ООН являются практически все общепризнанные государства Земного шара. Совет Безопасности ООН – единственный орган Организации объединенных наций, который выносит обязательные решения, в то время, как все остальные органы ООН могут выносить лишь рекомендательные.

Полагаем, в связи с эксклюзивным положением Совета Безопасности ООН с одной стороны, а также непрекращающейся дискуссией по поводу его реформирования, актуально исследование его статусно-теоретических и прикладных аспектов.

Объектом исследования выступили международно-правовые отношения, связанные с организацией и функционированием Совета Безопасности ООН.

Предметом исследования явились нормы международного права, касающиеся правового статуса и направлений деятельности Совета Безопасности ООН.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в анализе международно-правового статуса Совета Безопасности ООН и его деятельности по поддержанию и восстановлению международного мира.

Для достижения указанной цели были поставлены и в ходе исследования разрешены следующие **задачи**:

- определить состав и порядок формирования Совета Безопасности ООН;
- раскрыть полномочия Совета Безопасности ООН;
- выявить роль резолюций Совета Безопасности ООН в обеспечении выполнения принципа верховенства права;

- характеристика полномочий Совета Безопасности по поддержанию международного мира и безопасности;
- исследование миротворческой деятельности Совета Безопасности ООН;
- систематизация проблем реформирования Совета Безопасности ООН.

Теоретическую основу исследования составляют работы отечественных и иностранных ученых-юристов, в той или иной степени касавшихся проблем правового статуса Совета Безопасности ООН. В их числе: Б. Бутрос-Гали, С. Гудспид, Г. Дам, Р.А. Каламкарян, В.А. Карташкин, М.М. Лебедева, Ю.И. Мигачев, Г. Моргентау, О.И. Рабцевич, В.Н. Федоров и др.

Правовую основу исследования составили документы Генеральной Ассамблеи ООН (Рабочий документ A/АС.247/1997/CRP.1 от 20 марта 1997 г.), Совета Безопасности ООН (Резолюция Совета Безопасности ООН 1422. S/RES/1422 (2002)), а также печатные материалы Секретариата ООН и внутренней переписка.

Методологические подходы к данному исследованию определены логикой содержания Устава Организации Объединенных Наций, документов Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и других актов. Написание выпускной квалификационной работы осуществлялось с использованием общих методологических принципов: объективности, научности, историзма, системного подхода. Основными частно-научными методами исследования были: сравнительно-правовой, формально-логический, проблемно-хронологический метод, метод сравнительного анализа и другие общенаучные методы.

Структура выпускной квалификационной работы, обусловленная целевыми установками и логическим построением повествования, представляет собой введение, три главы, объединяющих пять параграфов, заключение и список использованных правовых источников и литературы.

Глава 1. Правовой статус Совета Безопасности ООН

1.1. Состав и порядок формирования Совета Безопасности ООН

С учетом роли и полномочий Совета Безопасности определен его состав. Совет состоит из 15 членов: пяти постоянных (Китай, Франция, Россия, Великобритания и США) и десяти непостоянных (пять – от государств Африки и Азии, один – от Восточной Европы, два – от государств Латинской Америки и два – от Западной Европы и других государств). Последние избираются Генеральной Ассамблеей сроком на два года и не могут быть немедленно переизбраны. При этом учитывается не только справедливое географическое распределение, но и степень участия государства в поддержании мира и достижении других целей ООН. В настоящее время непостоянными членами Совета Безопасности ООН являются: Босния и Герцеговина, Бразилия, Габон, Германия, Индия, Колумбия, Ливан, Нигерия, Португалия, Южная Африка.

С 24 октября 1945 г. первоначальным членом Организации Объединенных Наций был Союз Советских Социалистических Республик. В письме от 24 декабря 1991 г. бывший Президент РСФСР Борис Ельцин информировал Генерального секретаря, что при поддержке 11 стран-членов Содружества Независимых Государств (СНГ) членство Советского Союза в Совете Безопасности и во всех других органах Организации Объединенных Наций остается за Российской Федерацией¹.

Основное ядро структуры Совета Безопасности образуют постоянные члены. Как видно из перечня постоянных членов Совета Безопасности, авторами Устава ООН было предусмотрено, что в состав постоянных членов должны входить все великие державы, независимо от их принадлежности к той или иной социально-экономической системе.

В конце Второй мировой войны, в период подготовки и создания ООН, капиталистический мир занимал большую часть земного шара. Это пред-

¹ Лебедева М.М. Международные отношения. Теории, конфликты, организации. М.: ИНФРА-М., 2011.

определило численное преобладание капиталистических государств в Совете Безопасности в целом и в составе постоянных членов. Среди постоянных членов Совета были три наиболее могущественных капиталистических государства: США, резко выделявшиеся тогда в капиталистическом мире своей экономической и военной мощью, а также Великобритания и Франция, обладавшие в то время крупнейшими колониальными владениями. Однако инициаторы создания ООН прекрасно понимали, что без эффективного и непрерывного участия в деятельности Организации Объединенных Наций Советского Союза, внесшего решающий вклад в историческую победу во Второй мировой войне над германским фашизмом и японским милитаризмом, а также Китая, которые оказывают огромное воздействие на всю систему международных отношений, эта Организация немыслима.

Определение круга постоянных членов Совета Безопасности было произведено с учетом многих факторов, причем помимо таких классических признаков великой державы, как величина территории, численность населения, уровень технико-экономического развития и военный потенциал, учитывался и вклад данной страны в дело разгрома фашистских государств¹.

Статус постоянного члена был предоставлен Уставом ООН² только великим державам, способным в силу огромного экономического и политического веса, роли на международной арене и влияния, оказываемого на развитие международных отношений, нести главную ответственность за поддержание всеобщего мира и безопасности. При этом всем постоянным членам Совета Безопасности было предоставлено полное равноправие в вопросах организационных и касающихся обсуждения и принятия решений в Совете Безопасности. Более того, каждый постоянный член обладает определенными юридическими гарантиями на случай, если бы ему с помощью «механического большинства» захотели навязать какие-либо решения Совета, с которыми

¹ Федоров В.Н. ООН, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: ЛОГОС-М, 2005. С. 67.

² Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // Департамент Информации Лет. Сексес. Нью-Йорк, 1948.

он мог быть не согласен. Тем самым Устав ООН предоставил великим державам право постоянно участвовать в работе Совета Безопасности, не только обеспечивая формальное равенство всех постоянных членов, относящихся к двум различным социально-экономическим системам, но и шел значительно дальше, юридически закрепляя принцип обязательности согласования действий постоянных членов Совета Безопасности в качестве необходимой основы успешной деятельности Совета. В современной международной обстановке ЭТО означает, что на великих ядерных державах, хотя они и представляют 10 % человечества, лежит особая ответственность.

Отсюда следует, что статус постоянного члена налагает на великие ядерные державы определенные обязательства по сотрудничеству, в частности для обеспечения нормальной деятельности Совета Безопасности и достижения этим органом согласованных решений по вопросам сохранения прочного мира и обеспечения всеобъемлющей безопасности, равной для всех государств. Такой статус совершенно несовместим с попытками какого-либо постоянного члена или группы членов использовать Совет Безопасности в эгоистических интересах одного или нескольких государств в ущерб интересам и положению другого или других государств. Таким образом, вся деятельность Совета Безопасности в определенной степени зависит от согласованной и оперативной работы его постоянных членов.

От степени сотрудничества между постоянными членами Совета Безопасности зависит не только результативность деятельности Совета, но и общее состояние обстановки в мире, обеспечение международной безопасности и развитие мирного сотрудничества между государствами.

Непостоянные члены также играют значительную роль в обеспечении успешной работы Совета Безопасности. Они избираются Генеральной Ассамблеей на двухгодичный срок. Чтобы обеспечить преемственность в работе непостоянных членов Совета, при первых выборах половина из них были избраны на срок в один год, так что каждый год Генеральная Ассамблея должна была проводить выборы пяти непостоянных членов в Совет Безопасности.

Выборы непостоянных членов Совета Безопасности производятся тайным голосованием без выставления кандидатур. Избранным на место непостоянного члена считается то государство, кандидатура которого получила большинство в две трети голосов присутствующих и участвующих в голосовании членов Генеральной Ассамблеи. Если число кандидатов, набравших такое большинство голосов, оказывается менее пяти, подлежащих избранию ежегодно, то для заполнения остающихся мест непостоянных членов Совета Безопасности производятся дополнительные голосования. Эти голосования ограничиваются кандидатами, получившими наибольшее число голосов при предшествующем голосовании, и число их не должно превышать более чем вдвое число подлежащих заполнению мест. После третьего безрезультатного голосования голоса могут подаваться за любого члена Организации, имеющего право быть избранным.

Если три неограниченных в указанном выше смысле голосования не дают требуемых результатов, следующие три голосования ограничиваются кандидатами, за которых подало наибольшее число голосов при третьем неограниченном голосовании; число их не должно превышать более чем вдвое число подлежащих заполнению мест. После этого производятся следующие три неограниченных голосования, и так далее до тех пор, пока все места непостоянных членов Совета Безопасности не будут заполнены.

В результате такой сложной процедуры избрания непостоянных членов Совета Безопасности в Генеральной Ассамблее часто проводилось большое количество голосований. Так, в 1955 г. три непостоянных члена Совета Безопасности были избраны лишь после того, как прошло 36 отдельных голосований. В 1959 г., чтобы избрать трех непостоянных членов Совета Безопасности, Генеральной Ассамблее потребовалось уже 52 отдельных голосования. В ходе 34-й сессии Генеральной Ассамблеи при избрании кандидатуры от стран Латинской Америки было безрезультатно проведено 154 тура голосования, и только в ходе 155-го тура была избрана Мексика.

Лишь в последнее время такие затруднения удалось преодолеть благодаря изменению порядка выдвижения кандидатур. В настоящее время предварительное согласование возможных кандидатур на места непостоянных членов Совета от большинства географических групп проводится, как правило, на совещаниях каждой из таких групп, после чего представленные географическими группами кандидатуры избираются уже в ходе одного голосования¹.

Непостоянный член, срок полномочий которого истек, согласно Уставу, не может быть немедленно переизбран. При выборах непостоянных членов особое внимание должно уделяться в первую очередь степени участия членов Организации в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливому географическому распределению.

С вступлением в силу в 1965 г. поправок к пунктам 1 и 2 ст. 23 и к пунктам 2 и 3 ст. 27 Устава ООН число постоянных членов Совета Безопасности осталось неизменным, а количество непостоянных мест в Совете увеличилось с шести до десяти.

Поправки предусматривали, что при первых выборах непостоянных членов после расширения состава Совета Безопасности с 11 до 15 два из четырех дополнительных членов избираются на срок в один год. В результате при последующих выборах каждый год Генеральной Ассамблеей избираются пять непостоянных членов Совета вместо трех, как было в прошлом. Внесение в Устав ООН этих поправок повлекло за собой определенное изменение порядка принятия решений Советом Безопасности и значительно повысило роль непостоянных членов. Решения Совета Безопасности по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, то есть для принятия решений по процедурным вопросам вполне достаточно голосов непостоянных членов. Решения Совета по всем другим вопросам принимаются голосами девяти членов Совета, включая совпадающие го-

¹ Федоров В.Н. ООН, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: ЛОГОС-М, 2005. С. 72.

лоса пяти постоянных членов. Таким образом, постоянный член Совета по-прежнему может наложить вето на любую непроцедурную резолюцию.

Однако, если все пять постоянных членов Совета Безопасности воздержатся при голосовании, то голосов непостоянных членов будет вполне достаточно для того, чтобы принять решение даже по непроцедурным вопросам, относящимся к поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности. Впервые голосами одних непостоянных членов, была принята резолюция 344 от 15 декабря 1973 г. Совета Безопасности по вопросу о Мирной конференции по положению на Ближнем Востоке, открывшейся в Женеве 18 декабря 1973 г.

Резолюция Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1963 г. установила новый порядок представительства основных географических районов мира в Совете Безопасности. В соответствии с резолюцией из десяти непостоянных членов Совета пять избираются от государств Азии и Африки, один – от государств Восточной Европы, два – от государств Латинской Америки и два – от государств Западной Европы и других государств.

С юридической точки зрения непостоянные члены являются весьма важным элементом структуры Совета Безопасности, имеющим существенное значение для обеспечения нормального функционирования этого органа. Так, для принятия решения Советом Безопасности требуется, чтобы за него помимо пяти постоянных членов голосовали минимум четыре непостоянных члена. Семь непостоянных членов обладают даже своеобразным правом вето, то есть они могут не допустить принятия решения Советом Безопасности¹.

Некоторые исследователи-юристы считают, что было бы неправильно говорить о каком-то праве вето непостоянных членов Совета Безопасности, поскольку, то или иное решение отклоняется Советом Безопасности не вследствие возражения этих непостоянных членов (не менее семи), а потому, что оно не собрало требуемых девяти голосов. Однако эта точка зрения

¹ Заемский В.Ф. Механизмы ооновского миротворчества // Международная жизнь. 2004. № 7. С. 13.

(весьма распространенная в западной литературе) не может быть признана правильной, поскольку она не учитывает ни особого характера структуры Совета Безопасности; ни роли, которую играют непостоянные члены Совета в обеспечении нормальной и бесперебойной деятельности этого органа, ни той специфики процедуры принятия решений, которая характерна для этого органа. Указанная концепция имеет своей целью снять ответственность с некоторых западных стран, под нажимом которых непостоянные члены, подчас, голосовали против того или иного предложения, что на практике приводило к скрытой, замаскированной форме наложения вето на ряд существенно важных предложений Советского Союза, позднее России и других миролюбивых государств и к блокированию деятельности Совета Безопасности.

Статус непостоянного члена Совета Безопасности не простая констатация временного участия того или иного государства в работе Совета; он влечет за собой определенные политические обязательства. Если то или иное государство приобретает в результате избрания статус непостоянного члена, это означает, что данное государство в течение определенного Уставом ООН времени должно эффективно оказывать содействие работе Совета Безопасности и соответствию ее основными целями и принципами Устава, действуя не только в своих собственных интересах, но и в интересах всех членов Организации и, прежде всего, в интересах обеспечения мирного, бесконфликтного сосуществования всех государств и тесного сотрудничества между ними.

Нельзя не отметить также и еще одну немаловажную особенность структуры Совета Безопасности: в отличие от Совета Лиги Наций число непостоянных и постоянных членов Совета Безопасности не может быть изменено без внесения надлежащих поправок в текст Устава в соответствии со ст. 108 или пересмотра Устава согласно ст. 109, то есть в работе Совета Безопасности участвует строго зафиксированное в Уставе количество постоянных и непостоянных членов (в настоящее время равное 15)¹.

¹ Федоров В.Н. ООН, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: ЛОГОС-М, 2005. С. 74.

Правда, были случаи, когда Совет Безопасности работал в не полном составе:

1) отсутствие СССР в Совете Безопасности в 1950 г. в период корейского кризиса;

2) функционирование Совета Безопасности в составе 11, а не 15 членов в течение четырех месяцев в 1966 г, в период между вступлением в силу поправки, увеличивающей состав Совета Безопасности на четыре члена, и их фактическим избранием;

3) деятельность Совета Безопасности в 1980 г. в течение нескольких недель в неполном составе из-за неспособности Генеральной Ассамблеи завершить выборы одного из непостоянных членов.

Кроме того, с 19 июля 1994 г. Руанда в течение некоторого времени воздерживалась от участия в работе Совета Безопасности¹.

Такой малочисленный состав и такая структура Совета Безопасности имеют целью не только обеспечить «быстрые и эффективные действия» этого органа, но и, как подчеркивалось на конференции в Сан-Франциско, «предусмотреть постоянное равновесие в Совете между постоянными и непостоянными членами»².

Председательствование в Совете Безопасности осуществляется членами Совета поочередно в английском алфавитном порядке их наименований. Каждый председатель занимает этот пост в течение одного календарного месяца.

Каждый член Совета имеет один голос. Решения по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса не менее 9 из 15 членов. Для принятия решений по вопросам существа требуется девять голосов, включая совпадающие голоса всех пяти постоянных членов. Это – правило «единогласия великих держав», которое часто называется «правом вето»³.

Неучастие в голосовании постоянного члена не препятствует принятию решения. Такова формула принципа единогласия великих держав, который

¹ Schluter H. Die politische Funktion des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Bonn, 1995. P. 61.

² UNICIO. Vol. 11. P. 276.

³ www.un.org/russian/sc/members.asp.

служит одной из основ Совета Безопасности. Вместе с тем, используя право вето, любой постоянный член может воспрепятствовать принятию резолюции.

Все пять постоянных членов в то или иное время применяли право вето. Если постоянный член не поддерживает решение, но не хочет блокировать его посредством вето, он может воздержаться.

Принцип единогласия постоянных членов отражает реальное положение дел в мире. Только единство великих держав способно обеспечить мир и безопасность. Об осознании этого положения свидетельствует анализ результатов голосования в Совете Безопасности, обнаруживающий определенную тенденцию. С 1946 по 1990 гг. постоянные члены применяли вето 279 раз, а с 1990 по 1995 гг. – лишь дважды. В последнее время в деятельности Совета Безопасности широко распространился метод одобрения решений на основе согласования (консенсуса), который является по существу логическим продолжением принципа единогласия постоянных членов совета и проистекает из объективной практической потребности в принятии таких решений, которые, отражая единодушную волю государств-членов, имеют все шансы быть реализованными. Например, на такой основе было принято решение о ликвидации последствий вторжения Ирака в Кувейт в августе 1990г.

Все сказанное выше свидетельствует о том, что структура Совета Безопасности была разработана таким образом, чтобы отвечать потребностям обеспечения подлинно мирных дружественных отношений между всеми государствами планеты.

1.2. Полномочия Совета Безопасности ООН

С момента образования Совета Безопасности не было ни одного важного международного события, на которое бы он не обратил внимания. Именно по результатам деятельности Совета Безопасности можно говорить об удачах и неудачах работы ООН и в целом влияние на развитие международных отношений. В соответствии со ст.ст. 24-26 Устава ООН Совет Безопасности наделен большими полномочиями в части предотвращения вооруженных

конфликтов и создания условий для мирного пути их разрешения, а также налаживания сотрудничества между государствами. Функции и полномочия Совета Безопасности состоят в следующем:

- поддерживать международный мир и безопасность в соответствии с принципами и целями Организации Объединенных Наций;
- расследовать любой спор или любую ситуацию, которые могут привести к международным конфликтам;
- рекомендовать методы урегулирования таких споров или условия их разрешения;
- вырабатывать планы для создания системы регулирования вооружений;
- определять наличие угрозы миру или акта агрессии и рекомендовать меры, которые следует предпринять;
- призывать членов Организации к применению экономических санкций или других мер, не связанных с использованием силы, для предупреждения или прекращения агрессии;
- предпринимать военные действия против агрессора;
- рекомендовать принятие новых членов;
- осуществлять функции Организации Объединенных Наций по опеке в стратегических районах;
- вырабатывать рекомендации Генеральной Ассамблее о назначении Генерального секретаря и вместе с Ассамблеей избирать судей Международного Суда.

В соответствии с перечисленными функциями и полномочиями Совет вырабатывает свои решения.

Так в 2005 г. Совет Безопасности провел около 200 формальных встреч и принял 71 резолюцию по широкому кругу проблем, включая терроризм, положение в Африке, ситуацию на Ближнем Востоке, в Ираке, Афганистане. Принятые резолюции затрагивали, в частности, доклады Генерального секре-

таря по Судану (4), ситуацию в отношениях между Эритреей и Эфиопией (4), положение на Ближнем Востоке (3), ситуацию в отношении Демократической Республики Конго (3), положение в Афганистане (2), положение в Грузии (2), защиту гражданских лиц в вооруженных конфликтах (1), нераспространение оружия массового уничтожения (ОМУ) (1) и др.¹

Совет Безопасности уполномочен рассматривать любые международные споры или конфликтные ситуации, которые могут привести к военным действиям. При внесении на рассмотрение Совета Безопасности жалобы, касающейся угрозы миру, он вначале обычно рекомендует сторонам попытаться достичь согласия мирными средствами. Иногда Совет сам проводит расследование и осуществляет посредничество. Он может назначить специальных представителей либо предложить Генеральному секретарю сделать такие назначения или воспользоваться его услугами. Совет может устанавливать принципы мирного разрешения спора. Совет Безопасности ООН делает все от него зависящее, чтобы мирным путем урегулировать конфликтную ситуацию.

Когда спор приводит к военным действиям, Совет Безопасности, прежде всего, стремится как можно скорее положить им конец. Во многих случаях Совет отдавал указания о прекращении огня, сыгравшие важную роль в предотвращении эскалации военных действий. Так, резолюция ООН по Афганистану № 1510 от 13 октября 2003 г. санкционирует расширение мандата международных сил содействия безопасности, с тем, чтобы они могли «...оказывать поддержку Переходной администрации Афганистана и ее правопреемникам в поддержании безопасности в районах Афганистана за пределами Кабула и его окрестностей...»².

Однако в случае необходимости Совет Безопасности может предпринять против агрессора военные действия. По указанию Совета Безопасности при необходимости в конфликтных ситуациях могут быть использованы Вооруженные силы ООН, состоящие из военных подразделений стран-

¹ Лебедева М.М. Международные отношения. Теории, конфликты, организации. М.: ИНФРА-М, 2011.

² <http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2003/res1510.htm>.

участниц. Вооруженные силы ООН использовались, в частности, в конфликтных ситуациях в Палестине (1948), в Ливане и Йемене (1963), на Кипре (1964), в Афганистане и Пакистане (1988-1990), в Анголе (1991), Иране и Ираке (1988-1991), Кувейте (1991), Гаити (1993), Таджикистане (1994) и др. Во многих случаях этим силам удавалось погасить возникшие конфликты, установить буферные зоны между враждующими сторонами.

На заседаниях Совета Безопасности могут заслушиваться заявления Председателя Совета, заявления Совета Безопасности, доклады Генерального секретаря ООН. Так, за пять месяцев 2009 г. на заседаниях Совета Безопасности было заслушано 26 заявлений Председателя Совета Безопасности и заслушан 31 доклад Генерального секретаря ООН.

Рассмотрение основных полномочий и функций Совета Безопасности показывает, что этот орган наделен широкой компетенцией по рассмотрению и решению многообразных вопросов, относящихся к мирному урегулированию споров между государствами, предупреждению и пресечению актов агрессии и других нарушений мира, ликвидации очагов конфликтов и напряженности, свертыванию гонки вооружения и разоружению. Еще в ходе разработки Устава ООН справедливо отмечалось, что полномочия, которыми будет облечен Совет Безопасности, превышают полномочия, которые когда-либо предоставлялись международному органу.

Важной особенностью деятельности Совета Безопасности в последнее время явилось его активное подключение возложенных на него Уставом ООН полномочий, касающихся регулирования вооружений и возможного разоружения, и принятие конкретных мер по обеспечению того, чтобы все государства – члены выполняли свои обязательства в области контроля за вооружениями и разоружения, а также по предотвращению распространения во всех его аспектах всех видов массового уничтожения (ОМУ)¹.

Для выполнения своей главной ответственности за поддержание международного мира и безопасности Совет Безопасности согласно Уставу ООН

¹ Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: ВЛАДОС, 2006. С. 160.

организуется таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно. Это означает, что Совет Безопасности должен быть готов всегда немедленно собраться на свои заседания, рассмотреть любой акт агрессии, любую ситуацию или спор, представляющие угрозу международному миру и безопасности, и принять надлежащие решения. Совет Безопасности накопил огромный позитивный опыт рассмотрения и решения сложнейших и политически острых проблем войны и мира.

Авторы Устава ООН мудро предусмотрели, что Совет Безопасности не должен ограничиваться рассмотрением только конкретных споров, конфликтов между государствами, отдельных актов агрессии и других нарушений мира, он должен также иметь возможность проводить обсуждение более общих коренных проблем мировой политики на высоком уровне. С этой целью в Устав ООН была включена ст. 28, активную роль, в разработке которой сыграл Советский Союз, и пункт 2 которой гласит: «Совет Безопасности собирается на периодические заседания, на которых каждый из его членов может по своему желанию быть представлен или членом правительства, или каким – либо другим особо назначенным представителем».

Это положение Устава ООН наполнено глубоким смыслом и, по существу, намечает важное направление деятельности, эффективную организационную форму сотрудничества в рамках Совета Безопасности государств с различным социальным строем по решению коренных проблем борьбы за мир, за предотвращение новой мировой войны. Функционируя в качестве непрерывно действующего органа, Совет Безопасности рассматривает и принимает решения по отдельным кризисным ситуациям, возникающим в тех или иных районах мира, конкретным спорам и конфликтам между государствами, тогда как на своих периодических заседаниях он призван осуществлять ответственную функцию более общего характера, связанную с обзором мирового положения, преодолением обострения обстановки в мире¹.

¹ Барышев А.П. Мировая политика и ООН. М.: Общество дружбы и развития сотрудничества с зарубежными странами, 2009.

В лице ООН с учетом ее целей, функций и полномочий создана система коллективной международной безопасности, основанная на идее применения вооруженных сил «не иначе, как в общих интересах», исключительно для поддержания международного мира и только по решению ООН.

Принимать такие решения правомочен Совет Безопасности, на который государства-члены, ныне практически все государства мира, возложили «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности» (ст. 24 Устава) и согласились «подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их» (ст. 25 Устава).

Законное использование вооруженных сил возможно исключительно по решению ООН в лице Совета Безопасности в общих интересах международного сообщества государств, а также в случае законной самообороны.

И это тоже одна из основ современной системы коллективной безопасности, исходящая из решающей роли великих держав – постоянных членов Совета в деле обеспечения международного мира и безопасности.

В результате коллективные принудительные действия по решению Совета Безопасности возможны практически лишь в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии со стороны государства, не являющегося постоянным членом Совета. Такова суть концепции коллективной безопасности, воплощенной в Уставе ООН и современном международном праве.

Однако в реальной международной действительности такой правопорядок существенно нарушается, свидетельством чему явились десятки вооруженных межгосударственных конфликтов в период после Второй мировой войны. В связи с этим получили хождение концепции неэффективности ООН и разного рода проекты ее реформы.

Действительно, практически тотчас же после вступления Устава ООН в силу началась «холодная война» именно между постоянными членами Совета Безопасности, место Китая в ООН долгое время оставалось узурпированным тайваньским режимом, великими державами была развязана беспреце-

дентная гонка вооружений, началось пресловутое балансирование на грани войны, т.е. всемирной катастрофы.

В международно-правовом плане и государствами, и в доктрине была предпринята попытка обосновать правомерность использования вооруженных сил в межгосударственных отношениях в случаях, явно не соответствующих предусмотренным в Уставе ООН и действующем международном праве¹.

Однако альтернативы международному правопорядку в соответствии с Уставом ООН и действующим международным правом нет и предложить ее невозможно. Такая альтернатива, очевидно, будет возможна в условиях всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем, к чему, кстати, призывает и один из пунктов принципа неприменения силы и угрозы силой Декларации 1970 г.² Но это, по-видимому, пока весьма отдаленная перспектива.

Таким образом, в структуре ООН одним из главных органов, отвечающих за поддержание международного мира и безопасности, является Совет Безопасности, который в случае, когда рекомендованные для разрешения конфликтов меры невооруженного характера посчитает недостаточными, «уполномочивается принять такие действия воздушными, морскими или сухопутными силами, какие окажутся необходимыми для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Такие действия могут включать демонстрации, блокаду и другие операции воздушных, морских или сухопутных сил членов Организации» (ст. 42). Так как в Уставе ООН не содержится полного перечня конкретных принудительных мер, Совет Безопасности может принять решение о применении иных мер, специально не перечисленных в Уставе.

В результате исследования состава и полномочий Совета Безопасности ООН, мы можем сделать следующие выводы: во-первых, форма деятельности Совета, осуществляемая на периодических заседаниях, отличается не

¹ Серегин Н.С. К 60-летию Организации Объединенных Наций // Право и политика. 2005. № 10. С. 8.

² Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: ВЛАДОС, 2006. С. 65.

только более общим характером рассматриваемых вопросов, но и более высоким уровнем представительства государств, участвующих в таких заседаниях, а также большей степенью зависимости созыва Совета Безопасности от общего состояния международной обстановки. Кроме того, периодические заседания Совета Безопасности представляют собой новый и весьма своеобразный форум контактов и переговоров и являются неотъемлемой, существенно важной составной частью проводимого в рамках ООН непрерывного процесса переговоров.

По нашему мнению, своеобразие правового положения Совета Безопасности, в частности, компактный состав и широкие полномочия по поддержанию международного мира и безопасности, объясняется не какими-то случайными обстоятельствами, как это пытаются представить некоторые западные ученые. Появление столь своеобразной формы политического сотрудничества государств, как Совет Безопасности, объективно обусловлено рядом экономических, исторических и политических факторов, которые и определили в огромной степени специфические черты, особенности правового положения Совета Безопасности.

1.3. Роль резолюций Совета Безопасности ООН в обеспечении выполнения принципа верховенства права

Одним из общих обязательств, принимаемых государствами в соответствии с Уставом ООН, является необходимость обеспечения верховенства права в межгосударственных отношениях. По заявлению бывшего Генерального секретаря ООН К. Аннана, «для Организации Объединенных Наций верховенство права означает такой принцип управления, в соответствии с которым все лица, учреждения и структуры, государственные и частные, в том числе само государство, функционируют под действием законов, которые были публично приняты, в равной степени исполняются и независимо реализуются судебными органами и которые совместимы с международными нормами и стандартами в области прав человека. Для этого также необходимы

меры, обеспечивающие соблюдение принципов примата права, равенства перед законом, ответственности перед законом, беспристрастного применения законов, разделения властей, участия в принятии решений, правовой определенности, недопущения произвола и процессуальной, и правовой транспарентности»¹. Обеспечительные меры, предпринимаемые Советом Безопасности Организации Объединенных Наций, во исполнение принципа верховенства права будут выступать объектом настоящей статьи.

В науке международного права распространено мнение о том, что международным организациям отводится отдельная роль в обеспечении выполнения обязательств по международным договорам. Так, П.В. Саваськов указывает, что «международные организации играют значительную роль в обеспечении выполнения договоров, поскольку их органы согласно уставам часто уполномочиваются рассматривать вопросы соблюдения их членами своих договорных обязательств»². А.М. Ибрагимов справедливо отмечает, что международные организации влияют на «оздоровление ситуации с соблюдением договоров», «играют посильную роль в обеспечении договорных предписаний»³. Основным инструментом, при помощи которого международные организации способны влиять на процесс выполнения международных договорных обязательств, являются принимаемые ими резолюции. Особую нишу, несомненно, занимают обязательные резолюции, обусловленные заинтересованностью государств в наделении международной организации правом принимать юридически обязательные решения. Делегируя органам организации определенные полномочия, государства выражают свое явное согласие на принятие такими органами обязательных для выполнения решений. В этом случае государствами-участниками презюмируется, что международная организация будет действовать в интересах обеспечения выполнения междуна-

¹ Доклад Генерального секретаря ООН «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» // <http://www.un.org>.

² Международное право / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: Юрайт, 2012. С. 325.

³ Ибрагимов А.М. Характерные черты развития международно-правовых гарантий в XIX-XX вв. // Московский журнал международного права. 2009. № 2 (74). С. 12.

родных договорных обязательств в случаях, когда международный договор был принят в рамках существующей международной организации либо когда международный договор предусматривает создание последней для достижения определенной в договоре цели. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что международная организация – это не просто инструмент, используемый государствами, но и образование, обладающее международной правосубъектностью, вступающее в отношения с государствами, ее создавшими. В этом смысле прав М. Виралли, утверждающий, что если государство исполняет принятую международной организацией резолюцию, то оно выполняет свои обязательства, а в случае невыполнения оно «виновно» перед организацией.

Согласно ст. 25 Устава ООН «члены Организации соглашаются в соответствии с настоящим Уставом подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их». По справедливому замечанию Г.И. Тункина, решения Совета Безопасности ООН являются исполнительными постановлениями, не имеющими целью создание общих норм поведения¹. Обязательный характер принимаемых решений в большей степени способствует побуждению государств-членов к необходимости добросовестно выполнять свои обязательства в случае фиксации факта их нарушения в резолюции (непосредственно обеспечительная функция резолюций) либо в будущем с целью избежать негативной оценки действий государства Советом Безопасности ООН и принятия последующего обязательного решения (превентивная функция резолюций). Кроме того, резолюции Совета Безопасности, принятые в соответствии с Уставом ООН, могут создавать определенную практику или влиять на ее формирование, способствуя тем самым созданию определенных правил поведения для государств, обеспечивающих последующее выполнение обязательств по международным договорам.

Применительно к обеспечению выполнения общего обязательства о воплощении в жизнь принципа верховенства права представляют интерес неко-

¹ Тункин Г.И. Теория международного права. Вопросы теории международного права. М.: Госюриздат, 1962. С. 152.

торые конкретные резолюции Совета Безопасности ООН. Так, в Резолюции от 31 октября 2000 г. № 1325, посвященной защите прав женщин и девочек в ситуациях вооруженных конфликтов¹, Совет Безопасности акцентировал внимание на том, что обеспечивать верховенство права означает следовать принятым международным договорным обязательствам. Резолюция № 1325 подчеркивает, что выполнение общего обязательства по обеспечению верховенства права невозможно без выполнения государствами иных договорных обязательств. При этом особую озабоченность вызывают ситуации вооруженных конфликтов, которые сами противоречат основным принципам международного права – неприменения силы и мирного разрешения споров. Однако даже в условиях кризиса государствам надлежит обеспечивать выполнение международных договорных обязательств, гарантирующих минимизацию последствий такого кризиса. Контроль за осуществлением Резолюции № 1325 (2000), а также содействие актуализации гендерной проблематики в системе ООН осуществляются Канцелярией Специального советника по гендерным вопросам.

Идея обеспечения верховенства права при выполнении международных договорных обязательств в области защиты прав женщин в условиях вооруженных конфликтов, в частности от сексуального насилия, находит отражение и последовательное развитие в других резолюциях Совета Безопасности ООН. Так, в Резолюциях от 19 июня 2008 г. № 1820, 1888 (2009), где Совет Безопасности ООН подчеркивает необходимость полного соблюдения государствами и негосударственными сторонами в конфликте обязательств, вытекающих из применимого международного права, включая запрещение всех форм сексуального насилия в отношении женщин и детей, в особенности девочек². Принимая во внимание, что мер, предусмотренных ранее принятыми резолюциями, в частности Резолюцией № 1820 (2008), оказалось недостаточ-

¹ Резолюция 1325 (2000) от 31 октября 2000 г.: принята Советом Безопасности ООН на 4213 заседании // www.un.org.

² Резолюция от 30 сентября 2009 г. № 1888 (2009) (преамбула): принята Советом Безопасности ООН на 6195 заседании // www.un.org.

но, Совет Безопасности ООН поручает Генеральному секретарю ООН назначить Специального представителя «для обеспечения слаженного стратегического руководства, эффективного укрепления существующих механизмов координации усилий в... рамках ООН и проведения информационно-пропагандистской работы»¹. Совет Безопасности ООН предписывает государствам безотлагательно осуществить законодательные и судебные реформы в соответствии с нормами международного права для привлечения виновных лиц к ответственности, а сторонам в конфликте – обеспечивать тщательное расследование всех сообщений о совершении гражданскими лицами или военнослужащими актов сексуального насилия (п. п. 6, 7 Резолюции). Кроме того, осознавая, что государствам, находящимся в условиях вооруженного конфликта, довольно непросто поддерживать работоспособность и эффективность систем правосудия и иных правоохранительных и правозащитных систем, в Резолюции № 1888 (2009) Совет Безопасности ООН предусматривает возможность создания и направления при необходимости группы экспертов через структуры присутствия ООН и с согласия правительства принимающей страны для оказания помощи национальным властям в укреплении законности (п. 8 Резолюции).

В Резолюции № 2106 (2013) Совет Безопасности акцентирует внимание на обеспечении выполнения международных обязательств² и в этой связи рекомендует государствам-членам использовать опыт Группы экспертов ООН, учрежденной Резолюцией № 1888 (2009), «для укрепления верховенства права и способности систем гражданского и военного правосудия рассматривать дела, касающиеся сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта и в постконфликтных ситуациях, в рамках более широких усилий по укреп-

¹ Резолюция от 30 сентября 2009 г. № 1888 (2009) (п. 4). Специальный представитель призван наладить взаимодействие с представителями военных и судебных органов со всеми сторонами в вооруженном конфликте и структурами гражданского общества для борьбы с сексуальным насилием в условиях вооруженного конфликта.

² Резолюция от 24 июня 2013 г. № 2106 (2013): принята Советом Безопасности ООН на 6 984 заседании // www.un.org.

лению институциональных гарантий в борьбе с безнаказанностью» (п. 18 Резолюции).

Значимость обеспечения выполнения обязательств по международным договорам в целях достижения верховенства права подчеркивается Советом Безопасности ООН в ряде резолюций, посвященных правовому положению детей в ситуациях вооруженных конфликтов¹. Совет Безопасности ООН занял позицию, согласно которой обеспечению выполнения международных обязательств государствами может способствовать создание специального механизма наблюдения и отчетности в отношении детей и вооруженных конфликтов, который должен быть введен в действие Генеральным секретарем ООН. Функционирование механизма наблюдения и отчетности Совета Безопасности ООН подчинено ряду обстоятельств, в том числе формированию рабочей группы, призванной рассматривать доклады, содержащие информацию о «вербовке и использовании детей-солдат в нарушение применимых норм международного права и о других нарушениях и злоупотреблениях, которым подвергаются дети, затрагиваемые вооруженными конфликтами» (подп. «а» п. 2 Резолюции). Следует отметить, что механизм наблюдения и отчетности предполагает непосредственное участие и сотрудничество национальных правительств и организаций системы ООН и гражданского общества. Особую роль призваны сыграть межведомственные комитеты как рамочный механизм обеспечения взаимодействия с правительствами для обсуждения обязательств в отношении защиты детей и принятия последующих мер². Кроме того, механизм наблюдения и отчетности Совета Безопасности ООН включает налаживание диалога между организациями системы ООН и негосударственными вооруженными группами для обеспечения защиты детей и доступа к ним. При этом диалог должен вестись в контексте мирных

¹ См., в частности: Резолюция от 26 июля 2005 г. № 1612 (2005): принята Советом Безопасности ООН на 5235 заседании // www.un.org.

² Резолюция от 7 марта 2014 г. № 2143 (2014) (п. 3): принята Советом Безопасности ООН на 7129 заседании // www.un.org.

процессов там, где они осуществляются, и в рамках сотрудничества между ООН и соответствующим правительством (подп. «d» п. 2 Резолюции).

Резолюция № 1612 предусматривает и иные обеспечительные меры наряду с механизмом наблюдения и отчетности, а именно: возможные меры ответственности миротворческих миссий ООН, обеспечивающих эффективный контроль за выполнением резолюций Совета Безопасности ООН (п. 10 Резолюции); деятельность советников по вопросам защиты детей, действующих в рамках мандатов операций ООН по поддержанию мира (при этом Генеральный секретарь ООН систематически оценивает потребности в таких советниках, их численность и роль при подготовке каждой операции ООН по поддержанию мира (п. 12 Резолюции)); инициативы региональных и субрегиональных организаций и механизмов по защите детей, затрагиваемых вооруженными конфликтами, в том числе механизмы коллегиальных обзоров, наблюдения и отчетности, механизмы по защите детей, организация подготовки персонала по вопросам защиты детей и иные меры (п. 13 Резолюции); непосредственное включение вопросов защиты, обеспечения прав и благополучия детей, затрагиваемых вооруженными конфликтами, во все мирные процессы, мирные договоренности и в процессы планирования и составления программ по постконфликтному восстановлению и реконструкции (п. 14 Резолюции).

Преследуя конечную цель – обеспечение верховенства права в межгосударственных отношениях, Резолюция акцентирует внимание на мерах, обеспечивающих добросовестное выполнение государствами их международных обязательств, вытекающих из договоров, защищающих права детей в ситуациях вооруженных конфликтов. Отличительной особенностью проанализированной Резолюции является наличие конкретных обеспечительных мер, поддерживаемых юридически обязательной силой решений, принимаемых Советом Безопасности ООН. Действенность таких мер доказывается самим

Советом Безопасности и отмечается, в частности, в Резолюциях № 1998 (2011)¹, № 2068 (2012)² и № 2143 (2014).

Интересной в контексте рассматриваемого общего международного обязательства обеспечить верховенство права представляется Резолюция Совета Безопасности № 1674 (2006), направленная на обеспечение выполнения обязательств государств в отношении всего гражданского населения в ситуациях вооруженных конфликтов³. В качестве основных мер, обеспечивающих выполнение международных договорных обязательств, в Резолюции № 1674 (2006) названы следующие: механизмы правосудия и примирения; меры ответственности государств; ратификация международных договоров по международному гуманитарному праву, правам человека и правам беженцев; принятие законодательных, судебных и административных мер; включение во все мирные процессы, мирные соглашения и планы постконфликтного восстановления и реконструкции конкретных мер по защите гражданских лиц; распространение информации о международном гуманитарном праве, правах человека и беженцев, о применении соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН посредством миротворческих и других миссий ООН; использование Международной комиссии по установлению фактов, предусмотренных в ст. 90 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г.⁴

Подводя итог, следует отметить, что обязательные решения, принимаемые международными организациями, обусловлены заинтересованностью государств в наделении международной организации правом принимать юридически обязательные решения. В этом смысле презюмируются действия международной организации в интересах обеспечения выполнения международных договорных обязательств, что может быть подтверждено деятельностью Совета

¹ Резолюция от 12 июля 2011 г. № 1998 (2011): принята Советом Безопасности ООН на 6581 заседании // www.un.org.

² Резолюция от 19 сентября 2012 г. № 2068 (2012): принята Советом Безопасности ООН на 6838 заседании // www.un.org.

³ Резолюция от 28 апреля 2006 г. № 1674 (2006): принята Советом Безопасности ООН на 5430 заседании // www.un.org.

⁴ Резолюция от 11 ноября 2009 г. № 1894 (2009): принята Советом Безопасности ООН на 6216 заседании // www.un.org.

Безопасности ООН (принятием соответствующих резолюций) по обеспечению верховенства права и выполнению государствами в этой связи целого ряда обязательств, вытекающих из различных международных договоров.

Глава 2. Деятельность Совета Безопасности ООН по поддержанию международного мира и безопасности

2.1. Полномочия Совета Безопасности по поддержанию международного мира и безопасности

Вопрос о роли Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в последние годы стал особенно актуален. Несмотря на глобальные перемены в мире с момента создания Организации объединенных наций (далее – ООН) и закрепления в ее Уставе цели поддержания международного мира и безопасности, это направление по-прежнему остается приоритетным. ООН принадлежит ключевая роль в обеспечении международного мира и безопасности. Устав ООН имеет форму международного договора и обязывает членов Организации решать все споры мирными путями, так, чтобы не создавать угрозу международному миру, безопасности и справедливости. Они должны отказаться от угрозы использования силы против, какого бы то ни было, другого государства и имеют право выносить любой спорный вопрос на осуждение Совета Безопасности.

Совет Безопасности Организации Объединенных Наций – главный орган, ответственный за поддержание мира и безопасности. Согласно Уставу, государства – члены ООН обязуются подчиняться решению Совета и выполнять их. Рекомендации других органов ООН не имеют такой же обязательной силы, как решения Совета Безопасности, но могут влиять на ситуацию, потому что они выражают точку зрения международного сообщества.

Именно Совет Безопасности ООН согласно ее Уставу определяет существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и делает рекомендации или решает какие меры следует предпринять для поддержания международного мира и безопасности¹.

По своему правовому положению Совет Безопасности – постоянно действующий руководящий политический орган. Совет Безопасности призван

¹ Варфоломеев А.А. Негосударственные угрозы миру и безопасности и технологии их предотвращения: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Нижний Новгород, 2007.

быть нейтральным координирующим органом ООН, специфической организационной формой политического сотрудничества государств с различным общественно-экономическим устройством. В соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности является единственным органом, правомочным принимать решения, связанные с действиями ООН по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности. Согласно Уставу, только Совет Безопасности и никакой другой орган или должностное лицо ООН имеет право выносить решения о проведении операций или решать вопросы, связанные с созданием и использованием вооруженных сил ООН, в частности такие, как определение задач и функций вооруженных сил, их состава и численности, структуры командования этих сил, сроков пребывания их в районах операций, а также вопросы руководства операциями и определений порядка их финансирования.

Совет Безопасности реально начал работать как орган, который действует в интересах поддержания мира и безопасности от имени всех государств – членов Организации Объединенных Наций только в последние годы прошлого столетия.

За это время Совет Безопасности принял большое количество решений, которые стали важными прецедентами дальнейшего функционирования Совета. Яркими примерами таких решений является создание руандийского и югославского трибуналов, деятельность во время ирако-кувейтского конфликта (вопрос о правомерности действий Совета Безопасности в этом случае все еще широко дискутируется, однако, сомнений в том, что эта акция продемонстрировала способность Совета к оперативному реагированию ни у кого из комментаторов не вызывает), активное участие в разрешении камбоджийского кризиса, «дело Локерби» и целый ряд других¹.

Квалификация ситуаций, возникающих на международной арене, представляющих угрозу миру и безопасности и предполагающих принятие мер, предусмотренных Гл.VII Устава ООН представляет собой новшество для дея-

¹ Бутрос-Гали Б. Повестка дня для мира. Нью-Йорк, 1995. С. 5.

тельности Совета Безопасности с момента создания Организации. На основании данной Главы действия Совета приобретают все большую решительность.

Примером такой деятельности являются: квалификация массовых нарушений прав человека как угрозы нарушения международного мира и безопасности; квалификация внутригосударственных конфликтов как способных дестабилизировать международный правопорядок и привести к угрозе миру; квалификация положения, возникающего в результате террористических актов, как угрожающих миру и безопасности.

Последствием этих новых тенденций является начало вторжения Совета Безопасности в сугубо внутренние дела государств: рассмотрение внутригосударственных конфликтов международным сообществом без согласия соответствующих государств, принятие решений о передаче граждан иностранному государству или Международному уголовному трибуналу, вторжение в уголовную юрисдикцию суверенных государств, решения об отмене внутренних законодательных актов и др.

Примером такого «сомнительного» расширения компетенции Совета Безопасности могут служить миротворческие операции в Ираке, бывшей Югославии, так же разворачивающаяся военная интервенция в Ливии.

Российской Федерацией в 1999 г. на сессии Спецкомитета по Уставу ООН и усилению роли Организации был внесен рабочий документ: проект резолюции 54-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН¹. Основная концепция этого документа – подтверждение положений Главы VII Устава ООН, регулирующих применение вооруженных сил при проведении миротворческих операций в рамках организации Объединенных Наций. В нем подчеркивается, что никакие региональные организации не имеют право предпринимать принудительные действия без делегирования им полномочий Советом Безопасности, в соответствии с Уставом ООН.

На Ассамблее тысячелетия Российская Федерация предложила новую концепцию мира в XXI веке, одним из ключевых аспектов которой является

¹ Дос. UN. A/AC.182/L.104 и A/AC.182/L.104.Rev.1.

вопрос о применении вооруженной силы в регулировании международных отношений. Российская делегация отмечает, что рабочий документ, в рамках данной концепции, предложен с целью развития международно-правовых принципов, касающихся неприменения силы или угрозы силой. Также подчеркиваются исключительные полномочия Совета Безопасности ООН в решении вопросов использования вооруженной силы в целях поддержания международного мира и безопасности.

Необходимо отметить, что в деятельности Совета Безопасности на первый план выдвинуты именно средства превентивной дипломатии, в отличие от прежних прерогатив (преимущественно разделительная функция прежних миротворческих операций, направленная на прекращение огня и установление перемирия). Все чаще применяются такие средства мирного урегулирования международных конфликтов, как добрые услуги, консультации, посредничество, переговоры, установление фактических обстоятельств споров и конфликтов.

Происходят существенные сдвиги в области поддержания мира в вопросах достижения четкого взаимопонимания государств-членов в отношении персонала и имущества, которые необходимо содержать на должном уровне готовности для проведения операций по поддержанию мира.

В настоящее время ситуация в мире резко изменилась, и гораздо чаще возникают не международные, а внутригосударственные конфликты. Эти конфликты могут усиливаться и оказывать дестабилизирующее влияние на окружающие страны, и, таким образом, вылиться в полноценный межгосударственный конфликт. В этой связи возникает вопрос об актуальности существующих мирных способов разрешения конфликтных ситуаций в мире, где преобладают конфликты «нового поколения».

Традиционные способы урегулирования международных конфликтов ориентированы на разрешение или предупреждение, прежде всего, международных споров, хотя так же они могут применяться и к внутригосударственным конфликтам. Обычно конфликтные ситуации требуют согласия всех за-

интересованных участников спора для задействования миротворческих сил ООН, поэтому их эффективное применение в международных конфликтах часто бывает затруднительно. Исключением являются операции Совета Безопасности ООН, которые являются крайней мерой, когда все остальные средства урегулирования спора исчерпаны, и согласие участников уже не требуется. Положение усложняется, когда конфликт локализуется в рамках одного государства и считается его внутренним делом. В современных условиях речь должна идти об адаптации традиционных методов и средств к новым реалиям, а также о выработке новых подходов к предотвращению и урегулированию международных конфликтов в таких ситуациях, когда внутригосударственные трения приобретают такие масштабы, которые способны представить реальную угрозу нарушения международного мира и безопасности.

В ответ на этот вызов современности в деятельности Совета Безопасности ООН появился принципиально новый элемент – принуждение к миру. Соответственно возникла тенденция придания миротворческим миссиям ООН комплексного многопрофильного характера, который существенно отличается от прежних операций по поддержанию международного мира. Естественно, при этом обострилась потребность в четком и ясном определении компетенции ООН в каждом конкретном случае.

Следует отметить, что, несмотря на ст. 34 Устава ООН, согласно которой «Совет Безопасности может расследовать любой спор или любую ситуацию, которые могут привести к международным трениям или вызвать спор», до сегодняшнего дня Совет Безопасности не в полной мере использовал эти возможности и не вмешивался в конфликтные ситуации, пока они не перерастали в открытую войну. Вместе с тем темпы принятия решений о миротворческих операциях в «горячих точках», которые были приемлемы ранее, в настоящее время уже не удовлетворяют современным реалиям.

Особого внимания, вследствие усложнившегося характера миротворческих операций последнего поколения, заслуживает Военно-штабной комитет (далее – ВШК) – вспомогательный орган Совета Безопасности ООН, созда-

ние которого предусмотрено в ст. 47 Устава ООН. В состав ВШК входят Начальники Штабов постоянных членов Совета Безопасности ООН или их представители. Комитет фактически бездействует с середины 1947 г., не получая никаких заданий от Совета Безопасности, тем не менее заседания ВШК проводятся один раз в две недели. Существуют проекты наделения ВШК реальными функциями, но пока они не получили общей поддержки.

Повышение роли Совета Безопасности и появление абсолютно новых аспектов его деятельности порождают множество споров у экспертов о том, ограничены ли юридические возможности, имеются ли какие-либо пределы, рамки для решений Совета? Сторонники распространенной «классической» теории считают, что, так как Устав ООН не предоставил прямых нормотворческих функций Совету Безопасности, он уполномочен принимать решения только по политическому характеру. ООН, и соответственно Совет Безопасности, выполняет исполнительные функции по поддержанию международного мира и безопасности. Это положение закреплено в Уставе Организации Объединенных наций. Обязанность Совета Безопасности «расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям или вызвать спор...» (ст. 34) наделяет его полномочиями «рекомендовать надлежащую процедуру или методы урегулирования» (ст. 36), а также выявлять «существование любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и» делать «рекомендации или» определять, «какие меры следует предпринять... для поддержания или восстановления международного мира и безопасности».

Также, есть другая точка зрения, в соответствии с которой решения Совета Безопасности считаются, с одной стороны, исполнительными, т.е. актами правоприменительного характера, а с другой – нормообразующими актами. В подтверждение данной теории, ее сторонники указывают на полномочие Совета Безопасности утверждать уставы международных трибуналов *ad hoc*, а также на созданный им прецедент квалификации массовых нарушений прав человека и нарушений международного гуманитарного права, кото-

рые могут представлять реальную угрозу миру и безопасности. Эти функции Совета Безопасности не предусмотрены Уставом ООН и являются в определенной степени результатом расширенного толкования главы VII Устава.

Западные юристы и политики по-разному определяют роль и место Совета Безопасности в системе главных органов ООН. Так, известные на Западе комментаторы Устава ООН Л. Гуарич и Э. Хамбро считают Совет Безопасности главным образом «исполнительным органом ООН»¹. Профессор Колумбийского университета Р. Макивер полагает, что Совет Безопасности все-таки больше чем исполнительный орган, поскольку он является конечной инстанцией, определяющей, какие меры должны быть приняты, а также метод их выполнения»².

Такого же мнения придерживаются английский юрист Г. Шварценбергер и профессор Чикагского университета Г. Моргентхау³. Профессор Калифорнийского университета С. Гудспид, напротив, утверждает, что Совет Безопасности «никак нельзя считать исполнительным органом» и что он является органом «со специфическими и ограниченными функциями»⁴. По существу, ту же точку зрения разделяет немецкий юрист Г. Дам, заявляя, что Совет Безопасности «является только носителем особой функции» – функции по поддержанию международного мира и безопасности⁵. Некоторые западные правоведы и политические деятели сравнивают Совет Безопасности с «квази-судебным трибуналом» для рассмотрения споров между государствами, «полицейским участком ООН»⁶ и т.д.

Отличительной чертой подобных определений являются их односторонний и формально-юридический характер, а также то, что они создают искаженное представление о правовом положении Совета Безопасности. Все

¹ Goodrich L.M., Hambro E. the Charter of the United Nations. Commentary and Documents. Op. cit. P. 28.

² Maciver R. The Nations and United Nations. N.Y., 1959. P. 74.

³ Schwarzenberger G. International Law. Vol. 1. Op. cit. P. 537; Morgenthau H. The Impasse of American Foreign Policy. Chi., 1962. P. 131.

⁴ Goodspaid S. The Nature and Function of International Organization. N.Y., 1948. P. 327.

⁵ Dahm G. Wolkerrecht. Bd. II. Stuttgart, 1961. S. 187, 209.

⁶ Ross A. Constitution of the United Nations. N.Y., 1950. P. 168.

эти определения упускают из виду главное, существенное, а именно что Совет Безопасности является основным политическим органом ООН по координации усилий всех ее членов в деле обеспечения международного мира и безопасности и создания реальных политических и юридических предпосылок и гарантий тесного международного сотрудничества. В этих определениях, в которых нельзя не усмотреть явной недооценки роли и значения Совета Безопасности, сказывается влияние официально проводимой по отношению к Совету Безопасности политики западных стран – политики, преследующей цель использовать этот орган исключительно в интересах крупных западных государств и нанесшей в связи с этим большой ущерб его работе.

По вопросу о правовой природе и роли Совета Безопасности западные ученые продолжали в основном ту линию, начало которой положил американский политик Дж. Ф. Даллес. В октябре 1945 г., еще до того как Совет Безопасности начал функционировать, Даллес писал: «Роль Совета Безопасности является в основном негативной. Его задача состоит в том, чтобы прекратить публичные ссоры между нациями. Но он не обладает властью изменять условия, которые вызывают эти ссоры»¹.

По нашему мнению, постановления Совета Безопасности можно причислить, к нормообразующим актам. Подтверждением нашей точки зрения является ст. 25 Устава ООН, которая обязывает государства следовать решениям Совета Безопасности, принятым по вопросам, касающимся поддержания международного мира и безопасности. Если государство не подчинится решению Совета, оно соответственно нарушит Устав Организации Объединенных наций, поэтому нельзя считать такие решения только политическими, так как они влекут международно-правовые последствия.

Решения Совета Безопасности имеют определенное правовое содержание, следовательно, существуют и юридические пределы деятельности Совета.

¹ Dulles J. The United Nations: A Prospections. The General Assembly // Foreign Affairs. 1945. Vol. 24. № 1. P. 1.

Мы считаем, что, несмотря на возможность самого широкого толкования Устава ООН, компетенция Совета Безопасности определена достаточно четко. Поэтому все нововведения в деятельности Совета Безопасности не противоречат Уставу ООН, не смотря на то, что фактически в нем не закреплены. Совет Безопасности ООН является органом международной организации, функционирующей на основании международного договора, который, непосредственно, выступает в качестве конституционной основы Организации. Следовательно, какими бы широкими полномочиями не был бы наделен Совет Безопасности Уставом ООН, они все же ограничены конституционными рамками, которые действуют для всей Организации. То есть, любые полномочия Совета Безопасности не выходят за рамки компетенции Организации в целом, и, более того, на них накладываются специфические ограничения, связанные с внутренним разделением функций и полномочий между различными структурами и органами в составе ООН. При исполнении своих обязанностей Совет Безопасности должен действовать в соответствии с основополагающими принципами Организации. Для достижения этой цели ему и предоставлены Главой VI, VII, VIII и XII Устава специальные полномочия, выход за пределы которых означал бы для Совета совершение действия, которое не входит в его компетенцию.

Здесь, казалось бы, есть некоторое противоречие между констатацией у Совета Безопасности лишь специальных полномочий и одобрением новых аспектов в его деятельности, не нашедших должной основы в Уставе ООН.

По нашему убеждению, разрешение этого «противоречия» кроется в самом Уставе. В Уставе ООН закреплены положения о главной ответственности Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности (ст.24), о возможности принятия в этих целях необходимых мер, а также полномочия по созданию вспомогательных органов.

Как отметил Генеральный секретарь ООН К. Аннан в своем докладе 2000 г. «...С окончанием конфронтации и выходом Совета Безопасности из

порожденного холодной войной паралича десятилетие 90-х гг. стало пиком активности Организации Объединенных Наций»¹.

На нынешнем этапе важно закрепить роль ООН в качестве центрального механизма коллективного регулирования международных отношений, подтвердить уставные prerogatives Совета Безопасности. Именно эти задачи ставит перед собой российская внешняя политика в отношении будущего ООН в целом. Элементы российского подхода к данной проблеме нашли свое отражение в итоговом документе Саммита тысячелетия, состоявшегося в Нью-Йорке 6-8 сентября 2000 г.

Опыт истории показывает, что степень эффективности ООН всегда находилась, и на данном этапе находится, в прямой зависимости от политики входящих в нее государств, от соблюдения ими положений Устава. Всякий раз, когда члены ООН могли совместными усилиями претворять в жизнь основные требования Устава, Организация подтверждала свою способность служить интересам мира, безопасности и стабильности на планете.

2.2. Миротворческая деятельность Совета Безопасности ООН

На протяжении более чем полувека заметно расширилась миротворческая деятельность Совета Безопасности, которую можно квалифицировать как совокупность мер политического, дипломатического, экономического, правового, военного и иного характера, включающих мирные средства в соответствии с главой VI Устава ООН и рекомендации и меры, не связанные с использованием вооруженных сил, по главе VII Устава ООН, а также коллективные действия, предпринимаемые Организацией Объединенных Наций и региональными организациями (ОБСЕ, СНГ, АС, ОАГ и др.) на основе главы VIII Устава ООН с использованием военных наблюдателей, военных контингентов, полиции (милиции), гражданского персонала, направленные на предотвращение и мирное урегулирование споров и конфликтов между госу-

¹ Annan K. «We, the Peoples»: The Role of the United Nations in the 21st Century. UN DPI. N.Y, 2000. P. 48.

дарствами и внутри государств и способствующие поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности¹.

Операции по поддержанию мира, проводимые под эгидой Совета Безопасности – мощный инструмент в руках международного сообщества, необходимый для сохранения международного мира и безопасности. Роль их была признана в 1988 г., когда Силы ООН по поддержанию мира получили Нобелевскую премию мира.

Хотя это не отражено в Уставе, но деятельность ООН по поддержанию мира началась в 1948 г. с учреждением Органа по наблюдению за выполнением условий перемирия на Ближнем Востоке. Операции по поддержанию мира начинаются с санкции Совета Безопасности, с согласия правительства вовлеченной страны и всех заинтересованных сторон. В них могут участвовать военные и полицейские силы наряду с гражданским персоналом. Операции могут потребовать создания миссий военных наблюдателей, развертывания миротворческих сил или того и другого одновременно. Миссии военных наблюдателей формируются из офицеров, которые несут службу без личного оружия, и предназначены обычно для наблюдения за выполнением договоренностей или за прекращением огня. Солдаты миротворческих сил имеют оружие, но в большинстве случаев используют его только для самообороны.

Военный персонал для участия в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций комплектуется из представителей государств-членов ООН на добровольной основе и финансируется международным сообществом.

Советом Безопасности ООН был разработан набор инструментов, самыми важными из которых являются раннее обнаружение, превентивная дипломатия, поощрение к миру (установление мира), операции по поддержанию мира, миростроительство, разоружение и санкции.

Совет Безопасности играет важную роль в сфере раннего обнаружения и выявления зарождающихся конфликтов и кризисных ситуаций. Именно

¹ Stoessinger J. The Might of Nations. N.Y., 1982. P. 125.

Совет Безопасности наделен в соответствии со статьей 34 Устава ООН правом в целях выявления потенциально опасных ситуаций и споров оперативно направлять миссии по расследованию фактических обстоятельств спора или ситуации, чтобы вникнуть в детали такого спора или ситуации, выяснить, не представляют ли они угрозу поддержанию мира, и одновременно продемонстрировать сторонам беспокойство ООН в целом. На практике Совет Безопасности часто прибегал к такому методу и направил за послевоенный период свыше 50 разного рода миссий.

Так, с 1988 г. ООН активно включилась в процесс мирного урегулирования и согласования спорных вопросов между правительством Анголы и силами оппозиции, Национальным союзом за полную независимость Анголы (УНИТА), так как страна изнемогала от затяжной гражданской войны, начавшейся в 1975 г. после провозглашения независимости.

Усилия ООН включали посредничество Генерального секретаря и его уполномоченных, организацию мирных переговоров, введение Советом Безопасности эмбарго на поставки оружия и нефти силам УНИТА, контроль за национальными выборами. С 1988 г. Совет Безопасности учредил четыре последовательные миссии по поддержанию мира в регионе. Первая, начавшаяся в 1989 г. (КМООНА I)¹, наблюдала за выводом проправительственных кубинских войск из Анголы. Вторая (КМООНА II)² с 1991 г. должна была контролировать прекращение огня, проводить демобилизацию сил враждующих сторон и наблюдать за выборами в 1992 г., не признанными силами УНИТА после оглашения результатов, что привело к возобновлению военных действий.

В 1995 г. была учреждена третья миссия (КМООНА III)³. Для закрепления успехов мирных инициатив Генеральный секретарь лично посетил Анголу в начале 1997 г. и призвал к взаимопониманию и поддержке правительство национального единства, которое пришло к власти в апреле 1997 г. Чет-

¹ <http://www.un.org/russian/peace/pko/angola1.htm>

² <http://www.un.org/russian/peace/pko/angola2.htm>

³ <http://www.un.org/russian/peace/pko/angola3.htm>

вертая миссия (МНООНА)¹ начала свою работу в 1997 г. с целью укрепления мира и оказания помощи в переходный период. Доставка гуманитарной помощи, разминирование, помощь в репатриации почти 300000 беженцев и содействие восстановлению экономики – таковы постоянные сферы деятельности ООН в Анголе.

Различного рода миссии Совет Безопасности также проводил в Республике Конго, Руанде, Сомали, Эритреи, Либерии и т.д.

В качестве еще одного примера можно привести ситуацию в Центральной Африке. Столкнувшись в 1996 г. с несколькими мятежами в вооруженных силах, группа африканских стран сформировала Международный посреднический комитет, который взял на себя обязанности по заключению мирных соглашений между мятежниками и правительством. Африканские государства направили в ЦАР межафриканские силы для выполнения достигнутых договоренностей и обеспечения безопасности. На Национальной конференции по примирению в феврале 1998 г. присутствовали несколько африканских лидеров и представитель Генерального секретаря. В августе 1997 г. Совет Безопасности на основании главы VII Устава ООН признал законными действия межафриканских сил и в марте 1998 г. учредил Миссию ООН в Центральноафриканской Республике (МООНЦАР)², которая их заменила и продолжила оказание помощи в обеспечении безопасности и стабильности.

Так же миротворческая миссия Совета Безопасности ООН была проведена в Руанде. Участие ООН во внутренних делах Руанды началось в 1993 г., когда Руанда и Уганда обратились с просьбой о размещении военных наблюдателей вдоль их общей границы для предотвращения ситуаций, позволяющих Руандийскому патриотическому фронту (РПФ) использовать эту территорию в военных целях. Совет Безопасности в июне 1993 г. учредил Миссию наблюдателей ООН Уганда-Руанда (МНООНУР)³, разместив контингент на

¹ <http://www.un.org/russian/peace/pko/angola4.htm>

² Док. ООН. S/RES/1159 (1998).

³ Док. ООН. S/RES/846 (1993).

границе со стороны Уганды, чтобы предотвратить поступление военной помощи в Руанду.

Военные действия начались в Северной Руанде в 1990 г. между правительством хуту-большинства и РПФ, руководство которым находилось в руках тутси и который действовал в северных районах Руанды и с территории Уганды. Мирные переговоры, проходившие при посредничестве Танзании и ОАЕ, привели в 1993 г. к заключению Мирного соглашения. Оно предусматривало создание правительства переходного периода и проведение выборов. По запросам Руанды и РПФ Совет Безопасности в октябре 1993 г. сформировал новую международную организацию – Миссию ООН по оказанию помощи Руанде (МООНПР)¹, задача которой – способствовать претворению в жизнь достигнутой договоренности, наблюдать за ее выполнением и поддерживать правительства переходного периода.

Организация Объединенных Наций ходатайствовала о размещении воинского контингента, но в начале событий откликнулись только Бельгия, приславшая половину батальона численностью 400 человек, и Бангладеш, предоставившая 400 солдат для материально-технического обеспечения. понадобилось 5 месяцев, чтобы выйти на расчетный уровень в 2548 человек. Вследствие многочисленных разногласий между сторонами осуществление Соглашения откладывалось. Из-за этого правительство переходного периода так и не пришло к власти.

В апреле 1994 г. президенты Руанды и Бурунди погибли, когда возвращались с мирных переговоров из Танзании, так как руандийский самолет потерпел катастрофу при до сих пор не выясненных обстоятельствах. Он разбился при посадке в аэропорту Кигали, столицы Руанды. Вслед за этим инцидентом прокатилась мощная волна убийств на этнической и политической почве: премьер-министр, министры кабинета и миротворцы из состава МООНПР стали первыми жертвами.

¹ Док. ООН. S/RES/812 (1993).

Убийства в основном коснулись тутси и хуту, придерживавшихся умеренных взглядов, а исполнители находились в вооруженных силах, охране президента и молодежной милиции, организованной правящей партией, как впоследствии подтвердил Специальный представитель Комиссии ООН по правам человека в Руанде. РПФ возобновил свое продвижение с севера и востока Руанды, и правительственная власть в стране перестала существовать. Было сформировано новое временное правительство, но и оно не смогло остановить массовые убийства. С севера продвигались войска РПФ, увеличивая количество беженцев и вынужденных переселенцев. Только 28 апреля, например, в Танзанию, опасаясь насилия, перебрались 280 000 человек. Еще одна волна беженцев откатилась в Заир. ООН и другие организации оказывали экстренную помощь в беспрецедентном масштабе.

МООНПР безуспешно пыталась добиться прекращения огня, при этом участились случаи нападения на ее личный состав. После того как некоторые страны дружно отозвали контингенты своих войск, в апреле Совет Безопасности сократил воинский контингент с 2548 до 270 человек. Несмотря на ограничение своего присутствия, солдаты МООНПР сумели защитить тысячи руандийцев, которые нашли убежище в лагерях, расположенных в местах, контролируемых МООНПР.

В мае Совет Безопасности ввел эмбарго на торговлю оружием с Руандой, призвал к немедленным международным действиям и снова усилил воинский контингент МООНПР, доведя его численность до 5500 человек. Но потребовалось около шести месяцев, чтобы государства-члены ООН направили сюда свои войска.

Проявив заботу о гражданском населении и руководствуясь главой VII Устава ООН, в июне Совет санкционировал проведение международной гуманитарной операции. Многонациональные силы под французским командованием выполнили «Операцию Бирюза», в ходе которой была создана зона гуманитарного прикрытия в Юго-Западной Руанде. Операция закончилась в августе, и управление зоной приняла на себя МООНПР.

В июле войска РПФ взяли под контроль Руанду, завершив гражданскую войну, и сформировали правительство большинства. Новое правительство заявило о своей верности Мирному соглашению от 1993 г. и заверило МООНПР, что будет сотрудничать в вопросе возвращения беженцев.

Что касается Миссии МНООНУР, то, когда в апреле начался конфликт, ее наблюдатели распространили свои контролирующие функции в Уганде на весь пограничный регион. Но Совет Безопасности постепенно сворачивал операцию, и в сентябре МНООНУР покинула Уганду.

К октябрю 1994 г., по предварительным оценкам, из населения численностью в 7,9 млн. человек погибло, по крайней мере, полмиллиона. Еще 2 млн. выехали в зарубежные страны, а другие 2 млн. были перемещены внутри страны. Гуманитарное воззвание ООН, опубликованное в июле, помогло собрать 762 млн. долларов для оказания гуманитарной помощи.

Экспертная комиссия, учрежденная Советом Безопасности, в сентябре докладывала о ставших известными «вопиющих фактах», свидетельствующих о том, что экстремистские элементы хуту осуществляют акты геноцида против населения тутси «организованно, спланировано, систематически и методично»¹.

В ноябре 1994 г. Совет Безопасности учредил Международный трибунал по Руанде для того, чтобы наказать виновных в геноциде и военных преступлениях. Трибунал работал в Аруше, Танзания, и в 1995 г. выдвинул первые обвинения, а в 1997 г. провел первые судебные процессы.

МООНПР продолжала прилагать усилия для достижения безопасности и стабильности, оказывать гуманитарную помощь, обезвреживать противопехотные мины и помогать возвращению беженцев. Однако правительство Руанды стремилось к свертыванию Миссии, утверждая, что МООНПР не соответствует своим задачам. Совет Безопасности удовлетворил эту просьбу, и в марте 1996 г. Миссия была отозвана. На заседании, организованном правительством Руанды и Программой развития ООН в 1996 г., международные

¹ ООН. Основные факты. Справочник / пер. с англ. М.: Весь мир, 2000. С. 101.

доноры предоставили более 617 млн. долларов на восстановление страны. Учреждения ООН до сих пор продолжают оказывать гуманитарную помощь и способствовать возвращению беженцев¹.

Совет Безопасности время от времени расширяет свою деятельность, охватывая также внутригосударственные проблемы. Совет может квалифицировать их как угрозу миру со всеми вытекающими из этого последствиями.

Так, например, Резолюцией Совета Безопасности от 3 декабря 1992 г. было установлено, что ситуация в Сомали представляет угрозу международному миру, и в связи с этим были приняты все возможные меры для разрешения внутригосударственного конфликта. В соответствии с вышеупомянутой резолюцией в Сомали были направлены войска для оказания гуманитарной помощи населению в целях спасения от голода и предотвращения беспорядков².

Эти события положили начало для нового развития полномочий Совета Безопасности. В заявлении Совета, принятом на заседании с участием глав государств и правительств в 1992 г., было отмечено: «Отсутствие войны и вооруженных конфликтов само по себе не обеспечивает международного мира и безопасности. Невоенные источники нестабильности в экономической, социальной, гуманитарной и экологической областях стали угрозой миру и безопасности»³.

Однако резолюции Совета Безопасности призваны не устанавливать новые нормы, а помогать реализовывать на практике Устав ООН. Они обязательны юридически как акты применения права. Деятельность Совета резко усилилась после окончания холодной войны. Так с 1946 по 1989 гг. в среднем каждый год принималось около 20 резолюций, а уже в 1990 г. их было принято 37, в 1995 г. – свыше 100⁴. Согласно Уставу ООН Совет Безопасности

¹ ООН. Основные факты. Справочник / пер. с англ. М.: Весь мир, 2000. С. 102.

² Док. ООН. S/RES/746 (1992).

³ Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: ВЛАДОС, 2006. С. 64.

⁴ Ушаков Н.А. Принцип единогласия великих держав в ООН. М.: Проспект, 2005. С. 84.

несет «главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности» (ст. 24)¹.

Несмотря на большое количество миротворческих операций, проведенных Советом Безопасности ООН, центральное место этого органа в поддержании мира в отдельных регионах ставится под сомнение в связи с некоторыми операциями, проводимыми региональными организациями².

В соответствии с Уставом ООН на Совете Безопасности лежит главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Между тем в последние полвека именно региональные организации, а не Совет Безопасности чаще всего прибегали к применению силы для поддержания мира. Это привело к появлению мнений о том, что такие действия являются нарушением Устава ООН³, и противоположных – о том, что Совет Безопасности просто потерял свое значение.

Отправной точкой является п. 4 ст. 2 Устава ООН, который прямо запрещает любое применение силы или угрозы силой против территориальной целостности или политической независимости любого государства либо иным любым способом, не совместимым с целями ООН. Исключение сделано для случаев индивидуальной или коллективной самообороны по ст. 51 Устава. Такое право носит временный характер, оно допускается «до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности». Таким образом, ничто не препятствует региональным организациям использовать силу для коллективной обороны без предварительной санкции Совета Безопасности. Региональные организации могут участвовать в применении силы с санкции Совета Безопасности по ст. 43 Устава.

Перейдем теперь к главе VIII Устава, ст. 53 которой прямо говорит о том, что «никакие принудительные действия не предпринимаются... региональными органами без полномочий Совета Безопасности». Условие упол-

¹ Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. Международное право. М.: Проспект, 2004. С. 160.

² Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: ВЛАДОС, 2006. С. 89.

³ De Wet. E. The Chapter VII Powers of the Security Council, 2004.

номочия здесь такое же, как и по главе VII: нарушение мира, угроза миру или наличие акта агрессии.

«Принудительные действия» не определены в Уставе. Опираясь на формулировку Международного суда в деле «О некоторых расходах ООН», можно квалифицировать их как «насильственное, не согласованное с объектом воздействия применение силы, направленное против нарушения мира, угрозы миру или акта агрессии»¹. В принудительные меры не включаются экономические или дипломатические санкции; они не являются применением силы и не входят в круг полномочий Совета Безопасности. Это значит, что такие меры могут приниматься в одностороннем порядке или коллективно без санкции Совета Безопасности.

Региональные организации также не определяются в Уставе, поэтому вполне допустимо для целей толкования главы VII подразумевать под региональной организацией такое широкое, неоформленное организационно образование, как коалиционные силы в Ираке.

Иногда в тех случаях, когда говорят о допустимости принятия региональными организациями принудительных мер без санкции Совета Безопасности, в качестве критерия выдвигают их «разумность»². Такой подход предоставляет толкование Устава ООН на усмотрение отдельных государств. Нельзя не согласиться, что, поскольку разумность составляет один из элементов *common law*, весь этот подход есть попытка распространить на международное право принципы правовой системы отдельных государств³. Но нельзя не признать, что обычно-правовой метод общепринят в международном праве, в том числе в том, что касается развития международных договоров. Не остается неизменным и Устав ООН, что вполне соответствует ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров⁴.

¹ Certain Expenses of the United Nations, 1962 I.C.J. 151.

² Abraham D. Sofaer, International Law And Kosovo, 36, STANJ. INT'L.L 1, 8 (2000).

³ Hickey J.E. Challenges to Security Council Monopoly Power over the Use of Force in Enforcement Actions: The Case of Regional Organizations // International Legal Theory. V. 10. Spring, 2004. P. 82.

⁴ Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст.772.

Генеральная Ассамблея ООН формально не имеет никаких полномочий в области принятия принудительных мер. В 1950 г., когда Советский Союз покинул заседание Совета Безопасности и создался так называемый «паралич вето», Генеральная Ассамблея сочла возможным принять Резолюцию «Единство во имя мира»¹, в соответствии с которой она могла определить наличие угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии и могла рекомендовать государствам-членам применение силы, «если Совет Безопасности из-за отсутствия единогласия не в состоянии осуществлять свою ответственность за поддержание мира и безопасности».

Определенным шагом в развитии полномочий различных органов ООН стала концепция подразумеваемых полномочий, впервые изложенная в Консультативном заключении Международного суда по делу «О возмещении ущерба, понесенного на службе ООН»². Вопрос о правомерности подразумеваемых полномочий имеет особое значение для определения компетенции Совета Безопасности в области проведения миротворческих операций, тем более для таких жестких, которые приближаются к принудительным мерам. Нигде в Уставе ООН не упоминаются операции по поддержанию мира, однако государства не выражают протест против их проведения.

За время существования Устава ООН можно насчитать семь операций, предпринятых региональными организациями³.

Самой серьезной угрозой миру в виде возможной ядерной войны был так называемый Кубинский кризис в 1962 г., когда Организация американских государств приняла решительные действия и способствовала прекращению кризиса. Когда на Кубе были размещены советские ракеты средней дальности, со стороны Кубы это не было нарушением международного права. Ожидать решения Совета Безопасности было невозможно, поскольку Советский

¹ G.A. 377 (V) November 3, 1950.

² Repatriations for injuries suffered in the service of the United Nations, advisory opinion [1949]. ICL. P. 250.

³ Сорокина О.Ю. Полномочия Совета Безопасности ООН и действия региональных организаций по поддержанию мира // Международное публичное и частное право. 2008. № 2. С. 15.

Союз мог применить право вето. США решили использовать коллективные принудительные меры в Организации американских государств. Куба тогда формально оставалась членом ОАГ, хотя ее правительство было лишено права голоса. Консультативный орган ОАГ обвинил Кубу в тайной подготовке угрозы миру на континенте и считал необходимым найти юридические основания для блокирования кубинских портов, чтобы прекратить доставку ракет. Однако коллективная самооборона, по его мнению, не давала оснований для этого. Таким образом, можно констатировать, что ОАГ рекомендовала установить блокаду. США в одностороннем порядке провозгласили установление блокады, и многие государства американского континента присоединились к ней. Таким образом, меры, принятые ОАГ, ограничились рекомендацией.

Следующим примером был Ливанский кризис 1976 г., когда по решению Лиги арабских государств и с разрешения ливанского правительства в этой стране были размещены миротворческие силы с задачей поддержания внутренней безопасности¹. Вопрос о санкции Совета Безопасности не поднимался.

Следующим случаем был кризис в Гренаде в 1983 г., когда в эту страну были введены войска Организации государств восточной части Карибского бассейна, а также Соединенных Штатов, которые не были членом данной Организации. Юридические оправдания были следующие: войска были приглашены генерал-губернатором Гренады; Организация была правомочна использовать силу для поддержания международного мира и безопасности; США принимали меры для эвакуации своих граждан. При этом специально подчеркивалось, что эти действия не основываются на концепции самообороны². Со стороны Совета Безопасности никакого протеста не последовало.

В 1992 г. Экономическое сообщество западно-африканских стран (ЭКОВАС) предприняло действия по размещению миротворческих сил в Либерии для прекращения огня в гражданской войне. Санкция Совета Безопасности на

¹ Pogany I. *The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon* (1987).

² Moore J.N. *Grenada and the International Double Standard* // *American Journal of International Law*. V. 78, 1984. P. 153-156.

эти действия не запрашивались. Уже после начала операций Совет Безопасности принял резолюцию, в которой действия ЭКОВАС фактически одобрены¹.

Применение сил со стороны НАТО в 1992 - 1993 гг. опиралось на ряд резолюций Совета Безопасности², однако многие авторы подчеркивают, что НАТО при этом вышла за рамки своего учредительного договора.

Вокруг Косова в 1999 г. события развивались как с участием, так и без участия Совета Безопасности. Совет Безопасности в своих резолюциях постоянно ссылался на главу VII Устава ООН³, но прямого уполномочия НАТО бомбардировать Косово в них нет.

Что касается действий коалиционных сил в Ираке, начиная с 2003 г., то в резолюциях Совета Безопасности имеются ссылки на главу VII Устава ООН.

Таким образом, практика показывает неоднократное использование силы региональными организациями без санкций Совета Безопасности. В большинстве случаев значительных протестов со стороны государств не было, и можно констатировать если не открытое, то подразумеваемое согласие мирового сообщества с этой практикой⁴.

В настоящее время очень остро стоит вопрос об угрозе терроризма, в том числе его ядерной разновидности и, конечно, Совет Безопасности ООН не мог упустить данный аспект.

Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН консенсусом 8 сентября 2006 г. Основными элементами Стратегии являются: 1) меры по устранению условий, способствующих распространению терроризма; 2) меры по предотвращению терроризма и борьбе с ним; 3) меры по укреплению потенциала государств по предотвращению терроризма и борьбе с ним и укреплению роли системы

¹ U.N. SCOR Res. 788, U.N. Doc. S/RES/788 (1992).

² U.N. SCOR Res. 770, U.N. Doc. S/RES/770 (1992); 781, U.N. Doc. S/RES/781 (1992); 816, U.N. Doc. S/RES/816 (1993); 819, U.N. Doc. S/RES/819 (1993); 824, S/RES/824 (1993); 836, S/RES/836 (1993); 844, S/RES/844 (1993).

³ U.N. SCOR Res. 1160, U.N. Doc. S/RES/1160 (1998); U.N. SCOR Res. 1199, U.N. Doc. S/RES/1199 (1998); U.N. SCOR Res. 1203, U.N. Doc. S/RES/1203 (1998).

⁴ Сорокина О.Ю. Полномочия Совета Безопасности ООН и действия региональных организаций по поддержанию мира // Международное публичное и частное право. 2008. № 2. С. 36.

ООН в этой области. Стратегия предусматривает активизацию национальных усилий и международного сотрудничества для укрепления пограничного и таможенного контроля в целях предотвращения и выявления незаконного оборота ядерных материалов и радиологических видов оружия и материалов.

Стратегия ориентирует ООН на совершенствование координации в планировании мер реагирования на террористические нападения с использованием ядерного или радиологического оружия и материалов, а также на повышение эффективности действующих механизмов межучрежденческой координации в деле оказания помощи, осуществления операций по оказанию чрезвычайной помощи и оказания поддержки пострадавшим. Генеральной Ассамблее и Совету Безопасности ООН предложено разработать руководящие принципы сотрудничества и помощи в случае террористического нападения с использованием ОМУ. Для достижения эффективного результата при реализации Стратегии предложено следующее: во-первых, через два года оценить достигнутый прогресс и рассмотреть вопрос об обновлении Стратегии с целью реагирования на изменения, признавая, что многие меры, содержащиеся в ней, могут быть реализованы незамедлительно, некоторые требуют последовательной работы на протяжении нескольких лет, а некоторые представляют собой долгосрочные цели; во-вторых, рекомендовать государствам-членам, ООН и другим соответствующим международным, региональным и субрегиональным организациям оказать поддержку в осуществлении Стратегии, в том числе путем мобилизации ресурсов и специалистов; в-третьих, рекомендовать неправительственным организациям и гражданскому обществу по мере необходимости взаимодействовать в решении вопроса о том, каким образом можно активизировать усилия по реализации Стратегии.

Принятие Стратегии свидетельствует о заметном прогрессе в восприятии большинством стран – членом мирового сообщества этой угрозы.

В решении проблем, связанных с недопущением попадания ядерных средств массового поражения в руки террористов, ключевая роль принадлежит Совету Безопасности ООН, ее главному органу, на котором лежит ос-

новая ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Международное сообщество наделило Совет полномочиями принимать решения (исполнительные приказы), обязательные для государств – членов Организации (ст. 25 Устава ООН). Государства – члены Организации передали Совету Безопасности мандат на принятие широкого набора мер, в том числе превентивных и принудительных (от рекомендаций по сбору фактов до проведения интрузивных инспекций, введения экономических и других санкций и применения военного принуждения). Используя свои полномочия по Уставу ООН, Совет Безопасности может потребовать от стран-членов соблюдать конкретные правила и меры, направленные на предупреждение актов ядерного терроризма. Важной инициативой в этой области является резолюция № 1540 Совета Безопасности ООН, единогласно принятая 28 апреля 2004 г. в контексте борьбы с терроризмом. В ней Совет признал, что угроза незаконного оборота ядерного, химического или биологического оружия и средств его доставки придает новое измерение проблеме распространения такого оружия, а также создает угрозу для международного мира и безопасности¹. В данной резолюции, которая является юридически обязательной для всех государств – членов ООН, Совет Безопасности потребовал от всех государств «принять и эффективно применять соответствующие законы, запрещающие любому негосударственному субъекту производить, приобретать, обладать, разрабатывать, перевозить, передавать или применять ядерное, химическое и биологическое оружие и средства его доставки, в особенности в террористических целях...»².

В рамках Совета Безопасности ООН создан механизм для мониторинга выполнения резолюции (в частности, для рассмотрения национальных докладов о шагах, предпринятых государствами – членами ООН для выполнения резолюции (Комитет по предотвращению распространения ядерного, химического и биологического оружия и средств его доставки – Комитет 1540).

¹ Док. ООН. S/RES/1540 (2004).

² Калядин А.Н. Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 1. С. 6.

Представление в Комитет 1540 национальных докладов способствовало совершенствованию соответствующей национальной правовой базы, а «также формированию международного механизма, обеспечивающего мониторинг состояния национальных режимов нераспространения, в частности экспортного контроля, разработке контрольных структур и методов со стороны ООН, МАГАТЭ и других международных организаций.

Дальнейшая имплементация положений резолюции № 1540 и ее развитие, регулярный обзор ее соблюдения, обмен информацией о предполагаемых нарушениях, укрепят роль Совета Безопасности ООН в сдерживании актов ОМУ-терроризма, значительно усилят обязательства государств в данной области. Эта резолюция может послужить моделью для последующих действий Совета и укрепить его возможности по принуждению к соблюдению правил нераспространения, в том числе касающихся негосударственных субъектов.

Важная задача – принятие единых мировых норм наказания частных компаний и физических лиц, виновных в незаконных деяниях, несущих опасность ядерного распространения (как преступлениях против человечности), приведение национальных законов в соответствие с положениями резолюции № 1540 и, что особенно важно, проверка со стороны Совет Безопасности ООН практического выполнения странами этого законодательства. В связи с этим заслуживает внимания предложение о создании при Совете Безопасности ООН управления докладчика по нераспространению, в задачи которого входили бы сбор, анализ и оценка представленных государствами докладов о выполнении резолюции № 1540 и подготовка соответствующих обращений в Совет Безопасности ООН.

27 апреля 2006 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию № 1673, продлевающую еще на два года мандат Комитета 1540¹. Комитету 1540 предложено активизировать усилия в содействии полному выполнению резолюции 1540 посредством соответствующей программы работы.

¹ Док. ООН. S/RES/1673 (2006).

Эффективное использование широких полномочий Совет Безопасности ООН имеет огромное значение для уменьшения риска использования материалов и оружия массового поражения в террористических целях. Совет, помимо прочего, может требовать от стран-членов согласиться на проведение эффективных и всеобъемлющих мониторингов, инспекций и проверок, принимать соответствующие решения относительно принуждения. Конечно, при этом важно, чтобы принятию обязывающих решений предшествовали эффективные консультации в целях поддержки и уважения этих решений большинством членов ООН. Следует отметить, что распространение роли Совета Безопасности на законотворчество в области нераспространения поддерживается не всеми странами¹.

Подводя итоги, можно сделать вывод о том, что Совет Безопасности ООН за время своего существования провел более шестидесяти миротворческих операций и принял более полутора тысяч резолюций по различным вопросам, касающимся международного мира и безопасности.

По нашему мнению, деятельность Совета не всегда соответствовала положениям Устава, например, ситуация в Ливии, интервенция США в КНДР в 1950 г. и др. Тем не менее, этот главный орган Организации Объединенных Наций, являющийся органом международной уголовной юстиции, ответственный за поддержание международного мира способен реагировать на современные вызовы международной безопасности

¹ Калядин А.Н. Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 1. С. 7.

Глава 3. Проблемы реформирования Совета Безопасности ООН

На современном этапе развития международных отношений все отчетливее проявляется потребность оперативного и скоординированного противодействия угрозам, носящим глобальный характер. Дать эффективный ответ на эти угрозы и вызовы могут только механизмы, действующие «в рамках легитимных структур, обладающих достаточным моральным авторитетом для того, чтобы их решения носили общепризнанный характер, а не вызывали обвинения в произволе и двойных стандартах»¹.

Традиционно считалось, что ООН является единственной универсальной организацией мирового сообщества, высшим носителем и стражем современного международного права и в этом качестве пользуется наивысшим моральным авторитетом. Эта точка зрения, которой неукоснительно придерживался СССР, а затем и Россия, с некоторых пор была поставлена под сомнение².

В настоящее время не только специалисты-международники, но и представители неправительственных организаций выдвигают идеи коренной реформы ООН и радикального пересмотра ее Устава. В одном из своих выступлений г-н Дж. Гиргон, директор Центра исследований «большой восьмерки» при университете Торонто, заявил, что: «Совет Безопасности ООН, Устав ООН, само устройство этой организации совершенно не отвечают вызовам XXI века. ООН создана в интересах суверенных государств-наций, а в эру глобализации этим государствам приходит конец»³.

Критика в адрес ООН связана с ее чрезмерной бюрократизацией, параллелизмом в функциях многих структур. Кроме этого, ООН обвиняют в том, что она больше реагирует на кризисы, нежели предотвращает их. Избирательный интерес ООН к конфликтам в различных регионах мира дает основания утверждать о наличии в ее деятельности двойных стандартов. В

¹ Картунов С. Крушение Вестфальской системы и становление нового мирового порядка. Клуб мировой политической экономики // <http://www.wpec.ru/text/200708310905.htm>.

² См., например: Международные организации: польза или вред? // Российская Федерация сегодня. 2008. № 13. С. 74.

³ Акаев А. Думая о будущем с оптимизмом. Размышления о внешней политике и мироустройстве. М: Международные отношения, 2004. С. 256.

частности, авторитет ООН во многом был подорван такими событиями, как действия США в Ираке и Югославии, после чего многие усомнились в силе международного права в целом и ООН в частности.

Однако ООН все-таки обладает достаточным потенциалом для превращения в успешно функционирующий политический инструмент решения мировых проблем, в признанного гаранта глобальной и региональной стабильности. Вместе с тем, для достижения этой цели необходимо провести реформы, затрагивающие основные органы и институты ООН. Основной, но в тоже время наиболее сложной и противоречивой является реформа Совета Безопасности.

С тех пор как был создан Совет, угрозы и вызовы международному миру и безопасности изменились, также как и распределение сил между членами Организации. Как известно, ООН задумывалась как организация стран-победительниц во Второй мировой войне. На Совет Безопасности возлагалась главная ответственность за поддержание мира и безопасности народов. При определении состава Совета Безопасности создатели ООН руководствовались, прежде всего, существовавшим раскладом сил в мире, поэтому можно утверждать, что состав Совета на тот момент верно отражал международную политическую ситуацию. Капиталистический мир в то время занимал доминирующее положение, что предопределило численное преобладание капиталистических государств в Совете Безопасности и в составе его постоянных членов, среди которых были три наиболее могущественные капиталистические государства: США, резко выделявшиеся тогда своей военной и экономической мощью, а также Великобритания и Франция, обладавшие крупнейшими колониальными владениями. Однако инициаторы создания ООН понимали, что без участия СССР, внесшего решающий вклад в победу во Второй мировой войне, а также Китая, оказывающих огромное воздействие на всю систему международных отношений, эта организация немислима.

Членский состав Совета Безопасности расширился всего один раз – в 1963 г. с 11 до 15 членов¹. Причем это увеличение касалось только категории непостоянных членов, а общее число стран-участниц ООН за время существования Организации выросло с 51 до 192 государств. То есть количество участников Совета Безопасности увеличилось всего на 36 %, в то время как общая численность стран-членов ООН возросла в 3,7 раза. В 1945 г. членский состав Совета Безопасности представлял 21,6 % стран-участниц ООН, в 1963 г. – 13 %; в настоящее время – менее 8 % членского состава Организации. Таким образом, одним из самых сложных вопросов реформирования Совета Безопасности является расширение его состава.

Впервые проблема справедливого представительства в Совете Безопасности и расширении его членского состава была включена в повестку дня ООН в 1979 г. в ходе тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи. В ходе 48-й Генеральной Ассамблеи в 1993 г. было решено «учредить Рабочую группу открытого состава для рассмотрения всех аспектов вопроса о расширении членского состава Совета Безопасности и других вопросов, касающихся Совета Безопасности»².

Одним из результатов, достигнутых этой Группой, стала резолюция, одобренная Генеральной Ассамблеей 53/30 от 23 ноября 1998 г. Этот документ подтвердил важность достижения общего согласия и постановил не принимать никакой резолюции и никакого решения по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и по связанным с этим вопросам, если за это не будут поданы по крайней мере две трети голосов Генеральной Ассамблеи. С одной стороны, эта резолюция обеспечила крайне взвешенный подход к решению проблемы, исключающий скоропалительные и эмоциональные решения. Однако, с дру-

¹ Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и в Экономическом и Социальном Совете: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк. № 1991 (XVIII), 17 декабря 1963. С. 1.

² Справедливое представительство в Совете Безопасности и расширении его членского состава: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк, № A/Res/48/26, 3 декабря 1993. С. 2.

гой стороны, данный документ сильно осложняет процесс принятия решения, который и без того затягивается.

Ливанская война отчетливо показала, что принять сбалансированную и действенную резолюцию становится все сложнее и сложнее. Из-за столкновения различных интересов любая более или менее конкретная резолюция, призывающая к определенным действиям, оказывается заблокированной кем-то из постоянных членов Совета Безопасности. Ливанские события в очередной раз доказали, что Совет Безопасности в его нынешнем виде становится все менее эффективным для решения международных конфликтов, в том числе вооруженных.

В настоящее время решения Совета Безопасности в известной мере продолжают отражать соотношение сил, сложившееся за рамками ООН. Однако такое распределение мест в Совете не совсем соответствует действительности. Так, развивающиеся страны играют роль статистов в решении основных политических вопросов, в то время как большинство конфликтов в последнее время возникает именно на территории этих государств.

Кроме того, не смотря на то, что США еще сохраняют лидирующие позиции в области экономики, согласно прогнозам, скоро они могут уступить свое место Китаю. В политическом плане ситуация для Соединенных Штатов складывается еще более неудачная. Их попытку установить мировой американский порядок нельзя назвать удавшейся, а дальнейшее навязывание своей политики будет встречено еще большим недовольством мирового сообщества. В то же время Индия, не состоящая в структуре постоянных членов Совета Безопасности, скоро выйдет по своему экономическому развитию на четвертое место в мире. Эта держава поставляет наибольшее число так называемых «голубых касок» для миротворческих контингентов ООН. Она усиленно развивает сектор высоких технологий, является ядерной державой и совершенствует свой военно-морской флот. То же можно сказать о Бразилии, которая в составе группы BRIC (куда входят также Россия, Индия и Китай) показывает очень быстрые темпы развития и предъявляет серьезную заявку

на роль одного из важнейших игроков на мировой политической сцене. Нельзя забывать и о Японии с Германией, которые также до сих пор не входят в число постоянных членов Совета Безопасности.

После Второй мировой войны такое положение дел было оправданным, так как эти две страны, будучи агрессорами, естественно, не могли попасть в число государств, призванных обеспечить международную безопасность. Однако на сегодняшний день Япония и Германия являются одними из наиболее развитых государств мира и имеют полное право требовать для себя места среди постоянных членов Совета Безопасности ООН. Кроме того, нельзя забывать, что Япония и Германия занимают второе и третье места соответственно по объему финансирования ООН, уступая только США. Доля Соединенных Штатов в регулярном бюджете ООН составляет 22 %, чистая сумма взноса – 402 млн. 384 тыс. долл. США; Японии – 16,6 %, что равно 304 млн 56 тыс. долл. США; Германии – 8,6 % и 156 млн. 875 тыс. долл., соответственно¹. Таким образом, Германия и Япония могут рассчитывать на улучшение своих позиций в Совбезе ООН в результате его реформы. В настоящее время эти страны уже ведут неофициальные переговоры со своими партнерами для поддержания своих кандидатур в качестве постоянных членов Совета Безопасности.

В настоящий момент большинство государств-членов ООН поддерживают реформу Совета Безопасности, а их разногласия сводятся к вопросу о путях и методах ее осуществления. Некоторые страны высказываются в пользу расширения членского состава Совета Безопасности от 20 до 23 членов, другие страны предлагают, чтобы в состав Совета входили до 24 –26 и даже до 27 членов².

¹ <http://www.un.org/russian/question/contrib.htm>.

² Доклад Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 47 (A/58/47). Нью-Йорк, 2004. С. 23.

Важной проблемой является вопрос о региональном представительстве. Определенные регионы уже перепредставлены в нынешнем составе Совета¹. Сейчас в Совете недопредставлены развивающиеся страны. Развивающиеся страны зачастую играют роль статистов в решении основных политических вопросов, в то время как большинство конфликтов в последнее время возникает именно на территории этих государств.

Некоторые страны придерживаются мнения о том, что членский состав Совета следует увеличить как в категории непостоянных, так и в категории постоянных членов. Другие выступают за увеличение численного состава только за счет непостоянных членов. Например, идею создания новых постоянных мест в Совете Безопасности поддерживают Германия, Япония, Индия и Бразилия. Противниками создания новых постоянных мест в Совбезе ООН являются Аргентина, Канада, Колумбия, Коста-Рика, Италия, Мальта, Мексика, Пакистан, Республика Корея, Сан-Марино, Испания и Турция.

Наиболее остро вопрос о расширении «пятерки» был поставлен в 2005 г., когда «группа четырех» – Германия, Япония, Индия и Бразилия – потребовали для себя статуса постоянных членов Совета Безопасности ООН. «Группа четырех» представила своей проект реформы Совета Безопасности, согласно которому число его постоянных членов должно увеличиться на шесть, а непостоянных – на четыре. При этом: Азия получит 2 постоянных и 1 непостоянное место; Африка 2 постоянных и 1 непостоянное место; Западная Европа 1 постоянное и 1 непостоянное место; Латинская Америка 1 постоянное и 1 непостоянное место.

Кроме того, «четверка» выразила готовность поднять вопрос о праве вето только через пятнадцать лет после завершения расширения Совета Безопасности.

¹ Доклад Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 47 (A/58/47). Нью-Йорк, 2004. С. 20.

Существуют, однако, и другие модели реформирования Совета безопасности, в частности, проект резолюции, представленный Ганой, Нигерией, Сенегалом и Южной Африкой. Здесь стоит заметить, что в проекте этой резолюции выражена общая позиция африканских стран относительно предполагаемой реформы, воплощенная в так называемом Эзулвинийском Консенсусе. В своем предложении представители африканских стран заявляют, что «принимая во внимание бесспорный факт, заключающийся в том, что в 1945 г., когда создавалась Организация Объединенных Наций, большинство африканских стран не было представлено, и в результате этого Африка и по сей день остается единственным континентом, не имеющим постоянного места в Совете, который является главным органом ООН по вопросам международного мира и безопасности».

В проекте своей резолюции африканские страны постановляют:

- расширить членский состав Совета Безопасности ООН как в категории постоянных членов, так и в категории непостоянных членов, и улучшить его методы работы;
- предоставить новым постоянным членам такие же прерогативы и привилегии, как и нынешним постоянным членам, включая право вето;
- предоставить Африке 2 постоянных и 2 непостоянных места в Совете Безопасности;
- увеличить членский состав Совбеза с 15 до 26 путем создания 11 дополнительных мест, которые должны распределяться следующим образом: 2 постоянных места и 2 непостоянных места для африканских государств; 2 постоянных и 1 непостоянное место для азиатских государств; 1 непостоянное место для восточноевропейских государств; 1 постоянное и 1 непостоянное место для государств Латинской Америки и Карибского бассейна; 1 постоянное место для западноевропейских и других государств.

Наиболее спорным пунктом этой резолюции является предложение о предоставлении новым постоянным членам равных прав с нынешними по-

стоянными членами, в частности права вето. Более того, речь идет о немедленном получении новыми постоянными членами этого права.

Право вето можно считать своеобразным «стабилизатором», обеспечивающим коллегиальный характер работы Совета Безопасности, «свободного от насилия и диктата со стороны кого бы то ни было»¹. Устав определяет вето как «принцип единогласия постоянных членов Совета». Однако на практике вето означает несогласие с решением. Все постоянные члены Совета Безопасности ООН неоднократно пользовались этим правом.

Впервые право вето использовал Советский Союз 16 февраля 1946 г. в отношении письма глав делегаций Ливана и Сирии на имя Генерального секретаря. Стоит отметить, что СССР был не только первой страной, воспользовавшейся правом вето, но и страной, накладывавшей вето наибольшее число раз. Большинство документов, заблокированных Советским Союзом, являлись заявлениями о приеме новых членов ООН. Так, СССР неоднократно блокировал вступление Португалии (1946, 1947, 1949 гг.), Италии (1947 – дважды, 1948, 1949 гг.), а так же Финляндии, Австрии, Мавритании, Вьетнама и др. США впервые применили право вето в 1970 г. и с тех пор прибегали к нему чаще всего в случае обсуждения тех пунктов резолюций, которые содержали критику политики Израиля в отношении прав человека или осуждение оккупации им арабских земель. Реже всех правом вето пользовался Китай – всего три раза.

Принятие решений в Совете Безопасности происходит в соответствии со ст. 27 Устава: каждый член Совета Безопасности имеет один голос. Для принятия решения по вопросам процедуры необходимо, чтобы за них было подано девять голосов членов Совета. Основные вопросы считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета, причем сторона, участвующая в

¹ Федоров В.Н. Организация объединенных наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2007.

споре, должна воздержаться от голосования при принятии решения на основании Главы VI и на основании п. 3 ст. 52.

Таким образом, для принятия решений в Совете Безопасности необходимо девять голосов «за» и отсутствие голосов «против» среди пяти постоянных членов. Иными словами, ни один из постоянных членов Совета не должен воспользоваться правом вето. Если постоянный член не полностью согласен с предлагаемым решением, но не хочет блокировать его посредством вето, он может воздержаться, допуская тем самым принятие решения в том случае, если оно получит необходимые девять голосов «за». Тем самым, с применением права вето связаны серьезные процедурные проблемы, которые возникают, когда требуется единогласное решение пяти постоянных членов Совета Безопасности.

В итоге, проект реформы Совбеза, предложенный африканскими странами, является маловероятным, поскольку они требуют невозможного. Ни одна из этих стран в ближайшее время не сможет даже приблизиться по уровню экономического развития и политического влияния к нынешним постоянным членам. Существует, конечно, пример ЮАР. Однако основы экономической мощи Южной Африки были заложены еще во времена режима апартеида, при президенте Хендрике Фервурде. Остальные же африканские страны являются экономически слаборазвитыми. Их экономики, как правило, находятся в сильной зависимости от мировой рыночной конъюнктуры, у большинства из них огромный внешний и внутренний долг, во многих из них на сегодняшний день установились не вполне легитимные, недемократические, подчас даже диктаторские режимы. Все эти факторы создают возможность экономического и политического давления на их решения в качестве членов Совета Безопасности. Существует риск, что при принятии решений эти страны будут руководствоваться не долгосрочными интересами мирового сообщества и африканского континента в частности, а интересами конкретных стран и даже правительств. Иными словами, существует риск «покупки» их голосов. Таким образом, если во время холодной войны парализующий

эффект на деятельность Совета оказывали линии раздела между западным и восточным политическими блоками, то с распадом советского блока на первый план выдвинулись противоречия между богатыми и бедными странами.

Как отмечалось выше, противниками создания новых постоянных мест в Совбезе ООН выступают Испания, Италия, Канада, Пакистан и др. В рамках движения «Единство в интересах консенсуса» (Uniting for Consensus) эти государства предложили расширить численный состав Совбеза до 25 членов, увеличив число непостоянных членов на десять стран. Двадцать непостоянных членов Совета Безопасности будут избираться в соответствии со следующей схемой: шесть мест – от государств Африки; пять – от государств Азии; четыре – от государств Латинской Америки и Карибского бассейна; два – от государств Восточной Европы; три – от государств Западной Европы и других стран¹.

Согласно этому проекту, срок непостоянного членства в расширенном Совете Безопасности должен составить два или три года. Каждая из пяти указанных географических групп будет принимать решение по договоренности среди стран своего региона о переизбрании или ротации своих членов на отведенных этой группе местах. Критерии и способы переизбрания также будут определены путем консультаций. Данный подход должен обеспечить справедливое субрегиональное представительство и позволит улучшить методы работы Совета Безопасности.

Другой проект реформы принадлежит США. Соединенные Штаты не склоняются ни к предложению «четверки», ни к варианту «Единства в интересах консенсуса». Их проект предусматривает увеличение состава Совета Безопасности ООН на два постоянных и два или три непостоянных члена.

Соединенные Штаты полагают, что они в любом случае останутся наиболее влиятельным членом ООН, хотя бы в силу сугубо финансовых причин. Являясь основными «донорами» ООН, США, с одной стороны, активно

¹ Проект доклада, представленный Председателем. Рабочая группа открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея. 15.09.2008. С. 10.

поддерживают претензии Японии и Бразилии на членство в Совете Безопасности ООН. В частности, по мнению США, Японии уже достигла «нужного» уровня экономики, вносит весомый финансовый вклад в бюджет ООН и участвует в миротворческих операциях. Германия не уступает Японии по многим показателям, но не участвовала в одной из миротворческих операций – в Ираке. Именно этим объясняется нежелание США видеть Германию среди постоянных членов Совета Безопасности. В отношении Индии, укрепляющей свое сотрудничество с Китаем, потенциальным противником США, у американцев также существует некая настороженность. Против Индии выступает также Пакистан. Против Японии настроены обе Кореи и Китай. Китай, кроме того, не одобряет и инициативу «четверки», утверждая, что все решения, касающиеся вопроса расширения Совета Безопасности ООН, должны приниматься исключительно на демократических принципах и на основе общего согласия.

С другой стороны, американцы не выражают одобрения перспективе расширения Совета Безопасности. Если число стран, входящих в Совет безопасности ООН на постоянной основе, вырастет, то для того чтобы США смогли получить одобрение своей внешней политике, им потребуются значительно больше времени и усилий. США возражают против расширения географии операций по поддержанию мира, проводимых ООН, создания постоянных миротворческих сил, рассчитывая на собственные ресурсы, а также на союзников по НАТО.

Ожидалось, что ситуацию с реформой Совета Безопасности прояснит бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, который в 2005 г. представил на обсуждение свой доклад «При большей свободе», содержащий вариант всеобъемлющей реформы ООН. Естественно, важное место в докладе было отведено вопросу о расширении Совета Безопасности. Кофи Аннан предложил два варианта модификации этого органа. Первый предусматривал создание шести новых постоянных мест без права вето и четырех новых непостоянных мест. Второй же проект Аннана вообще не предусматривал но-

вых постоянных мест, но в нем предполагалось создать новую категорию членов, избираемых на четырехлетний возобновляемый срок, и предоставить новое непостоянное и невозобновляемое место на двухлетний срок. Однако, к сожалению, предложения бывшего Генерального Секретаря ООН относительно преобразования Совета Безопасности, как впрочем, и весь доклад, не стал долгожданным импульсом к проведению реформы ООН, несмотря на заложенное в нем рациональное зерно.

В 2006 г. Председатель Генеральной Ассамблеи Хайя Рашид Аль Халифа заявила о необходимости всерьез заняться вопросом реформы Совета Безопасности. В связи с этим в 2007 г. на рассмотрение членов ООН был передан доклад о путях реформы Совета Безопасности, выработанный на основе трехмесячных переговоров группы из пяти послов со всеми 192 делегациями. Рабочую группу, созданную по настоянию Председателя Генеральной Ассамблеи, возглавили постоянные представители Турции, Кипра, Хорватии, Чили и Нидерландов. Каждый из этих дипломатов отвечал за одно из ключевых направлений реформы, касающихся численности состава, а также института вето, регионального представительства, эффективности работы и взаимодействия с Генеральной Ассамблеей. К сожалению, данный доклад стал очередным документом, содержащим рекомендации по реформе и общие положения о важности реформирования Совбеза ООН и необходимости продолжения работы в этом направлении.

В любом случае с учетом ст. 23 Устава Организации Объединенных Наций одним из методов стимулирования государств-членов к внесению большего вклада в международный мир и безопасность будет то, что Генеральная Ассамблея, учитывая установившуюся практику региональных консультаций, будет избирать членов Совета Безопасности, отдавая предпочтение в плане постоянных или более долгосрочных мест тем государствам, которые относятся к числу трех наибольших финансовых вкладчиков в их соответствующей региональной зоне в регулярный бюджет, или трех наибольших добровольных вкладчиков из их региональной зоны, или трех наиболь-

ших вкладчиков в их региональной зоне с точки зрения предоставления войск для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Кроме того, любому кандидату на постоянное место в Совете Безопасности будет невероятно сложно заручиться поддержкой стран, уже состоящих в нем, потому что в процессе решения объективные принципы могут уступить место субъективным, таким как личные интересы «большой пятерки» и других стран, чье согласие необходимо. Так, например, амбиции Бразилии вызывают довольно прохладную реакцию у других латиноамериканских стран, прежде всего Мексики и Аргентины. Последним кажется несправедливым, что говорящую по-испански Латинскую Америку в качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН будет представлять португальскоязычная Бразилия. Против Германии высказываются Италия, Испания, Франция и Великобритания. Два последних государства, возможно, опасаются того, что в случае неудачной попытки Германии примкнуть к ним в составе Совета Безопасности в ООН вновь заговорят о необходимости создания единого места для всего Евросоюза в Совете Безопасности.

Реформа Совета Безопасности ООН не ограничивается только расширением его численного состава или дискуссией по поводу применения и возможного ограничения права вето. Уже давно рассматривается возможность введения определенных мер, гарантирующих демократичность процесса принятия решений в Совете Безопасности, таких как «приглашение конфликтующих сторон для участия в заседаниях Совета Безопасности; проведение открытых заседаний Совета Безопасности до принятия принципиально важных резолюций; приглашение конфликтующих сторон для участия в заседаниях Совета»¹ и ряд других мер.

Россия согласна с тем, что Совбезу ООН требуется реформа. Однако проблема заключается в том, как содействовать преобразованиям этой организации, минимизируя издержки для статуса России. С одной стороны, Россия не может и не должна выступать главным противником на пути реформ.

¹ Кортунув С. Реформа ООН и национальные интересы России // Вестник аналитики. 2005. № 4.

С другой стороны, принимая во внимание нынешние экономические, финансовые и военные реалии, нельзя допустить ущемления прав нашей страны в этой организации.

В российском подходе к реформе Совета Безопасности много общего с подходом США. Как и Вашингтон, Москва выступает за расширение численного состава Совбеза ООН. Однако российская сторона выдвигает ряд условий: во-первых, чтобы постоянные члены Совета безопасности сохранили свои места¹; во-вторых, чтобы уставные требования к членам Совета Безопасности были полностью соблюдены в случае изменения его состава; в-третьих, должен быть учтен принцип адекватного регионального представительства; в-четвертых, любая работа по изменению состава Совета Безопасности должна осуществляться на основе консенсуса как в самом Совете Безопасности, так и на Генеральной Ассамблее.

Российская сторона стремится не допустить ослабления права вето, имеющегося у постоянных членов Совета Безопасности по нескольким причинам. Во-первых, чрезмерное увеличение численного состава одного из главных органов ООН может привести к уменьшению оперативности и снижению эффективности этого органа и в значительной степени будет сдерживать решение важнейших задач. Однако существует и более глубокое объяснение. Россия сейчас занимает привилегированное положение в Совете Безопасности, которое досталось ей «в наследство» от СССР. По своим же экономическим и финансовым показателям Россия, полностью зависящая от мировой экономики, этому статусу уже не слишком соответствует. Именно поэтому радикальные реформы ООН могут привести к потере нашего статуса. России необходимо придать ООН миротворческие функции. Ведь на сегодняшний день для России и стран бывшего СССР важнейшим аспектом реформы является воз-

¹ Иванов И. Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 3. С. 11.

возможность «сколь угодно масштабной миротворческой деятельности ООН на территории бывшего СССР и в соседних государствах»¹.

Таким образом, вопрос о реформе Совета Безопасности ООН весьма сложный и болезненный для России. Реальная включенность России в мировые политические, экономические, информационные, технологические связи и способность оказывать конструктивное воздействие на процессы в международных отношениях требуют сохранения ведущей роли России в реформированной системе ООН. Все попытки ряда государств «урезать» роль и значение России в основных структурах должны наталкиваться на обоснованный отпор. Только такой подход отвечает национальным интересам России.

Предполагается, что организационная реформа ООН демократизирует Совет Безопасности посредством увеличения числа как его постоянных, так и непостоянных членов с тем, чтобы Совет более адекватно реагировал на новые задачи, стоящие перед международным сообществом.

Однако необходимость реформы продиктована не только тем, что нужно адаптировать Совет Безопасности ООН к нынешним реалиям, поддержать и сохранить его престиж в системе международных отношений, но и тем, что его новые члены могли бы внести довольно весомый вклад с финансовой, технической и материальной точки зрения.

Как справедливо отметил Председатель Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совбезе: «Для движения вперед необходим консенсус, а время не ждет»². Очевидно, что реформа Совета Безопасности «застряла» в «большой пятерке», которая не может договориться о том, как именно следует допустить к принятию решений большее число стран, не утратив собственных полномочий и привилегий. Способность пяти постоянных членов не допускать включения важнейших вопросов мира и безопасности в повестку дня Совета Безопасности даже без использования формального вето еще больше подрывает доверие к работе этого

¹ Кортуннов С. Реформа ООН и национальные интересы России // Вестник аналитики. 2005. № 4.

² См.: Проект доклада С. 17.

органа. Принятым решениям и данным мандатам часто не хватает реализма, адекватных ресурсов и политической решимости довести их осуществление до конца. В то же время более широкий состав Совета способствовал тому, чтобы его решения были более выверенными и сбалансированными.

Вместе с тем существует опасность, что расширение Совета Безопасности ООН, и особенно предоставление новым постоянным членам права вето, приведет к опасному дисбалансу сил на мировой арене, а также вызовет затруднения при принятии согласованных решений по ключевым вопросам, поскольку небольшой численный состав Совета Безопасности способствует оперативному проведению его заседаний и акций. Таким образом, на сегодняшний день ООН находится еще далеко от консенсуса по таким ключевым вопросам как масштабы расширения Совета Безопасности, увеличение числа постоянных членов и право вето.

Что же касается возможных сроков проведения реформ Совета Безопасности, то, скорее всего, в среднесрочной перспективе серьезных изменений не произойдет. Это связано с тем, что, во-первых, для внесения поправок в Устав ООН, необходимо получить поддержку двух третей участников Генеральной Ассамблеи, в том числе всех постоянных членов Совета Безопасности. Во-вторых, на данный момент нет явного и активного инициатора, способного ускорить этот процесс: США не слишком заинтересованы в преобразовании Совета Безопасности, Евросоюз занят выходом из внутреннего кризиса и в ближайшее время будет заниматься более важными для себя проблемами, России же, как упоминалось выше, радикальные реформы и вовсе не принесут пользы. Вместе с тем, если за этот период Россия сможет встать на инновационный путь развития, укрепить свой экономический и финансовый потенциал, то для нее будет уже не так опасно потерять свой привилегированный статус в Совбезе ООН.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Совет Безопасности – один из важнейших органов Организации Объединенных Наций, он наделен обширными полномочиями в области поддержания международного мира и безопасности. В его состав входят как постоянные члены (их пять – Россия, США, Китай, Франция, Великобритания), так и непостоянные, последние избираются согласно Уставу ООН (на данный момент в состав Совета входят десять непостоянных членов). Перечень постоянных членов зафиксирован в Уставе ООН. Срок членства непостоянных членов составляет 2 года, избираются они Генеральной Ассамблеей ООН без права немедленного переизбрания.

Постановления Совета Безопасности по вопросам процедуры вступают в силу, когда их поддерживают девять членов Совета. Решения Совета Безопасности по остальным вопросам считаются принятыми, когда их одобряют девять членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета. Причем, если непостоянный член, является участником спора, то он не принимает участие в голосовании при принятии решения на основании Главы VI и на основании п. 3 ст. 52.

В полномочия Совета Безопасности входит расследование любого спора или ситуации, которые впоследствии могут перерасти в международный конфликт, с целью определения того, не могут ли последствия этого спора угрожать мирным межгосударственным отношениям. Если такая опасность обнаружена, то на любой стадии конфликта Совет может рекомендовать надлежащую процедуру или способ их разрешения.

Любая из сторон спора, представляющего угрозу международному миру и безопасности, может в добровольном порядке обратиться в Совет безопасности с целью урегулирования конфликта.

Государство, не входящее в состав ООН, также имеет право обратиться в Организацию на любой конфликт, участником которого оно является. Для этого государство обязано заранее принять на себя обязательства

мирного разрешения споров, предусмотренные Уставом Организации Объединенных Наций.

Кроме того, Совет Безопасности отслеживает наличие любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии и дает рекомендации сторонам или решает, какие меры следует принять для восстановления международного мира и безопасности. Совет вправе потребовать от участников спора выполнения тех временных мер, какие он сочтет необходимыми. Решения Совета Безопасности являются обязательными для всех членов ООН.

Совет также имеет полномочия решать, какие мероприятия, не связанные с использованием вооруженных сил, должны проводиться для осуществления его решений, и требовать от членов Организации принятия этих мер. Данные меры могут включать полное или частичное временное прекращение экономических отношений, почтовых, морских, воздушных, железнодорожных, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений.

В случае признания Советом Безопасности этих мер недостаточными, он вправе принять такие действия сухопутными, морскими или воздушными силами, какие сочтёт нужными для поддержания или восстановления мирных международных отношений. При этом государства – члены обязаны предоставить имеющиеся в наличии вооруженные силы.

Следует отметить, что Устав ООН ни в коей мере не отрицает и не ограничивает неотъемлемое право каждого государства на коллективную или индивидуальную самооборону в случае вооружённых нападений на члена ООН до того момента, пока Совет Безопасности не начнёт активные действия по поддержанию международного мира и безопасности.

Практика деятельности Совета Безопасности по поддержанию мира и безопасности заключается в определении и применении тех или иных санкций против государств – нарушителей (включая военные операции против них); введении миротворческих формирований в зоны конфликта; организа-

ции постконфликтного урегулирования, включая введение международной администрации в зоне конфликта.

Несмотря на большое количество миротворческих операций, проведенных Советом Безопасности ООН, его ключевое место в поддержании мира в отдельных регионах ставится под сомнение в связи с некоторыми операциями, проводимыми региональными организациями. Но, тем не менее, в соответствии с Уставом ООН на Совете Безопасности лежит главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности.

На протяжении нескольких десятилетий постоянно ведется дискуссия о реформировании Совета Безопасности ООН. Предполагается, что организационная реформа ООН демократизирует Совет Безопасности посредством увеличения числа как его постоянных, так и непостоянных членов с тем, чтобы Совет более адекватно реагировал на новые задачи, стоящие перед международным сообществом.

Однако необходимость реформы продиктована не только тем, что нужно адаптировать Совет Безопасности ООН к нынешним реалиям, поддержать и сохранить его престиж в системе международных отношений, но и тем, что его новые члены могли бы внести довольно весомый вклад с финансовой, технической и материальной точки зрения.

Очевидно, что реформа Совета Безопасности «застряла» в «большой пятерке», которая не может договориться о том, как именно следует допустить к принятию решений большее число стран, не утратив собственных полномочий и привилегий. Способность пяти постоянных членов не допускать включения важнейших вопросов мира и безопасности в повестку дня Совета Безопасности даже без использования формального вето еще больше подрывает доверие к работе этого органа. Принятым решениям и данным мандатам часто не хватает реализма, адекватных ресурсов и политической решимости довести их осуществление до конца. В то же время более широкий состав Совета способствовал тому, чтобы его решения были более выверенными и сбалансированными.

Вместе с тем существует опасность, что расширение Совета Безопасности ООН, и особенно предоставление новым постоянным членам права вето, приведет к опасному дисбалансу сил на мировой арене, а также вызовет затруднения при принятии согласованных решений по ключевым вопросам, поскольку небольшой численный состав Совета Безопасности способствует оперативному проведению его заседаний и акций. Таким образом, на сегодняшний день ООН находится еще далеко от консенсуса по таким ключевым вопросам как масштабы расширения Совета Безопасности, увеличение числа постоянных членов и право вето.

Что же касается возможных сроков проведения реформ Совета Безопасности, то, скорее всего, в среднесрочной перспективе серьезных изменений не произойдет. Это связано с тем, что, во-первых, для внесения поправок в Устав ООН, необходимо получить поддержку двух третей участников Генеральной Ассамблеи, в том числе всех постоянных членов Совета Безопасности. Во-вторых, на данный момент нет явного и активного инициатора, способного ускорить этот процесс: США не слишком заинтересованы в преобразовании Совета Безопасности, Евросоюз занят выходом из внутреннего кризиса и в ближайшее время будет заниматься более важными для себя проблемами, России же, как упоминалось выше, радикальные реформы и вовсе не принесут пользы. Вместе с тем, если за этот период Россия сможет встать на инновационный путь развития, укрепить свой экономический и финансовый потенциал, то для нее будет уже не так опасно потерять свой привилегированный статус в Совбезе ООН.

Список использованных правовых источников и литературы

Международные правовые акты

1. Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // Департамент Информации Лет. Сексес. Нью-Йорк, 1948.
2. Венская конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.
3. Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и в Экономическом и Социальном Совете: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк. № 1991 (XVIII), 17 декабря 1963.
4. Справедливое представительство в Совете Безопасности и расширении его членского состава: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк, № A/Res/48/26, 3 декабря 1993.
5. Резолюция 1325 (2000) от 31 октября 2000 г.: принята Советом Безопасности ООН на 4213 заседании // www.un.org.
6. Резолюция от 11 ноября 2009 г. № 1894 (2009): принята Советом Безопасности ООН на 6216 заседании // www.un.org.
7. Резолюция от 12 июля 2011 г. № 1998 (2011): принята Советом Безопасности ООН на 6581 заседании // www.un.org.
8. Резолюция от 19 сентября 2012 г. № 2068 (2012): принята Советом Безопасности ООН на 6838 заседании // www.un.org.
9. Резолюция от 24 июня 2013 г. № 2106 (2013): принята Советом Безопасности ООН на 6984 заседании // www.un.org.
10. Резолюция от 26 июля 2005 г. № 1612 (2005): принята Советом Безопасности ООН на 5235 заседании // www.un.org.
11. Резолюция от 28 апреля 2006 г. № 1674 (2006): принята Советом Безопасности ООН на 5430 заседании // www.un.org.
12. Резолюция от 30 сентября 2009 г. № 1888 (2009) (преамбула): принята Советом Безопасности ООН на 6195 заседании // www.un.org.

13. Резолюция от 7 марта 2014 г. № 2143 (2014) (п. 3): принята Советом Безопасности ООН на 7129 заседании // www.un.org.

Специальная литература

1. Акаев А. Думая о будущем с оптимизмом. Размышления о внешней политике и мироустройстве. М: Международные отношения, 2004.

2. Барышев А.П. Мировая политика и ООН. М.: Общество дружбы и развития сотрудничества с зарубежными странами, 2009.

3. Бутрос-Гали Б. Повестка дня для мира. Нью-Йорк, 1995.

4. Варфоломеев А.А. Негосударственные угрозы миру и безопасности и технологии их предотвращения: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Нижний Новгород, 2007.

5. Док. ООН. S/RES/1159 (1998).

6. Док. ООН. S/RES/1540 (2004).

7. Док. ООН. S/RES/1673 (2006).

8. Док. ООН. S/RES/746 (1992).

9. Док. ООН. S/RES/812 (1993).

10. Док. ООН. S/RES/846 (1993).

11. Доклад Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея, Официальные отчеты, Пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 47 (A/58/47). Нью-Йорк, 2004.

12. Дос. UN. A/AC.182/L.104 и A/AC.182/L.104.Rev.1.

13. Заемский В.Ф. Механизмы ооновского миротворчества // Международная жизнь. 2004. № 7.

14. Ибрагимов А.М. Характерные черты развития международно-правовых гарантий в XIX-XX вв. // Московский журнал международного права. 2009. № 2 (74).

15. Иванов И. Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей // *Мировая экономика и международные отношения*. 2004. № 3.
16. Каламкарян Р.А., Мигачев Ю.И. *Международное право*. М.: Проспект, 2004.
17. Калядин А.Н. Глобальная инициатива по борьбе против актов ядерного терроризма // *Мировая экономика и международные отношения*. 2008. № 1.
18. Картунов С. Реформа ООН и национальные интересы России // *Вестник аналитики*. 2005. № 4.
19. Лебедева М.М. *Международные отношения. Теории, конфликты, организации*. М.: ИНФРА-М., 2011.
20. *Международное право* / под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: Юрайт, 2012.
21. *Международные организации: польза или вред?* // *Российская Федерация сегодня*. 2008. № 13.
22. ООН. *Основные факты. Справочник* / пер. с англ. М.: Весь мир, 2000.
23. Проект доклада, представленный Председателем. Рабочая группа открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава и другим вопросам, связанным с Советом Безопасности. Генеральная Ассамблея. 15.09.2008.
24. Серегин Н.С. К 60-летию Организации Объединенных Наций // *Право и политика*. 2005. № 10.
25. Сорокина О.Ю. Полномочия Совета Безопасности ООН и действия региональных организаций по поддержанию мира // *Международное публичное и частное право*. 2008. № 2.
26. Тункин Г.И. *Теория международного права. Вопросы теории международного права*. М.: Госюриздат, 1962.
27. Ушаков Н.А. *Принцип единогласия великих держав в ООН*. М.: Проспект, 2005.

28. Федоров В. Н. ООН, другие международные организации и их роль в XXI веке. М.: ЛОГОС-М, 2005.
29. Федоров В.Н. Организация объединенных наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2007.
30. Федоров В.Н. Совет Безопасности ООН. М.: ВЛАДОС, 2006.
31. Abraham D. Sofaer, *International Law And Kosovo*, 36, *STANJ. INT'L.L* 1, 8 (2000).
32. Annan K. «We, the Peoples»: The Role of the United Nations in the 21st Century. UN DPI. N.Y, 2000.
33. *Certain Expenses of the United Nations*, 1962 I.C.J. 151.
34. Dahm G. *Volkerrecht*. Bd. II. Stuttgart, 1961.
35. De Wet. E. *The Chapter VII Powers of the Security Council*, 2004.
36. Dulles J. *The United Nations: A Prospections*. The General Assembly // *Foreign Affairs*. 1945. Vol. 24. № 1.
37. Goodrich L.M., Hambro E. *the Charter of the United Nations. Commentary and Documents*. Op. cit.
38. Goodspend S. *The Nature and Function of International Organization*. N.Y., 1948.
39. Hickey J.E. *Challenges to Security Council Monopoly Power over the Use of Force in Enforcement Actions: The Case of Regional Organizations* // *International Legal Theory*. V. 10. Spring, 2004.
40. Maciver R. *The Nations and United Nations*. N.Y., 1959.
41. Moore J.N. *Grenada and the International Double Standard* // *American Journal of International Law*. V. 78, 1984.
42. Pogany I. *The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon* (1987).
43. Ross A. *Constitution of the United Nations*. N.Y., 1950.
44. Schluter H. *Die politishe Function des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen*. Bonn, 1995.
45. Schwarzenberger G. *International Law*. Vol. 1. Op. cit. P. 537; Morgenthau H. *The Impasse of American Foreign Policy*. Chi., 1962.

46. Stoessinger J. The Might of Nations. N.Y., 1982.

Электронные ресурсы

1. Доклад Генерального секретаря ООН «Господство права и правосудие переходного периода в конфликтных и постконфликтных обществах» // <http://www.un.org>.

2. Кортунов С. Крушение Вестфальской системы и становление нового мирового порядка. Клуб мировой политической экономики// <http://www.wpec.ru/text/200708310905.htm>.

3. <http://www.un.org>.