

Международные организации

ООН НА РУБЕЖЕ ВЕКОВ (к 50-летию ООН)

Г.И. Морозов*

I. Начало пути

1995-й – год пятидесятилетия ООН. Полувековая годовщина делает обоснованным краткий экскурс в историю ее создания. Для юристов эта дата имеет особое значение, поскольку прежде всего она связана с самым главным международным договором – Уставом Организации, с которой мировое сообщество связывает свои надежды на достижение прочного мира. В разработку Устава ООН на конференциях по его подготовке весомый вклад внесли в качестве членов советской делегации выдающиеся отечественные правоведы – первый Заведующий Кафедрой международного права МГИМО профессор С.Б. Крылов и член-корреспондент РАН С.А. Голунский. Создание и деятельность ООН стали примечательным событием уходящего века, полного глубоких социальных перемен, невиданных научно-технических прорывов в неизведанные сферы.

XX век в истории – век двух мировых войн, в ходе которых человечество понесло огромные потери. Закономерно, что в результате этого страшного опыта в умах и сознании людей стали созреть как понимание общности их судеб в масштабе планеты, так и потребность в международных механизмах, способных обеспечить мир на Земле.

Не случайно в ходе первой мировой войны родилась идея создания Лиги Наций – международной организации по поддержанию мира. Если созданные до нее международные организации имели целью регулировать общие межгосударственные интересы в конкретных специальных областях (например, в области электрической или почтовой связи), то созданием Лиги была декларирована политическая

* Главный научный сотрудник ИМЭМО РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, почетный президент Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН.

цель — устранить угрозу войн. Об этом уместно напомнить сейчас, чтобы точнее определить природу и место ООН в истории, некоторые итоги ее деятельности, размышлять о ее будущем.

Заметим в этой связи, что зарубежные ученые обычно рассматривают ООН как "продолжение Лиги Наций".

В официальных оценках периода существования СССР, а также в науке о международных отношениях того времени (в том числе и в работах автора этой статьи) Лига Наций оценивалась односторонне негативно на базе ленинских и сталинских внешнеполитических установок. Ныне всесторонний анализ Лиги в исторической ретроспективе дает основания, отмечая весьма серьезные ее недостатки, прежде всего в деле борьбы с агрессией, предложить иную, более сбалансированную, неоднозначную оценку.

Действительно, главные цели Лиги по обеспечению мира не были достигнуты в силу прежде всего политики ее наиболее влиятельных членов, отказа от реальных попыток противостоять агрессии стран "оси", недостатков Статута и т.д. Большую роль в провале Лиги сыграла ограниченность ее состава: ее членом не стали США, на протяжении почти всего времени ее функционирования им не был СССР. В итоге, просуществовав два десятка лет, Лига в начале второй мировой войны прекратила свою деятельность.

Не выполнив своего главного предназначения, Лига Наций вместе с тем явилась форумом, где довольно широко дискутировались идеи всеобщего и частичного разоружения, были предприняты попытки сформулировать определение агрессии (например, советский проект 1933 г.). Эти дискуссии оказали положительное влияние на развитие международного права и на мировую общественность. Лига попыталась также наладить международное сотрудничество в специальных, социальных и экономических сферах, заложившее, как пишет английский исследователь Ф. Нортхедж, основы для создания специализированных учреждений ООН, в частности МОТ, ВОЗ и ЮНЕСКО¹.

Деятельность в этой области обозначила определенное продвижение идей межгосударственного сотрудничества на базе международных организаций². Причем впервые в сферу деятельности организаций были включены цели как поддержания мира, так и решения неполитических проблем и тем самым была установлена столь важная между ними связь.

ООН была создана в совершенно иных условиях: в ходе освободительной войны против сил агрессии и фашизма. В годы существования Лиги Наций ее робкие попытки противостоять агрессии никак не были связаны с борьбой против реакции. Когда же с момента начала второй мировой войны возникла реальная угроза фашистского

порабощения, а жертвы и страдания людей стали поистине чудовищными, то она приобрела не только освободительный, но и демократический характер, что впоследствии нашло отражение в основных положениях ее Устава.

Закономерно, что идея создания подобной международной организации стала находить свое воплощение еще в годы войны³.

Реальная подготовка к ее созданию велась руководителями ведущих стран антигитлеровской коалиции – СССР, США, Великобритании. Еще 24 сентября 1941 г. с таким предложением на межсоюзнической конференции в Лондоне выступило советское правительство⁴. После подписания 21 января 1942 г. в Вашингтоне Декларации о совместной борьбе против стран "оси" участники антигитлеровской коалиции стали именоваться "Объединенными Нациями". И, что особенно важно, в октябре 1943 года на Московской конференции министров иностранных дел СССР, США и Великобритании была подписана Декларация о создании всеобщей организации безопасности, ставшая первым шагом на пути создания ООН (ее подписал также специально приглашенный китайский делегат). В ней особо отмечалась необходимость после окончания войны "учреждения в возможно короткий срок всеобщей Международной организации для поддержания международного мира и безопасности"⁵.

1 декабря 1943 г. в Тегеране была подписана Декларация руководителей СССР, США и Великобритании, подчеркивавшая особую ответственность трех держав и всех "Объединенных Наций" за поддержание мира на основе широкого международного сотрудничества.

Конференция в Думбартон-Оксе (близ Вашингтона) провела значительную работу непосредственно по подготовке создания ООН. Она проходила с 21 августа по 7 октября 1944 г. с участием представителей СССР, США и Великобритании (во второй ее части – и представителя Китая). Решения конференции были опубликованы как "Сообщение о результатах предварительных переговоров делегаций правительств СССР, США и Соединенного Королевства в Вашингтоне по вопросу о создании международной организации безопасности"⁶.

На этой конференции были согласованы важные проблемы, связанные с основополагающими главами и статьями Устава ООН. Как отмечал С.Б. Крылов, "часть этих глав получила подробную разработку, в значительной степени оставленную без изменений в Сан-Франциско; часть явилась лишь эскизом либо ввиду новизны вопроса, либо ввиду трудности достигнуть соглашения по ряду пунктов. Эти трудности были преодолены позднее на Крымской конференции и затем в Сан-Франциско"⁷.

Среди главных проблем, которые не удалось решить на конференции в Думбартон-Оксе, остались порядок голосования в Совете Безо-

пасности, судьба подмандатных территорий Лиги Наций и некоторые другие. Они были разрешены на Крымской конференции глав трех союзных держав в феврале 1945 года. На конференции была принята предложенная Ф. Рузвельтом "ялтинская формула" о порядке голосования в Совете Безопасности. Мандатную систему Лиги Наций постановили заменить международной системой опеки.

Наконец 25 апреля – 26 июня 1945 г. в Сан-Франциско состоялась учредительная конференция ООН, выработавшая окончательный текст Устава ООН. 24 октября того же года – после ратификации Устава и сдачи на хранение ратификационных грамот пятью великими державами и большинством других государств – участников Организации – он вступил в силу. С тех пор этот день ежегодно отмечается в столицах стран-членов и в Штаб-квартире ООН в Нью-Йорке как День Организации Объединенных Наций.

Таким образом, впервые в истории от имени народов была учреждена организация, заявившая об их решимости предотвратить повторение бедствий войны, отстаивать интересы мирового сообщества на основе подлинно демократических, прогрессивных принципов международного права. Устав ООН воплотил волю народов "проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи". Трудно переоценить положительное значение того, что декларативно-нормативный характер Устава подкреплён предусмотренными в нем конкретными мерами обеспечения сотрудничества, урегулирования международных споров и борьбы с агрессией. Однако ООН может стать надежным гарантом мира лишь на основе добросовестного сотрудничества государств – членов Организации.

Характеризуя важнейшие черты Устава ООН, способные сделать его юридической базой жизнедеятельности мирового сообщества, следует прежде всего указать на фундаментальные международно-правовые принципы суверенного равенства государств, недопустимости использования силы или угрозы силой в международных отношениях, уважения государственного суверенитета, недопустимости вмешательства в дела, составляющие внутреннюю компетенцию государств, мирного добрососедского и равноправного международного сотрудничества, права наций на самоопределение, прав и свобод человека, на обязанность членов ООН по решению Совета Безопасности принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и актов агрессии и некоторые другие.

II. ООН в изменившемся мире

Юбилей ООН – это повод для осмысления как уроков прошлого, так и нынешнего положения мирового сообщества и – в этом контексте – перспектив развития главной международной организа-

ции. Это осмысление позволяет подвести позитивные итоги и учесть негативные уроки, а главное – рассмотреть соображения, которые способны упрочить Организацию, адаптируя ее к изменениям в мире, наделить ее возможностями ответить на вызовы будущего. Подобное осмысление важно и для определения роли и места в ООН современной России.

Президент РФ Б.Н. Ельцин, выступая 26 октября 1994 г. на 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, подчеркнул в связи с приближающимся пятидесятилетием Организации, что оценка пути, пройденного миром за полвека, особенно важна для новой России, занятой гигантской работой по созданию подлинно демократического, миролюбивого государства. "Россия, – сказал он, – не отделяет своих проблем от общих. Особое значение поэтому для нас имеет работа в Организации Объединенных Наций"⁸.

В этой статье мы лишь весьма кратко остановимся на основных узловых этапах и итогах пути, пройденного ООН. Ей посвящена обширная научная литература, в которой наибольшее внимание уделено международно-правовым аспектам сущности и деятельности ООН. Много работ по ООН написано также историками международных отношений и публицистами. Вследствие этого мы не будем подробно рассматривать фактологию, не дадим отсылку к отдельным работам, так как уже сама библиография превысила бы размеры нашей статьи.

Необходимо прежде всего отметить, что, несмотря на все негативные явления в международной жизни, нагромождение льдов "холодной войны", временами сковывавших ее деятельность, ООН не только уцелела, но, став универсальной по своему составу, превратилась в органическую часть международных отношений.

Деятельность ООН отражает основные факторы, воздействующие на ситуацию в мире. Ее успехи и многие неудачи – результат политики государств-членов. Главным же положительным итогом является определенный вклад ООН в то, что мир избежал ядерного апокалипсиса и третьей мировой войны.

К сожалению, вместе с тем было бы преувеличением считать, что ООН оказалась в состоянии достаточно эффективно воздействовать на разрешение многочисленных национально-этнических конфликтов, в ряде случаев, особенно в последний период, вылившихся в гражданские войны.

Характеризуя итоги деятельности ООН, отметим, что ею были сделаны некоторые, хотя и недостаточные, шаги по ограничению распространения ядерного оружия и проникновению его в космос. Велась достаточно эффективная работа по прогрессивному развитию и кодификации международного права. Организации системы ООН –

специализированные учреждения – предпринимали также пока не увенчавшиеся значительными положительными результатами усилия в гуманитарной области, в деле привлечения внимания государств и народов к охране окружающей среды, борьбе с опасными инфекциями, решению экономических и некоторых социальных проблем⁹. Неизменно ООН будоражили финансовые проблемы в результате как нерегулярности уплаты ее членами взносов в бюджет, так и в известной мере нерациональности расходования средств в процессе деятельности Организации (так, численность ее Секретариата превысила 50 тыс. человек).

В качестве примера такой нерациональности можно привести акцию ООН в Сомали. Излагая ее детали, американская "Лос-Анджелес таймс" писала, что эта акция "представляет собой классический пример того, как связанные с ООН подрядчики извлекают доходы из гуманитарных миссий... Эта акция практически показала, как международная миротворческая операция постепенно трансформировалась в прибыльное дело. Что же касается первоначальных целей по наведению порядка и обеспечению безопасности гуманитарных поставок и распределению помощи, то они оказались невыполненными"¹⁰.

За годы существования ООН принято много полезных резолюций, однако проблема их реализации во многом осталась нерешенной. Конечно, основная ответственность за это ложится на правительства государств-членов, но немалую долю вины несет механизм самой ООН, ее Секретариат.

III. Проблемы Устава ООН в изменившемся мире

Среди множества проблем ООН ныне выделяется проблема ее Устава в контексте основных задач деятельности Организации в изменившемся мире. Устав – правовая основа, призванная адекватно отвечать решению все новых и новых задач. В целом он не только выдержал испытание временем, но, более того, его основополагающие принципы неизменно составляют незыблемый фундамент международного права. Известно, однако, что практически с начала деятельности ООН обозначилось определенное стремление к ревизии ее Устава. Длительный период оно отражало нежелание считаться с положениями Устава ООН, ограничивающими национальные интересы некоторых стран. Со временем все в большей степени сказывалось то, что развитие международных отношений стало выходить за рамки отдельных положений Устава ООН, сформулированных полвека назад.

Организация в известной мере реагировала на эти факторы, принимая резолюции по отдельным вопросам международного права, конфликтам, разоружению, гуманитарному сотрудничеству и т.п. Эти резолюции, являясь актами Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, вышедшими за пределы формул конкретных статей Устава, на которые они ссылались, имеют рекомендательный характер и не обладают правообязывающей силой.

Сложилось положение, при котором необходим диалог по вопросам Устава ООН. Важно сконцентрировать его не на задачах ревизии Устава, а на более эффективном его использовании и на необходимости адаптации Устава к ситуации в мире.

Невозможно игнорировать тот очевидный факт, что политическая картина мира после создания ООН кардинально изменилась. Членский состав ООН за полвека вырос практически более чем в три с половиной раза, охватив все континенты; коренным образом изменились многие страны-члены; рухнул колониализм; на последнем этапе закончилось существование мировой системы социализма, а Россия стала в ООН правопреемницей СССР.

Устав ООН был принят в доядерный век. С созданием оружия массового уничтожения содержание понятия международного мира стало императивно определяться угрозой уничтожения всего живого на Земле. Сложилась новая концепция безопасности, охватившая не только военные, но и политические, экономические и некоторые другие аспекты международных отношений. Из всего сказанного неизбежен вывод о необходимости отказа от априорного отрицания рассмотрения вопроса об адаптации Устава ООН к сложившимся реалиям.

"Чтобы ООН стала максимально эффективной в XXI веке, – отметил Б.Н. Ельцин в своем выступлении на 49-й сессии ГА ООН, – ей нужна тщательно продуманная реформа... Не обойтись и без изменений в Совете Безопасности".

Уместно напомнить, что, хотя разработчики Устава ООН предусматривали проведение Генеральной конференции членов Организации для решения вопроса о пересмотре или изменениях Устава не позднее X сессии Генеральной Ассамблеи ООН, такой конференции проведено не было (см. ст. 109 Устава ООН). Изменения Устава свелись, как известно, к расширению Совета Безопасности путем добавления четырех непостоянных мест и увеличению числа членов ЭКОСОС. Тем самым, однако, был создан важный прецедент.

Следует подчеркнуть, что исходной позицией рассмотрения нами этой проблемы является то, что основополагающие принципы Устава, соотношение компетенции главных органов ООН (Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности) и прежде всего право вето его постоянных членов не могут быть предметом ревизии (см. ниже).

Проблема Устава постепенно привлекала все большее внимание самой ООН. В конце концов вопрос об Уставе из сферы общих дискуссий был переведен в область специального рассмотрения конкретных предложений. Так, 29-я сессия ГА ООН приняла резолюцию 3349 о необходимости рассмотрения "предложений, касающихся пересмотра Устава ООН". В соответствии с резолюцией для этих целей был создан Специальный комитет по Уставу ООН, работающий и поныне. На 30-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН обсуждение двух вопросов – об Уставе и об укреплении роли ООН, – которое до этого велось в двух комитетах, было объединено в рамках единого Специального комитета по Уставу ООН и укреплению роли Организации.

В течение длительного периода за пересмотр Устава ООН традиционно выступает подавляющая часть развивающихся стран, а также Япония, Италия, Испания и ряд других государств – членов ООН (в целом большинство Специального комитета). Против пересмотра выступали все бывшие социалистические страны, кроме Румынии. Западные державы были едины в том, что в любом случае следует сохранить принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности. Зато большинство развивающихся стран, наряду с общим требованием пересмотра Устава, особо подчеркивают необходимость отмены или пересмотра права вето в Совете Безопасности.

На ликвидацию или "размывание" принципа единогласия постоянных членов Совета направлены предложения о введении статуса так называемых полупостоянных членов Совета, о создании новых постоянных мест в Совете без предоставления им права вето и целый ряд других¹¹.

Почти через двадцать лет после создания Специального комитета по Уставу ООН 47-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла резолюцию "Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и расширении его членского состава". Генеральный секретарь ООН на 48-й сессии Ассамблеи ООН в 1993 году подготовил доклад о позициях ряда стран по этим вопросам.

В докладе сообщалось, что Россия предложила обеспечить участие представителей региональных организаций в рассмотрении на заседаниях Совета проблем их регионов. США предложили предоставить Германии и Японии места постоянных членов Совета, и те выразили готовность занять эти места. Развивающиеся страны заявили о необходимости увеличения представительства своей группы в Совете и вновь потребовали ликвидации принципа вето.

Выражая мнение Специального комитета по Уставу ООН, его председатель – заместитель Генерального секретаря ООН Флайшхауэр – заявил на сессии, что Комитет поддерживает "идею расширения членского состава Совета Безопасности"¹².

В ходе последовавшей по этому вопросу дискуссии представитель России заявил о необходимости действовать на основе проверенной временем процедуры адаптации Устава ООН к новым реалиям. "В перспективе, – сказал он, – возможно расширение Совета Безопасности при условии принципиального согласия самого Совета"¹³.

С конкретными предложениями на 48-й сессии ГА ООН выступили и другие делегаты Ассамблеи. Представитель Италии выдвинул для обсуждения положение о новой категории членов от стран, способных вносить особый вклад в достижение целей ООН. Представитель Венгрии предложил включить в Совет Безопасности Германию и Японию; представитель Сирии – предоставить каждой региональной группе постоянное место, а что касается принципа вето, то ликвидировать его или ограничить. Представитель Чили выступил за ограничение числа членов Совета 25 участниками с установлением при этом следующих видов членства: постоянные члены, постоянные члены без права вето, члены от регионов с большим стажем постоянного членства. Он поддержал инициативу о включении в состав Совета Безопасности Германии и Японии при условии, однако, что им не будет предоставлено право вето.

Сессия создала рабочую группу по реформе Совета Безопасности, которой поручено продолжить эту работу.

О поправках к Уставу ООН

Представляется, что задачи повышения эффективности ООН в современных условиях и сохранения Организации в будущем, как уже отмечалось, настоятельно диктуют необходимость адаптации Устава ООН к современным реалиям¹⁴. Основным условием при этом является безусловное признание необходимости сохранения правила единогласия постоянных членов Совета Безопасности. Оно выдержало испытание временем, ибо не только наделило правом вето ведущие державы антигитлеровской коалиции, но и возложило на них особую ответственность за сохранение мира в силу их возможностей для реального осуществления этой важнейшей задачи.

Именно этот принцип был положен в основу создания ООН. При этом, в частности, был сделан разумный вывод из опыта Лиги Наций, в которой псевдodemократическое равенство Совета и Ассамблеи Лиги сводило на нет возможность решения какого-либо вопроса. Уместно напомнить, что еще в докладе президенту США государственный секретарь Э. Стеттиниус писал: "В Думбартон-Оксе рассматривалось в качестве аксиомы, что краеугольным камнем всемирной

безопасности является единство тех государств, которые составляли ядро великого союза против стран оси, и эта точка зрения продолжала отстаиваться приглашающими правительствами в Сан-Франциско"¹⁵. Ассоциация содействия ООН в США писала в то время: "Мы должны также понять, что сохранение этого правила (вето. — Г.М.), возможно, было также необходимым для ратификации Устава сенатом США"¹⁶. Все это было написано в 1945 году.

Адаптация Устава ООН к современным реалиям — сложная политическая проблема прежде всего потому, что внесение поправок к Уставу связано с необходимостью достижения согласия между большим числом государств с различными политическими позициями и интересами. Процедура принятия поправок, предусмотренная статьей 108 Устава ООН, также весьма сложна. Вследствие этого речь о поправках может идти только в исключительных случаях. Что же касается другого пути отражения в Уставе современных реалий, то возможно включение поправок, принятых единогласно Генеральной Ассамблеей (имеются в виду и голоса постоянных членов Совета), в декларацию или постатейные протоколы, содержащие обобщенное толкование уже принятых самой же Организацией резолюций в развитии статей Устава ООН. Эта декларация или протоколы должны подлежать ратификации в государствах-членах, после чего они приобретут для них обязательную правовую силу. Внесения поправок к Уставу ООН в данном случае не потребуется.

Переходя к поправкам, принятие которых назрело, можно прежде всего предложить, исходя из уже отмеченных невиданных по динамике, масштабам и качеству изменений послевоенного периода, возможность расширения состава постоянных членов Совета Безопасности за счет государств, ставших способными нести особую ответственность за судьбы мирового сообщества наравне с великими державами.

В этой связи наиболее вероятно включение в Совет в этом качестве Германии, Японии, Индии или Бразилии (в Совете развивающиеся страны имеют места только непостоянных членов). Видимо, нет необходимости в подробном обосновании этого соображения. При этом представляется целесообразным наделение их правом вето, ибо поиски иных решений едва ли будут плодотворны.

В последнее время стал довольно активно дискутироваться вопрос о введении статуса полупостоянных членов Совета Безопасности с условием их ротации. Нельзя отказать в обоснованности поисков различных путей решения этого сложного вопроса. Количество стран, способных нести особую ответственность за судьбы мира, несомненно, возросло. Некоторые из них открыто выражают свое желание нести это бремя в качестве члена Совета Безопасности.

В этом случае возникает, однако, необходимость преодоления ряда серьезных трудностей. Прежде всего придется определить критерии обоснованности таких претензий. Далее возникнет вопрос о порядке ротации: о сроках замещения соответствующих мест в Совете и принципах этой ротации. Ответ на все перечисленные, а возможно, и другие вопросы должны быть даны Советом Безопасности с условием соблюдения принципа единогласия нынешних постоянных членов.

Все эти обстоятельства делают, на наш взгляд, весьма сложным (хотя, в принципе, возможным) введение статуса полупостоянных членов. Более реально решение вопроса о некотором расширении числа постоянных членов.

Далее. Развитие мира привело к тому, что глава XII Устава "Совет по Опеке" практически утратила значение: в мире нет больше подопечных территорий. Таким образом, были бы оправданными новое содержание главы и поправка к Уставу, заменяющая этот орган другим, создание которого обусловлено самой жизнью. Это мог бы быть Совет по экологии, необходимость создания которого предпрешена Конференций ООН по окружающей среде и развитию в 1992 году в Рио-де-Жанейро (уже создана Комиссия устойчивого развития в ЭКОСОС).

Последняя предлагаемая поправка к Уставу ООН связана со статьей 107. Развитие государств, которые имела в виду эта статья, кардинальные изменения их характера, как и ход событий на международной арене, свидетельствуют об архаичности положения о "вражеских государствах" (оно встречается также в ст. 77, параграф 1В).

На конференции в Сан-Франциско было условлено, что статья 107 является "мероприятием по безопасности в переходный период" и что "по заключении мирного договора вражеским государствам будет предоставлено членство в Организации и пожалованы все вытекающие из этого права и привилегии". Следовательно, можно сделать вывод, что она с самого начала имела временный характер.

За истекший период полностью изменился характер государств, к которым относилась статья 107. Эти страны стали подлинно демократическими, а некоторые сравнялись в экономическом отношении с наиболее мощными державами.

Вопрос об отмене этих статей в соответствии с реальностью, как и предшествующая поправка, отнюдь не откроет путь к более широкому пересмотру самого Устава.

Конкретные предложения по Уставу ООН

Как уже отмечалось, такие предложения могли бы быть реализованы путем принятия Декларации к 50-летию ООН или дополнительных протоколов к Уставу.

1. *Предложение в связи с операциями ООН по поддержанию мира.*

Проведение операций ООН по поддержанию мира в нынешней обстановке приобретает особое значение. Устав ООН не содержит понятия подобных операций, хотя они имеют явно выраженную специфику. Операции по поддержанию мира призваны способствовать ограничению и урегулированию международных конфликтов, а также ликвидации их последствий. Эти операции имеют свою историю.

Правду о первой из них – корейской – в России, по сути, узнали только после создания Российской Федерации, когда появились публикации о том, что в 1950 году произошло вторжение Северной Кореи в Южную, а не наоборот, как это утверждала советская официальная точка зрения.

Совет Безопасности (советский представитель отсутствовал) принял решение о проведении вооруженной акции в Корее под флагом ООН. По существу, тогда, в 1950–1953 годах, произошла война между Северной и Южной Кореей, лишь формально именовавшаяся операцией ООН. На стороне Севера Кореи были советская авиация и китайские добровольцы, на стороне Юга – “силы ООН”, более чем на 90% состоявшие из американцев, а также небольшого числа южнокорейцев и представителей ряда других стран. Анализируя соответствующие положения Устава ООН, американский исследователь Р. Макивер писал: “Война в Корее не велась в соответствии с этими положениями. В результате серии благоприятных обстоятельств флаг ООН развевался во главе экспедиции, но руководство военными действиями на деле было вне контроля ООН, и наиболее важные решения были приняты США”¹⁷.

В подавляющем большинстве последовавших затем операций ООН СССР не участвовал. Он отказался от их финансирования, ссылаясь главным образом на то, что они вызваны последствиями колониальных режимов и поэтому бывшие метрополии обязаны полностью взять на себя финансовое и иное бремя.

СССР ссылаясь также и на то, что эти операции ООН проводились с нарушениями Устава. Этот упрек имел серьезные основания, поскольку, как правило, при решении вопроса об операциях прерогативы Совета Безопасности, вопреки положениям Устава ООН, брала на себя Генеральная Ассамблея. В дальнейшем спорадическое создание сил ООН по поддержанию мира в значительной степени носило характер “импровизаций”, по очень удачному, на наш взгляд, определению английских исследователей Б. Рассефа и Дж. Саттерлина¹⁸.

Силы ООН имели различные наименования: “Стража ООН”, “Полевой кадр ООН”, “Легион ООН”, “Международные полицейские силы ООН”, “Чрезвычайные вооруженные силы”, “Операции ООН в Конго”, “Вооруженные силы по поддержанию мира на Кипре” и др.

18 февраля 1965 г. Генеральная Ассамблея ООН впервые ввела в оборот термин "Операции по поддержанию мира" ("peace-keeping").

В течение первых сорока лет существования ООН было 13 таких операций, в 1991–1992 годах – столько же, в 1993–1994 годах – 17 операций, в которых приняли участие 80 тыс. военнослужащих из 75 стран – членов ООН¹⁹. Стоимость этих операций вдвое превысила бюджет Организации и достигла 2,1 млрд. долл.

По официальным формулировкам соответствующих документов, операции должны были использоваться главным образом для: а) наблюдения за условиями перемирия, прекращением огня или военных действий; б) обеспечения разъединения между вооруженными силами в конфликте; в) содействия законному правительству в предотвращении вооруженного вмешательства извне или ликвидации последствий такого вмешательства; г) недопущения дальнейшей интернационализации конфликта; д) обеспечения оказания гуманитарной помощи (Сомали)²⁰.

Если попытаться дать общую оценку проведенным операциям исходя из критерия успешности, то наиболее плодотворной, на наш взгляд, была операция на Кипре ("Зеленая линия"), хотя она и не смогла способствовать полному завершению конфликта.

К положительным итогам операций по поддержанию мира можно отнести то, что в ходе некоторых из них в той или иной мере удавалось преодолевать серьезные трудности в области организации взаимодействия военных подразделений разных стран, базирующихся на различных принципах. Создание единого командования такими силами требует выработки правил, способных обеспечить совместные согласованные действия. В ряде случаев эта работа дает основание считать, что решение сложных вопросов возможно.

Что же касается главных задач, то большинство этих операций не могло до конца устранить причины происшедших конфликтов и погасить их. Более того, в Сомали и особенно в Югославии "голубые каски" ввязались в боевые действия, что расходится с концепцией миротворчества ООН.

Оставаясь на почве реальности, можно утверждать, что есть только две корректные с точки зрения права возможности: либо решать сложные вопросы миротворчества на основе специального протокола, содержащего необходимые обязательные нормы, полностью соответствующие ооновскому предначертанию в области миротворчества, либо поддержать предложение Японии и Бразилии о включении в Устав дополнительной статьи об операциях по поддержанию мира, особенно в области принуждения к миру, чреватой участием сил ООН в вооруженной борьбе (на что весьма сомнительно получение согласия всех сторон в конфликте). Такое принуждение приемлемо для

борьбы с агрессией, что не тождественно усилиям по урегулированию конфликтов и достижению согласия сторон в конфликте.

Уместно указать на одно из официальных обсуждений вопроса о будущем операций ООН по поддержанию мира, проведенное в августе 1994 года заместителем Генерального секретаря ООН по этим проблемам Кофи Ананом в Штаб-квартире Организации. Участники совещания пришли к выводу, что с окончанием "холодной войны" операции ООН по поддержанию мира неизмеримо расширились и качественно усложнились, ибо речь пошла о локальных конфликтах на этнической почве. Добавим: а также на межнациональной, религиозной, территориальной почвах.

Это, указывалось на совещании, вынуждает отходить от традиционных операций, основными задачами которых были посреднические функции, стабилизация военного положения, прекращение огня, что делало их статичными. Сейчас же они приобрели динамичный характер, так как имеют дело со сторонами в конфликте в политической, военной и гуманитарной областях, что вызывает много осложнений.

В настоящее время обсуждается возможность создания своего рода "резервной армии" ООН, в которую должны войти находящиеся в постоянной готовности специальные добровольные воинские контингенты стран-членов. По решению Совета Безопасности такие части могли бы предоставляться в распоряжение Генерального секретаря ООН для переброски в район кризиса.

На 49-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Б.Н. Ельцин заявил о готовности России в соответствии со статьей 43 Устава подписать соглашение с Советом Безопасности о предоставлении национальных воинских контингентов для операций ООН и – при условии поддержки других государств – перейти к осуществлению концепции "резервных сил" Организации²¹.

Правовая регламентация операций по поддержанию мира необходима и в связи с актуальностью проблемы, и для упорядочения их проведения. Последнее соображение, в частности, связано с войной в Персидском заливе, которая обозначила, на наш взгляд, тенденцию чересчур вольного толкования Устава ООН. Приняв резолюцию 661 о праве Кувейта на индивидуальную и коллективную самооборону, Совет Безопасности не сделал предусмотренных статьями 42 и 43 Устава ООН шагов, которые придали бы вооруженным действиям характер операции на основе Устава ООН.

Действуя от своего имени, решительные меры приняли США, когда после захвата Кувейта Ираком по просьбе Саудовской Аравии ввели в Кувейт свои войска. При этом президент США, выступая на сессии Генеральной Ассамблеи 1 октября 1990 г., заявил: "Военная

сила никогда не будет применена. Мы стремимся к мирному исходу, такому, который был бы достигнут дипломатическими средствами”²².

Но вскоре позиция США резко изменилась. По их инициативе Совет Безопасности принял резолюцию 678 об использовании против Ирака военной силы, открывшую путь военной антииракской коалиции под руководством и при решающем участии США. Обращают на себя внимание неопределенность этой резолюции, отсутствие в ней четкого мандата, а следовательно, и ее недостаточная правовая корректность.

Характеризуя сложившуюся вслед за тем ситуацию, известный дипломат Г.М. Корниенко справедливо констатирует: “Невозможно не прийти к выводу, что масштабы и характер военных действий США и их союзников против Ирака вышли далеко за рамки задачи освобождения территории Кувейта”²³.

По существу, ООН в период операции “Буря в пустыне” устранилась от участия в боевой стадии пресечения иракской агрессии. Дело фактически вершили генералы США, хотя нормальный ход событий, согласно Уставу ООН, возможен был только после заключения соглашения или соглашений с членами ООН о передаче в распоряжение Совета Безопасности необходимых вооруженных сил. В этом случае не исключается согласие на готовность какой-либо державы под контролем Совета Безопасности и в контакте с Генеральным секретарем ООН, а также Военно-штабным комитетом (ВШК) взять на себя бремя лидерства и основной ответственности за операцию. Всего этого сделано не было.

Неопределенность мандата указанной резолюции позволила США в октябре 1994 года, еще до рассмотрения вопроса Советом Безопасности, двинуть свои мощные вооруженные силы в Кувейт, когда к его границам приблизились иракские войска. Уход последних и согласие Багдада признать суверенитет и границы Кувейта сделали эту поспешную и дорогостоящую американскую акцию излишней. Тем не менее намерение США “наводить порядок” по собственному усмотрению было определенным образом продемонстрировано миру.

Вызывает озабоченность и операция в Сомали. Она была начата американскими командос еще до формирования сил ООН (впоследствии так же было и на Гаити), а затем “голубые каски” вмешались в чисто военные действия (т.е. вышли за пределы миротворческого мандата), кстати не достигнувшие успеха. Эта операция не принесла лавров ООН.

В последние годы НАТО стала уделять большое внимание миротворчеству. При этом неизменно указывается, что это делается в контексте задач региональной организации. Разумеется, если это соот-

ветствует Уставу ООН, такие действия могут быть полезными. Правовые основания для этого содержатся как в главе VIII Устава ООН ("Региональные соглашения"), так и в договоре о создании НАТО, содержащем заявление о приверженности организации принципам Устава ООН. Из этого следует, что участие НАТО в миротворческих операциях ООН должно строго следовать Уставу ООН.

В таком случае Устав ООН обязывает участников региональных соглашений прежде всего приложить усилия для достижения мирного разрешения споров, относящихся к поддержанию мира и безопасности, до передачи их в Совет Безопасности, который, согласно Уставу, должен быть всегда информирован о миротворческих акциях, предпринятых или намечаемых на основе региональных соглашений или региональными органами. Он обладает "исключительным правом использовать их для принудительных действий **под его руководством** (выделено мною. — Г.М.). Однако никакие принудительные действия не предпринимаются в силу этих региональных соглашений или региональными органами без полномочий от Совета Безопасности" (ст. 53 Устава ООН).

Трагедия Югославии показала, что Устав ООН при осуществлении таких мер не был соблюден. Нанесение НАТО боевых ударов с воздуха было осуществлено без специальных решений о них Совета Безопасности, хотя резолюция Совета 836 предусматривала необходимость осуществления таких крайних мер только под руководством Совета Безопасности, отводя Генеральному секретарю ООН лишь координационные функции. Из этого следует, на наш взгляд, неправомерность решений о бомбардировках, принятых должностными лицами ООН и НАТО, компетенция которых ни в какой мере не дает оснований для подмены ими Совета Безопасности. Что касается роли Генерального секретаря, то его справедливо упрекали в том, что при решении о бомбардировке в районе Сараево он даже не поставил в известность Россию — постоянного члена Совета Безопасности.

"Вашингтон пост" справедливо отмечала: "На деле ссылки на резолюцию Совета Безопасности оказываются не более чем слабым оправданием более широкого использования военно-воздушной мощи НАТО"²⁴.

В полномочия НАТО, с полным основанием писал министр иностранных дел Англии Дуглас Хэрд, "не входит навязывать странам, не являющимся элементами НАТО, западные представления о ценностях или улаживать споры между другими государствами. Но НАТО не может заменить ООН, СБСЕ или Европейское сообщество. Прежде всего ООН с ее особым правовым авторитетом не имеет себе равных"²⁵.

Факты показали, что операция ООН в бывшей Югославии, несмотря на крайние меры авиации НАТО, проходила без успехов, хотя в ней участвовало, по словам Б.Б.-Гали, 35 тыс. военнослужащих и полицейских, а ее стоимость достигла 2 млрд. долл. в год²⁶. Ожесточенные боевые действия продолжались, и в ходе их все чаще стали раздаваться заявления командующего боснийским контингентом "голубых касок" генерала М. Роуза о перспективах замены сил ООН силами НАТО. Об этом не раз говорил и Б.Б.-Гали.

Явно предвосхищая события октября 1994 года, НАТО официально потребовала от ООН, чтобы был радикально изменен ее мандат в Боснии и Герцеговине. Руководство блока стало настаивать на предоставлении НАТО права по своему усмотрению наносить "массированные и эффективные" воздушные удары одновременно по нескольким целям (имея в виду четыре цели) без предварительного предупреждения той стороны, против которой решено предпринимать акции натовскими ВВС²⁷.

Такой шаг можно расценить только как претензии НАТО на самостоятельные боевые действия без какого-либо учета положений главы VIII Устава ООН о приоритете Совета Безопасности в принятии решений о поддержании мира и безопасности. Принципам коллективной безопасности ООН тем самым угрожает подмена совместных и согласованных в соответствии с Уставом действий акциями одной военно-политической организации, рассматриваемой в качестве региональной.

В новейшей практике миротворчества ООН стали появляться двойные стандарты. Более двух лет назад Россия, Узбекистан, Казахстан, Киргизия с согласия парламента Таджикистана договорились о миротворческих действиях в Таджикистане. Ссылаясь на то, что действия этих стран касаются сопредельного Афганистана, Б.Б.-Гали возразил против наделения этих сил статусом сил ООН. Вопреки тому что речь шла о договоренности нескольких стран, он заявил также, что просьба России о предоставлении миротворческого статуса не может быть удовлетворена, "так как войска в зонах конфликтов на территории СНГ не являются многонациональными". ООН ограничилась направлением в Таджикистан небольшой группы наблюдателей.

Затем, несмотря на обращения Грузии к Совету Безопасности и к России, Б.Б.-Гали вновь ответил отказом о предоставлении миротворческого статуса силам России и СНГ, хотя находившиеся там российские подразделения могли содействовать уменьшению кровопролития. "Если представлены одна или даже две страны, то это не многонациональные силы СНГ, – сказал Б.Б.-Гали в начале апреля 1994 года, – они не могут получить права на проведение миротворческих операций под флагом ООН"²⁸.

Мотивы позиции Б.Б.-Гали в обоих приведенных случаях не опираются на какие-либо согласованные и принятые ООН принципы проведения миротворческих операций. Его личные суждения не могут служить основанием для решения столь важных вопросов, от которых зависят не только судьбы, но и жизнь людей. Это еще один важный аргумент в пользу принятия протокола об операциях по поддержанию мира, которым должна быть установлена согласованная и обязательная их регламентация.

Особо следует отметить предвзятость личных мнений Б.Б.-Гали, его нежелание вникнуть в специфику вооруженных конфликтов и характер миротворческих акций на территории бывшего СССР. Россия – основная стабилизирующая сила на этой территории. Безусловно позитивными были ее миротворческие действия в Приднестровье (Молдавия) и уже начальный их этап в Грузии (еще до принятия резолюции Совета Безопасности, о которой речь пойдет ниже).

Факты свидетельствуют, что миротворческие действия России в соседних государствах направлены как на то, чтобы снять напряженность между этническими группами, приводящую к вооруженной борьбе, так и на то, чтобы устранить угрозу не только для России и соседних стран, но и для остального мира в обширных регионах. Никто не может также оспаривать право России защищать интересы десятков миллионов россиян в других государствах. Давно существующая международная практика, прежде всего в части, касающейся политики США в данном вопросе, подтверждает правомерность заботы России о россиянах, оказавшихся за рубежом.

Возвращаясь к вопросу о двойных стандартах в практике ООН, можно сослаться на позицию того же Б.Б.-Гали, который еще в конце февраля 1994 года дал согласие на включение в состав миротворческих сил ООН в бывшей Югославии войск сопредельного с этой страной государства – Турции²⁹. Это вызвало отрицательную реакцию Греции.

Довольно скоро резко изменилась позиция Б.Б.-Гали в отношении миротворчества в Грузии. Это совпало с решимостью США покончить с гаитянским режимом, сделав это с благословения ООН. США развернули подготовку вооруженного вторжения на Гаити для “восстановления в этой стране демократии”.

Вскоре Совет Безопасности почти одновременно принял резолюции 937 и 940, санкционирующие как развертывание миротворческих сил СНГ (хотя было ясно, что пока фактически речь шла о РФ) в Грузии под эгидой ООН и при участии представителей СБСЕ, так и применение вооруженных сил в Гаити (хотя при принятии резолюции было очевидно, что речь шла о США, и только потом, видимо, в результате серьезных усилий с американской стороны, к их намерениям подключились символические контингенты ряда стран).

Не представляется убедительным утверждение представителя РФ в ООН С.В. Лаврова о том, что между принятием указанных резолюций нет никакой связи³⁰. Разумеется, характер миротворческой операции РФ в Грузии и американского ввода войск на Гаити различен, ибо речь идет о совершенно разных ситуациях. Но каким же иным образом можно объяснить тот факт, что безоговорочный отказ Б.Б.-Гали способствовать миротворческим операциям в Таджикистане и Грузии, когда об этом ставили вопрос страны СНГ, подвергся столь резкому изменению, в результате чего Советом Безопасности почти одновременно были приняты резолюции, санкционировавшие решение двух указанных проблем?

Обращает на себя внимание утверждение С.В. Лаврова: "... трудно считать, что сейчас ситуация на Гаити представляет угрозу международному миру и безопасности". Но если это так, то лишается правового основания и принятие Советом Безопасности резолюции, открывшей путь американским командос и спецназовцам на Гаити.

Но это уже другой аспект проблемы. Факт же принятия Советом Безопасности резолюций по Грузии и Гаити вызвал серьезную полемику о мотивах этих решений³¹. Ее отражением явилось предположение "Таймс", что "решение Совета Безопасности ООН разрешить США вторжение на Гаити – результат сделки великих держав... Чтобы обеспечить поддержку Москвы, Вашингтон должен был согласиться с одобрением ООН миротворческой миссии в Грузии"³².

В самих США предположение о согласованиях в этом случае действий США и РФ дало повод для осуждения Вашингтона рядом политических групп, поскольку, по их мнению, это может "дать свободу рук" Москве. Г. Киссинджер прямо заявил об этом в "Вашингтон пост", указав, что США совершили ошибку, создав прецедент, который может быть использован Россией "в отношении того, что в России называют ближним зарубежом"³³.

Мнение Г. Киссинджера отражает взгляды тех американских кругов, которые считают исключительными только права США. Оно полностью игнорирует как положение России в мире, равное положению США, так и приведенные выше соображения о характере миротворческих акций России на территории бывшего СССР.

В целом можно констатировать, что отход от принципов Устава ООН в сфере миротворчества, произвольное, нормативно не закрепленное их толкование могут не только лишить миротворчество эффективности, но и создать осложнения в отношениях между государствами – членами ООН.

Очевидно, что развитие таких тенденций не может не вызывать озабоченности судьбой собственно ООН, поскольку противоречит самой концепции ООН как коллективной организации международ-

ного сотрудничества на базе основополагающих принципов международного права, закрепленных в ее Уставе.

Вот почему задача разработки протокола (декларации) об операциях по поддержанию мира ООН представляется столь назревшей.

Протокол в развитие главы VII Устава ООН может содержать основные параметры, определяющие характер операций ООН по поддержанию мира. В их числе: согласие сторон в конфликте, ясно определенный мандат, соответствие целей операции принципам ООН, неучастие сил ООН в боевых действиях на какой-либо одной стороне и другие положения, вытекающие из полезного опыта уже проведенных операций. Все это позволит упорядочить и повысить эффективность миротворческой деятельности ООН.

Особый статус должны получить операции по принуждению к миру. Неясность в этой сложной и деликатной области крайне опасна и содержит угрозу трансформации миротворчества в вооруженную борьбу с плохо предсказуемыми последствиями.

Уместно отметить, что на 49-й сессии ГА ООН Министерство иностранных дел России выступило с призывом разработать общую стратегию миротворчества ООН³⁴. Оно считает важным с этой целью четко определить концепцию политического руководства миротворчеством со стороны Совета Безопасности, затем создать эффективное военное командование под соответствующим контролем, установить порядок привлечения на этой основе региональных организаций. МИД РФ предложил также создать специальный комитет Совета Безопасности по совершенствованию миротворческих операций, поддержал идею создания "резервных сил ООН", которые до необходимости их использования находились бы в распоряжении государств-членов.

На этой сессии МИД Казахстана предложил признать коалиционные силы СНГ в Таджикистане в качестве миротворческих, ибо они "сумели значительно ограничить масштабы военного противостояния, сохранить тысячи мирных жизней".

Разумеется, разработке этой проблемы, итогом чего могли бы явиться протокол или декларация об операциях по поддержанию мира, могут способствовать и рекомендации других государств-членов и, в частности, результаты таких мероприятий, как проведенные в сентябре 1994 года совместные российско-американские командно-штабные миротворческие учения на Тоцком полигоне Новосибирской области.

2. Предложения по гуманитарному сотрудничеству.

В прошлом внимание ООН, согласно ее Уставу и Всеобщей декларации прав человека 1948 года, было сосредоточено главным образом на правах и свободах человека. Вначале это явилось оправданной реакцией на невиданные преступления против человечности,

совершенные гитлеровцами. В годы "холодной войны" это во многом послужило основой для широкомасштабной психологической войны. С прекращением международной конфронтации стало очевидно, что деятельность ООН в сфере международного гуманитарного сотрудничества должна быть значительно более разносторонней.

Это сотрудничество жизненно необходимо при оказании помощи в случаях природных бедствий, катастроф, голода, массовых эпидемий, в деле защиты жертв войны, помощи беженцам, заложникам и т.п. Не подсчитано число жертв вооруженных конфликтов. Что же касается различных бедствий, то известно, что ежегодно их жертвами на планете становится от 250 до 300 млн. человек. Помощь при крупномасштабных бедствиях (особенно быстрое гуманитарное реагирование) – это не внутреннее дело государств, она требует все более универсального взаимодействия в международном масштабе под эгидой центрального механизма международного сообщества – ООН.

Весьма убедительно это сформулировал заместитель Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам и координатор ООН по оказанию гуманитарной помощи Ян Элиасон. "Сегодня оказание гуманитарной помощи, – пишет он, – стало, причем таким способом, каким это прежде и не мыслилось, составной частью установления мира и безопасности в различных беспокойных районах. Создание коридоров мира и зон спокойствия, равносильное локальному прекращению огня по гуманитарным соображениям, играет полезную роль не только в том, что позволяет открыть доступ к пострадавшим людям, но и в наведении мостов между конфликтующими сторонами... Опыт прошлого показывает, что оказание гуманитарной помощи должно носить характер коллективных усилий. Он наглядно свидетельствует, насколько важно значение как обеспечения тесной координации между организациями системы ООН, государствами-членами и неправительственными организациями, так и содействия формированию подлинной культуры сотрудничества"³⁵.

В приведенной цитате содержится основная аргументация в пользу принятия в дополнение к Уставу акта, обобщающего итоги проведенной деятельности и упорядочивающего ее осуществление ООН в будущем. Таким актом могла бы быть декларация о международном гуманитарном сотрудничестве, подлежащая ратификации государствами-членами. В этой связи сопредседатель Комиссии по международным гуманитарным вопросам С. Ага Хан подчеркнул назревшую целесообразность принятия декларации "о гуманитарных принципах в целях ориентирования политики и деятельности на глобальном уровне"³⁶.

ООН накопила немалый опыт в развитии гуманитарного сотрудничества, организуя в ряде случаев финансовую и научно-техничес-

кую, а также продовольственную помощь. Важным фактом явилось принятие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2444 от 19 декабря 1968 г., содержавшей призыв придерживаться гуманных принципов в вооруженных конфликтах в соответствии с Дополнительным протоколом II к Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв вооруженных конфликтов международного характера. Сейчас этот призыв особенно актуален и нуждается в настоящем подтверждении с указанием на неотвратимость кары за преступления против мирного населения, совершаемые в ходе таких конфликтов.

В декабре 1991 года Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию 4682, recommending укрепление координации деятельности в рамках системы ООН по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи. На основании ее был создан Департамент по гуманитарным вопросам для координации гуманитарных операций в условиях чрезвычайных ситуаций, а также оказана помощь более чем 30 странам на сумму в 30 млрд. долл.

Принятие ООН декларации о международном гуманитарном сотрудничестве, затрагивающем судьбы многих людей, станет стимулировать государства, международные организации и транснациональные корпорации более активно участвовать в оказании гуманитарной помощи.

3. Предложения в области разоружения.

За годы существования ООН мир пережил невиданную гонку вооружений. Эта гонка носила качественно иной характер, нежели все, что имело место в этой области до второй мировой войны. Речь пошла о вооружениях совершенно иного качества. Технические характеристики новых видов оружия, прежде всего ядерного, космического, лазерного, пучкового и бинарного химического, создали появление поистине критических условий для существования самой жизни на Земле.

"Необходим новый способ человеческого мышления, чтобы человечество выжило и развивалось дальше. Сегодня атомная бомба до основания изменила саму природу мира, мы знаем это, и люди находятся в новой ситуации, которой должно соответствовать их мышление"³⁷. Эти слова принадлежат величайшему физiku XX века Альберту Эйнштейну.

ООН приняла значительное число полезных, но далеко не всегда оказавшихся действенными резолюций, провела специальные сессии Генеральной Ассамблеи, посвященные разоружению, немало переговоров. Но существенное уменьшение опасности началось только в результате прекращения "холодной войны", и прежде всего российско-американских акций.

Чтобы ООН могла более действенно воздействовать на положительное развитие процесса разоружения, представляются целесооб-

разными разработками и принятием протокола к статьям 11, 26 и пункту 1 статьи 47 Устава ООН. Эти статьи уже давно стали недостаточными. Протокол об их толковании должен учитывать, что ООН внесла определенный вклад в дело разоружения и приняла ряд важнейших резолюций — о всеобщем и полном разоружении, о частичных мерах в этой области, о запрещении ядерного оружия, о мирном использовании космоса и целый ряд других, которые надлежит воплотить в жизнь. Протокол включил бы результаты ряда важных международных соглашений, обозначавших определенный прогресс на пути разоружения (например, многосторонний договор о нераспространении ядерного оружия, конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов и их уничтожении, российско-американские соглашения и т.п.).

Таким образом, есть все основания закрепить в приложенном к Уставу ООН протоколе основные **итоги работы самой ООН** в области рассмотрения проблем разоружения и перспективные положения, рассчитанные на будущее. В числе перспективных, несомненно, займут важное место предложения Б.Н. Ельцина о заключении всеобъемлющего договора о запрещении испытаний ядерного оружия, бессрочном продлении договора о нераспространении ядерного оружия, гарантиях неядерным государствам, договоре о ядерной безопасности и стратегической стабильности и ряд других.

Протокол мог бы наделить ООН полномочиями, способными сделать ее подлинным центром переговоров по разоружению, рассмотрения и оценки итогов переговоров, проходящих вне рамок ООН, сделать ее гарантом выполнения заключенных договоров по разоружению. Совет Безопасности можно было бы наделить правом принимать меры в отношении государств, нарушивших подписанные ими соглашения. Что касается чрезвычайной ситуации — риска возникновения ядерной войны, — то в этом случае Совет Безопасности ООН должен быть наделен протоколом специальной компетенцией принятия неотложных превентивных мер коллективными действиями сил членов ООН. Это предполагает функции мониторинга и контроля за разоружением и мерами доверия.

Следует отметить в этой связи наличие прецедента: Устав МАГАТЭ и Договор о нераспространении ядерного оружия наделили Совет Безопасности ООН полномочиями действовать в качестве высшей контрольной инстанции, куда в случае необходимости должен передаваться вопрос о нарушении государством своих обязательств в сфере режима нераспространения ядерного оружия.

Несомненно, наделение ООН функциями контроля за осуществлением разоруженческих мер во многом подняло бы роль Органи-

зации и продвинуло дело разоружения, особенно если осуществление контроля сопровождалось бы уже упомянутым принятием мер против нарушения заключенных договоров. Для более эффективной деятельности ООН в области разоружения следовало бы расширить обязанности ВШК по обслуживанию ООН, и прежде всего Совета Безопасности, в области выполнения функций Организацией как центра работы по разоружению. Эта деятельность ВШК может быть также предусмотрена предлагаемым протоколом. Она включала бы сбор информации обо всех переговорах по разоружению, разработку предложений по этим вопросам и по вопросам выполнения достигнутых соглашений, информированию ООН о характере основных военно-стратегических концепций, о деятельности главных военно-политических организаций и т.п.

* *
*

Конечно, реализация изложенных предложений потребует значительных усилий. Тем не менее представляется целесообразным высказать их для возможного использования как один из вариантов обсуждения проблем Устава ООН, которое, очевидно, неизбежно в 1995 году.

На рубеже веков, после пройденного ООН полувекового пути, есть все основания считать, что роль Организации будет возрастать. Повышение роли ООН необходимо во имя надежд народов, учредивших Организацию мира, безопасности и сотрудничества. Только под эгидой ООН в XXI веке может быть создана прочная система безопасности с эффективными механизмами всеобщего взаимодействия³⁸.

¹ См. Northedge F.S. The League of Nations, its life and time. — N.Y., 1986. — P. 66.

² См. International Institutions at work. — L., 1990. — P. 19.

³ Наиболее подробно в советской литературе см. Крылов С.Б. История создания Объединенных Наций. — М., 1960; в зарубежной — Russel P. A History of the United Nations Charter. — Wash., 1958. Вся документация собрана в Documents of the United Nations Conference on International Organization. San Francisco. 1945. — Vol. I—XXII. — L. — N.Y., 1945—1955; Basic Documents of the United Nations/Ed. by L. Sohn. — L., 1956.

⁴ См. Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. — Т. I. — М., 1946. — С. 164.

⁵ Там же. — С. 414—415.

⁶ Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны. — Т. II. — М., 1946. — С. 243—259.

⁷ Крылов С.Б. Указ. соч. — С. 42.

⁸ Российская газета. — 1994. — 28 сент.

⁹ См., например, Childers E., Urquhart B. *Renewing the United Nations system*. — Uppsala, Sweden, 1994; *International Institutions at work*/Ed. by P. Taylor and A. Groom. — L., 1990.

¹⁰ *Los-Angeles Times*. — 1993. — Nov. 30.

¹¹ См. предложения, сформулированные в последнее время: A successor vision: The United Nations of tomorrow — UN management and decision-making project. Final panel. — UNA—USA. — N.Y., 1987; Partners for Peace. Strengthening Collective Security for 21-st Century. A Report of the Global policy project. The UN Association of the United States of America. — N.Y., 1992; Canadian Priorities for United Nations Reform. Proposals for Policy Changes by the United Nations and the Government of Canada. — 1994; см. также Овчинников Р. (Внешнеполитическая ассоциация) Отражать реалии мира должен Совет Безопасности ООН, которому нужна реформа//Независимая газета. — 1992. — 12 сент.

¹² *Компас*. — 1994. — № 151. — 13 сент.

¹³ *Компас*. — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 7.

¹⁴ Изложенные соображения отражают давно высказанную, хотя и в более ограниченном виде, точку зрения автора. В своей книге "ООН (основные международно-правовые аспекты структуры и деятельности)", изданной в Москве в 1962 году, он писал: "Принцип единогласия, как и другие основополагающие принципы Устава, незыблем. Вместе с тем не исключается возможность отдельных частных улучшений Устава ООН. Создатели ООН предусмотрели в ее Уставе гл. XVIII на тот случай, если практическая деятельность ООН подскажет необходимость включения в Устав поправок, обеспечивающих возможность его улучшения. Само собой разумеется, эти поправки могут идти лишь по линии укрепления и углубления основных принципов ООН как международной организации и призваны содействовать широкому международному сотрудничеству государств, обеспечению международного мира и безопасности" (с. 207—208).

¹⁵ *US Department of State. Charter of the United Nations*/Report to the President on the Results of the San-Francisco Conference. — Publication 2349 (June 26, 1945). — Р. 68.

¹⁶ *We the People...* — American Association for the United Nations. — N.Y., 1945. — Р. 36.

¹⁷ Maciver R. *The Nations and the United Nations*. — N.Y., 1959. — Р. 89.

¹⁸ См. B. Russef, J. Sutterlin. *The UN in a New World Order*//Foreign Affairs, Spring 1991. — Р. 67; также см. *New York Times*. — 1993. — Nov. 18.

¹⁹ *Компас*. — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 4—6.

²⁰ См. *UN Peace-keeping Operations: Past and Present*. — UN Information Service. — Internationales Zentrum. — Vienna, UNIS, March 1993.

²¹ См. *Российская газета*. — 1994. — 28 сент.

²² *Независимая газета*. — 1994. — 16 авг.

²³ Корниенко Г. Закончилась ли "холодная война"?//Независимая газета. — 1994. — 16 авг.

²⁴ *Washington Post*. — 1994. — Apr. 12.

²⁵ Цит. по: *Europäische Sicherheit*. — 11.XI.93.

²⁶ См. ИТАР—ТАСС. — 1994. — 24 июля. — Серия "АМ". — Л. 12.

²⁷ См. ИТАР—ТАСС. — 1994. — 11 окт. — Серия "МЭИ". — Л. 16.

²⁸ *Известия*. — 1994. — 6 апр.

²⁹ См. *Правда*. — 1994. — 31 марта.

³⁰ См. *Московские новости*. — 1994. — № 34. — С. 11.

³¹ См. ИТАР—ТАСС. — 1994. — 1 авг. — Сер. "МЭИ". — Л. 5.

³² **Times.** — 1994. — Aug. 1.

³³ **Washington Post.** — 1994. — Sept. 25.

³⁴ **См. Компас.** — 1994. — № 2. — 5 янв. — С. 4.

³⁵ **Элвассон Я.** Чрезвычайные гуманитарные ситуации и ООН//Международная жизнь. — 1994. — № 4. — С. 37.

³⁶ **Сохранит ли человечество человечность?**/Доклад Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. — М., 1988. — С. XI.

³⁷ **Einstein on Peace.** — N.Y., 1960. — P. 383.

³⁸ Статья была написана 27 октября 1994 г., в связи с чем к моменту ее опубликования фактологический материал мог претерпеть изменения.