УДК 341.123.043

К вопросу о реформировании Совета Безопасности ООН и определении статуса права вето

Аксенов А.Б.
Кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского филиала Российского государственного университета правосудия

В статье рассматриваются некоторые проекты реформирования Совета Безопасности ООН в части определения статуса права вето, указывается на значительные расхождения в подходах к решению этой проблемы его постоянных членов и исследуется позиция Российской Федерации по данному вопросу.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности ООН, постоянные члены Совета Безопасности, право вето, резолюция «Единство в пользу мира».

Политические события нынешней осени вновь выдвинули на первый план не теряющий своей актуальности уже несколько десятилетий вопрос о реформирования ООН. Речь идет о встрече мировых лидеров по вопросу реформы ООН, проведенной 18 сентября 2017 г., на которой была представлена разработанная Вашингтоном Декларация, предусматривающая изменение структуры ООН с целью улучшения координации работы между различными подразделениями [1].

Проблемы совершенствования управления международной системой и перспективы развития ООН, деятельность которой в некоторых сферах признается малоэффективной, находятся в центре внимания мирового сообщества уже длительное время и, хотя определенной частью как зарубежных, так и российских специалистов в области международных отношений высказывается категоричное суждение о том, что Организация Объединенных Наций, созданная странами антигитлеровской коалиции, по своей сути, является реликтом прошлой исторической эпохи и не отвечает новым реалиям [2, с. 139], для большинства экспертов очевидно, что для ответа на современные вызовы необходимы механизмы, действующие в рамках легитимных структур. Практика показала, что попытки силовых действий вне правового поля не только не приносят ожидаемых результатов, но зачастую лишь усугубляют проблему, поэтому, несмотря на то, что из-за действий США в Югославии и Ираке авторитет ООН как единственной универсальной международной организации и главного блюстителя международного права поставлен под сомнение, все-таки именно ООН и ее важнейший орган – Совет Безопасности, обладая достаточным потенциалом, способны быть в случае успешного реформирования действенными политическими инструментами решения глобальных проблем и гарантами международной стабильности.

Среди прочих проблем реформирования ООН наиболее сложным является вопрос об организационной реформе Совета Безопасности, уникального, принимая во внимание его легитимность и полноту полномочий, инструмента по обеспечению международной безопасности: в соответствии со ст.ст. 24-25 Устава ООН [3], на него возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности, и в этих целях имеющего право на введение санкций и применение силы, резолюции которого для государств-членов Организации Объединенных Наций являются юридически обязательными.

Резкой критике Совет Безопасности подвергается по ряду причин, основными из которых являются неспособность применения всего арсенала средств и методов воздействия в острых ситуациях, затрагивающих международную безопасность, а также по поводу несправедливого представительства в Совбезе и необходимости расширения его членского состава.

Сторонниками расширения членского состава Совета Безопасности высказывается мнение, что решениям, принятым пятью постоянными членами даже без использования права вето, часто не хватает реализма, адекватных ресурсов и политической

решимости довести их осуществление до конца, поэтому более широкий состав Совета Безопасности способствовал бы тому, что его решения были бы более выверенными и сбалансированными [4].

Предлагая «количественно и качественно» расширить состав Совбеза, сторонники данной позиции рекомендуют усовершенствовать его рабочие методы и укреплять взаимосвязи между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеи, что, по их мнению, повысит прозрачность работы Совета Безопасности и эффективность его решений, основанных на учете интересов многих регионов мира [5].

Необходимость организационной реформы Совета Безопасности ООН, нацеленной на более оперативное и адекватное реагирование на новые вызовы, стоящие перед международным сообществом, продиктована не только потребностью адаптации Совета Безопасности к современным реалиям и поддержания и сохранения его престижа в системе международных отношений, но и тем, чтобы его новые члены могли внести ощутимый финансовый и технический вклад. Кроме того, активизация Совета Безопасности ООН востребована в современных условиях и с целью противодействовать негативной тенденции создания вне рамок ООН, вопреки нормам международного права, разного рода неформальных структур, заявляющих притязание на обеспечение международной безопасности.

В 2005 г. проблема реформирования ООН и ее главного органа – Совета Безопасности особо рассматривалась в рамках Всемирного саммита, на котором государства-члены ООН в формате официальных и неофициальных заседаний Генеральной Ассамблеи, межгосударственных переговоров, рабочих групп обсуждали различные проекты реформы, содержащие предложения по проблемам регионального представительства и категорий членства, статуса права вето и отношений между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеи [6].

Самым остро дискуссионным являлся и до сих пор является вопрос о статусе права вето, в отношении которого пока нет универсального решения и по которому высказываются самые противоречивые мнения: от необходимости распространения его на новых постоянных членов до определенного ограничения, например, при наделении постоянного члена Совета Безопасности одной второй права вето, которое сможет действовать только при наличии такой же позиции у другого/других постоянных членов, от отмены этого права до сохранения *status quo*.

Идею ограничить право вето для постоянных членов Совета Безопасности ООН в настоящий момент поддерживают 114 государств [7].

Следует отметить, что Устав ООН не использует правовую категорию «право вето», однако оно определяется, исходя из принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности, установленного не только ст. 27 Устава о правилах голосования в Совбезе, но и положениями ст.ст. 23, 24, 25. 26, 108, 109, 110 Устава ООН, и состоит в том, что постоянный член Совета Безопасности может не допустить принятие Советом любого решения, кроме процедурного, если считает его противоречащим целям и принципам ООН или национальным интересам государства, в отношении которого выносится решение. Таким образом, наделяя постоянных членов Совета Безопасности ООН правом вето, Устав ООН гарантирует, что решения, за которые постоянный член Совета Безопасности должен нести специальную ответственность, будут приниматься только с его согласия, тем самым повышая уровень их ответственности за последствия принимаемых решений, что должно способствовать укреплению международной безопасности. В идеале право вето должно являться своего рода стабилизатором, который обеспечивает коллегиальный характер деятельности Совбеза, «свободного от насилия и диктата со стороны кого бы то ни было» [8, с. 131].

Однако, как показала практика, постоянные члены Совета Безопасности довольно часто используют право вето не в интересах сохранения мира и безопасности, а исходя из собственных интересов и интересов государств-союзников. Кроме того, как справедливо указывается в литературе, наличие права вето приводит к тому, что многие жизненно важные вопросы даже не ставятся на обсуждение, поскольку изначально ясно, что необходимая резолюция не будет принята [9].

Стремясь преодолеть существующее положение, ООН неоднократно обращалась к обсуждению вопроса о юридических аспектах права вето и поиску способов разрешения подобного рода тупиковых ситуаций.

Одним из вариантов в указанном направлении можно считать разработку такого международно-правового акта, как Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 377 (V) «Единство в пользу мира», принятая в 1950 г. после двух недель обсуждения подавляющим большинством голосов, в ситуации, когда Советский Союз возражал против военных действий в отношении Северной Кореи. Этот международно-правовой акт свидетельствовал о попытке преодоления права вето одного из постоянных членов Совета Безопасности ООН посредством своего рода делегирования рассмотрения вопроса в Генеральную Ассамблею.

В преамбуле Резолюции указывается на «важность выполнения Советом Безопасности его главной функции, заключающейся в поддержании международного мира и безопасности, и обязанность постоянных членов стремиться к единогласию и осмотрительности при осуществлении права вето».

Резолюция 377 (V) постановляет, что «если Совет Безопасности в результате разногласия постоян-

ных членов оказывается не в состоянии выполнить свою главную обязанность по поддержанию международного мира и безопасности во всех случаях, когда имеются основания усматривать угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии, Генеральная Ассамблея немедленно рассматривает этот вопрос с целью сделать членам Организации необходимые рекомендации относительно коллективных мер, включая – в случае нарушения мира или акта агрессии – применение, когда это необходимо, вооруженных сил для поддержания или восстановления международного мира и безопасности» [10].

Последующие части Резолюции 377 (V) посвящены описанию механизма реализации вышеуказанного исходного положения, в котором первоочередная роль принадлежит Генеральной Ассамблее, имеющей право собраться на чрезвычайную специальную сессию, созываемую в течение двадцати четырех часов со времени поступления требования Совета Безопасности о таком созыве, поддержанному голосами любых семи членов Совета, или по требованию большинства членов ООН.

Кроме этого, Генеральной Ассамблеей учреждается Комиссия по наблюдению за поддержанием мира, которая «сможет наблюдать за положением в любом районе, где возникает напряженность международных отношений, продолжение которой может поставить под угрозу поддержание международного мира и безопасности», и Комитет коллективных мероприятий для изучения методов, «которые могут быть использованы для поддержания и укрепления международного мира и безопасности в соответствии с целями и принципами Устава, учитывая коллективную самооборону и региональные соглашения».

После принятия резолюции Генеральной Ассамблеей был создан постоянный Комитет по координации действий ООН в условиях корейского кризиса, несколько десятков государств предоставили свои воинские контингенты и оказали войскам ООН финансово-материальную помощь. Таким образом, Совет Безопасности ООН в ситуации вооруженного конфликта между Северной и Южной Кореей не справился со своей главной задачей – поддержания мира во всем мире, и эти функции взяла на себя Генеральная Ассамблея ООН, что позволило считать именно этот орган, в котором представлены все государства, несущим главную ответственность за международную безопасность.

Следует отметить, что военные принудительные меры на основании Резолюции «Единство в пользу мира» более не применялись, а механизм тех действий, который ею устанавливался, применялся неоднократно для создания миротворческих сил и проведения миротворческих операций ООН. Так, например, Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций в отношении Израиля (в Совете Безопасности такие решения не могли быть приняты из-за противодействия Соединенных Штатов Америки). Советский Союз, хотя негативно оценивал Резолюцию 377 (V), также использовал в своей международной политике предусмотренный ею механизм. Так, по инициативе Советского Союза в 1967 г. была созвана пятая чрезвычайная специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, посвященная ситуации на Ближнем Востоке [11, с. 392-392].

Резолюция «Единство в пользу мира» имеет неоднозначную оценку среди отечественных ученых-международников. Так, К.А. Бекяшев признает право Генеральной Ассамблеи на основании этой Резолюции принять адекватные меры в случае угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии, но подчеркивает, что Генеральная Ассамблея может предложить государствам-членам только рекомендации [12, с. 418-419].

В.Л. Толстых, указывая, что на основании Резолюции «Единство в пользу мира» возможны только рекомендации, справедливо отмечает, что и рекомендации, и решения, являясь формой легитимации реакции государств на угрозу миру и безопасности, рассчитаны на заранее сформировавшуюся готовность применить силу, и высказывает сомнение в том, что данная Резолюция имеет большие перспективы для применения, поскольку не соответствует уставному разграничению компетенции между Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности [13, с. 604].

Действительно, направленная на перераспределение полномочий в определенных случаях между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей, Резолюция 377 (V) противоречит ряду положений Устава ООН, в частности, п. 1 ст. 12, согласно которому «Генеральная Ассамблея не может делать какие-либо рекомендации, касающиеся спора или ситуации, по отношению к которому Совет Безопасности выполняет возложенные на него функции, если Совет Безопасности не запросит об этом». При проведении реформы Совета Безопасности неизбежно изменение Устава ООН, внесение поправок в его ст.ст. 23 и 27, а для этого требуется принятие поправок двумя третями голосов членов Генеральной Ассамблеи, включая голоса всех постоянных членов Совета Безопасности, с последующей ратификацией, и таким образом, продвижение в переговорах по реформе Совета Безопасности и ООН в целом в наибольшей степени зависит от позиции его пяти постоянных членов.

Нельзя не указать, что особую позицию в этом вопросе заняла Франция, которая с сентября 2014 г. выступает с инициативой для всех постоянных членов Совета Безопасности добровольно отказаться от использования права вето в случаях геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, совершаемых в массовых масштабах, причем для этого не требуется вносить изменения

в Устав ООН, поскольку речь идет о добровольном решении постоянных членов Совета не применять право вето.

При кажущейся простоте предложенного решения затруднительной проблемы оно, на наш взгляд, является неприемлемым, поскольку может повлечь негативные последствия и другие, более сложные для разрешения проблемы. Достаточно вспомнить обстоятельства осуществления военных действий НАТО против Югославии, когда одним из главных предлогов для этого послужило утверждение западных политиков и журналистов о геноциде и широкомасштабных убийствах мирного албанского населения Косова и Метохии, что впоследствии не нашло подтверждения в докладах ОБСЕ о нарушении прав человека в Косово. Поэтому вполне очевидно, что информация о случаях геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений, совершаемых в массовых масштабах, может быть лишь определенным приемом в информационной войне, и в этом контексте идея добровольного отказа от права вето постоянных членов Совета Безопасности ООН кажется опрометчивой и необдуманной.

Позиция Российской Федерации в этих вопросах основана на твердом убеждении, что право вето является важным фактором, стимулирующим членов Совета Безопасности ООН к поиску компромиссных, сбалансированных решений. Соглашаясь с необходимостью расширения численного состава Совета Безопасности и придания ему более представительного характера за счет участия в нем развивающихся азиатских, африканских и латиноамериканских стран и при этом считая важным, что это не должно отражаться на способности Совета Безопасности оперативно и эффективно реагировать на возникающие вызовы, Россия выступает за сохранение компактного состава Совбеза, полагая, что его оптимальный численный состав не должен превышать немногим более двадцати членов, и настаивает на том, чтобы его постоянные члены сохранили свои места, а требования Устава ООН к членам Совета Безопасности в случае изменения его состава были соблюдены. Кроме того, любые действия по проведению реформирования должны осуществляться на основе консенсуса как в Совете Безопасности, так и Генеральной Ассамблее ООН.

Вполне справедливыми являются опасения, что расширение членского состава Совета Безопасности и наделение его новых постоянных членов правом вето может привести к дисбалансу сил на международной арене и вызовет затруднения при принятии согласованных решений по ключевым вопросам мировой политики. Кроме того, нетрудно предвидеть негативные последствия расширения членского состава Совбеза, так как его способность оперативного реагирования на ситуации, возникающие в сфере межгосударственных отношений, снизится.

В этой связи целесообразными представляются высказываемые предложения о введении в Совет Безопасности ООН третьей категории – так называемых полупостоянных членов, которым будет предоставлено право избираться на более длительный срок, чем непостоянные члены (предлагается от восьми до десяти лет) с правом их немедленного переизбрания при условии их эффективной работы с партнерами.

Конечно, дискуссии относительно реформы Совета Безопасности ООН не ограничиваются вопросами расширения его численного состава и определения статуса права вето, а затрагивают и такие проблемы, как активизация деятельности Военно-Штабного Комитета и создания под его руководством Вооруженных сил ООН в целях противодействия терроризму и преступности, межрелигиозным и межэтническим конфликтам.

Но в любом случае бесспорно, что потенциал Совета Безопасности ООН с его широчайшими полномочиями не реализован в полной мере вследствие различий внешнеполитических позиций его постоянных членов, и радикальные предложения по значительному увеличению членского состава Совбеза или отмене права вето вряд ли обеспечат должную эффективность его деятельности и оперативность принятия им решений. Достижение консенсуса по вопросам реформирования Совета Безопасности ООН должно быть результатом межправительственного процесса и явиться предметом, по словам министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, «широкого согласия» [14]; в противном случае, если реформирование Совбеза осуществится посредством голосования вопреки стремлению значительного числа государств найти компромиссный вариант, то этот реформированный Совет Безопасности вряд ли будет признан ими той легитимной структурой, в рамках которой действует механизм по поддержанию международного мира и безопасности.

Литература:

1. Хейли: декларацию о реформе ООН подписали 128 стран. – URL: http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4571441
2. Савельев А.Н. Фикция международного права и реальность американского «рейха» // Казанский журнал международного права. – 2007. – № 1. – С. 138-146.

3. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право. – 1996. – Т.1. – С. 7-33.
4. Генеральная Ассамблея ООН, 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 // A/61/47, 61-я сессия (9 октября 2008).
5. Казахстан предложил реформировать Совет Безопасности ООН. – URL: https://ria.ru/world/20170824/1500993620.html
6. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, принятый резолюцией 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml
7. Ограничение права вето в СБ ООН поддержали 114 стран, заявил Лихтенштейн. – URL: https://ria.ru/world/20170923/1505392044.html
8. Федоров В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. – М.: Логос, 2007. – 944 с.
9. Лукьянов В.Ю. ООН в современном мире: проблемы, тенденции, перспективы // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. – 2015. – Вып. 2(220). – С. 35-43.
10. Резолюция 377 (V)Генеральной Ассамблеи ООН «Единство в пользу мира» (3 ноября 1950 года) A/RES/377 (V) . – URL: http://www.un.org/ru/ga/5/docs/5res.shtml
11. Маланчук П. Введение с международным правом с Ейкхерстом / Пер. с англ. – Харьков: Консум, 2000. – 592 с.
12. Бекяшев К.А. Право Организации Объединенных Наций. Специализированные учреждения ООН // Международное публичное право: учеб. / Отв. ред. К.А. Бекяшев. – М.: Проспект, 2009. – 1008 с.
13. Толстых В.Л. Курс международного права: учеб. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 1056 с.
14. Лавров считает невозможным договориться по реформе СБ ООН за два года . – URL: https://ria.ru/world/20171017/1506982693.html

Reforming of the UN Security Council and Determination of Veto Power Status

Aksyonov A.B.
The Kazan branch of the Russian State University of Justice

This article discusses some projects of reforming the UN Security Council in terms of determination of veto power status. The author identifies substantial differences in the approaches of the UN Security Council's permanent members to solving this problem and position of the Russian Federation in this matter.

Key words: the United Nations, the UN Security Council, the permanent members of the UN Security Council, veto power, "Uniting for peace" resolution.