

ЗЛОКАЗОВА Наталья Евгеньевна
к.э.н., доцент кафедры международных экономических
организаций и европейской интеграции ГУ-ВШЭ

Реформа Совета Безопасности ООН: основные сценарии и проблемы

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 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

¹ Кортунов С. Крушение Вестфальской системы и становление нового мирового порядка. Клуб мировой политической экономики. 31.08. 07 - <http://www.wpec.ru/text/200708310905.htm>

² См., например: Международные организации: польза или вред? // Российская Федерация сегодня, №13, 2007. - С. 74.

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

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 немыслима.

Членский состав Совета Безопасности расширялся всего один раз – в 1963 г. с 11 до 15 членов⁴. Причем это увеличение касалось только категории непостоянных членов⁵, 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. –

⁴ Вопрос о справедливом представительстве в Совете Безопасности и в Экономическом и Социальном Совете: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йорк, № 1991 (XVIII), 17 декабря 1963 г. - С. 1.

⁵ Непостоянные члены Совета Безопасности избираются на двухгодичный срок. При первых выборах непостоянных членов, после увеличения Совета Безопасности с одиннадцати до пятнадцати, два из четырех дополнительных членов избираются на срок в один год. Выбывающий член Совета Безопасности не подлежит немедленному переизбранию. Непостоянные члены избираются из следующих регионов: 5 из Африки и Азии, 2 из Латинской Америки, 1 из Восточной Европы и 2 из Западной Европы, а также остальных регионов, включая Австралию и Канаду. В 2008 г. непостоянными членами Совета Безопасности являются (в скобках указана дата истечения срока членства): Бельгия (2008 г.), Буркина-Фасо (2009 г.), Вьетнам (2009 г.), Индонезия (2008 г.), Италия (2008 г.), Коста-Рика (2009 г.), Ливийская Арабская Джамахирия (2009 г.), Панама (2008 г.), Хорватия (2009 г.), Южная Африка (2008 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»⁶.

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

Ливанская война⁷ 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

⁶ Справедливое представительство в Совете Безопасности и расширении его членского состава: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН. Нью-Йорк, № A/Res/48/26, 3 декабря 1993 г. - С. 2.

⁷ Именно так, по мнению многих политологов, стоит именовать события произошедшие в Южном Ливане в 2006 г.

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. США, соответственно⁸. 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 членов⁹.

⁸ Информация официального сайта Организации Объединенных Наций – <http://www.un.org/russian/question/contrib.htm>

⁹ Доклад Рабочей группы открытого состава по вопросу о справедливом представительстве в Совете

Важной проблемой является вопрос о региональном представительстве. Определенные регионы уже перепредставлены в нынешнем составе Совета¹⁰. 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 году, 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.

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

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.

¹⁰ 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.

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 постоянными 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»¹¹. 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.¹²

¹¹ Федоров В. Н. Организация объединенных наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. М., 2007

¹² 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,

Принятие решений в Совете Безопасности происходит в соответствии со статьей 27 Устава: каждый член Совета Безопасности имеет один голос. Для принятия решения по вопросам процедуры необходимо, чтобы за них было подано девять голосов членом Совета. Основные вопросы¹³ считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членом Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членом Совета, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования при принятии решения на основании Главы VI и на основании пункта 3 статьи 52

Таким образом, для принятия решений в Совете Безопасности необходимо девять голосов «за» и отсутствие голосов «против» среди пяти постоянных членом. Иными словами, ни один из постоянных членом Совета не должен воспользоваться правом вето. Если постоянный член не полностью согласен с предлагаемым решением, но не хочет заблокировать 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 членом 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 членом 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

которые содержали критику политики Израиля в отношении прав человека или осуждение оккупации им арабских земель. Реже всех правом вето пользовался Китай – всего три раза.

¹³ К основным вопросам относятся вопросы международного мира и безопасности, прием новых членом и вопросы бюджета. Все остальные вопросы относятся к процедурным.

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 членом, увеличив число непостоянных членом на десять стран. Двадцать непостоянных членом 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 стран¹⁴.

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 членом 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 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 членом Совета Безопасности. В отношении Индии, укрепляющей свое сотрудничество с

¹⁴ 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.

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 получать одобрение своей внешней политике, им потребуется 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 новых 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 статьи 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 наибольших 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 португалоязычная 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 идут дискуссии по вопросу активизации деятельности Военно-Штабного Комитета и создания вооруженных сил ООН под его руководством, как эффективного средства, сдерживающего рост терроризма и преступности, а также распространение конфликтов межрелигиозного и межэтнического происхождения. Кроме того, 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»¹⁵ 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. 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 места¹⁶; 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. По словам постоянного представителя России в ООН, Виталия Чуркина, Россией будет поддержан только «такой вариант реформы, который не будет затрагивать прерогативы постоянных членов Совета Безопасности, включая право вето»¹⁷.

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 возможность «сколь угодно масштабной миротворческой деятельности ООН на территории бывшего СССР и в соседних

¹⁵ Кортунов С. Реформа ООН и национальные интересы России. Вестник аналитики. 2005. №4

¹⁶ Иванов И. Россия и ООН: надежные партнеры во имя общих целей // Мировая экономика и международные отношения, № 3, 2004. - С. 11.

¹⁷ ИзвестияRu. 20.04.07

государствах»¹⁸.

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 ооновских 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»¹⁹. 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

¹⁸ КОРТУНОВ С. Реформа ООН и национальные интересы России. Вестник аналитики. 2005. №4

¹⁹ 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. 17.

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.