

УЧАСТИЕ «ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ» В МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

К.Л. САЗОНОВА

АНО «Центр исследований ООН»

e-mail: kira_sazonova@mail.ru

Статья посвящена актуальной в настоящее время проблеме миротворчества в рамках деятельности ООН. Особый акцент сделан на роль так называемых «великих держав» в структуре организации, приводятся историческая ретроспектива и современное значение данного термина. Автор анализирует действия стран, формирующих постоянный состав Совета Безопасности ООН в сфере миросохранения и мироподдержания.

Ключевые слова: Организация Объединённых Наций, Совет Безопасности, миротворчество, великие державы, операции по поддержанию мира, право вето.

Одной из основных задач, издавна стоящих перед человечеством, является поиск такой международно-политической системы, которая смогла бы максимально обеспечить мир и стабильность, а также уберечь человечество от войн. Важнейшим звеном этой системы, созданной после Второй мировой войны, являлась и продолжает оставаться Организация Объединённых Наций, обладающая поистине уникальными полномочиями и легитимностью в сфере поддержания международного мира и безопасности.

С 1945 года и сама Организация Объединённых Наций, и ее миротворческая доктрина прошли серьезные испытания в условиях становления новой конфигурации политической системы. К XXI веку ООН имела не только ценный багаж успешно реализованных действий в сфере поддержания международного мира и безопасности, но и негативный опыт, однако несомненным достижением следует считать признание значительным числом государств того факта, что активное использование многосторонних механизмов, разработанных в рамках ООН в области поддержания мира, является важнейшим фактором для достижения политической стабильности во всем мире.

Деятельность ООН в сфере поддержания международного мира и безопасности оценивается очень неоднозначно. С одной стороны, только ООН является единственным легитимным миротворцем в современной системе международных отношений, имеющим уникальную возможность для принятия надлежащих мер от имени всего мирового сообщества для предотвращения и урегулирования разноплановых этнополитических кризисов и конфликтов. С другой стороны, нельзя не признать, что от субъекта международных отношений, обладающего подобными полномочиями, можно было бы ожидать гораздо более эффективных действий, что не может не вызывать интерес к причинам, препятствующим достижению этой эффективности. Анализируя конкретные результаты миротворческой политики ООН, нельзя не заметить, что на практике удается реализовать далеко не все, что задумано и прописано в Уставе и многочисленных декларациях и резолюциях. Зачастую вину за промахи возлагают на Совет Безопасности, как на ключевой орган ООН, ответственный и уполномоченный решать проблемы урегулирования войн и конфликтов, однако истинные причины неэффективности миротворчества не столь очевидны.

Центральной частью Совета Безопасности ООН является так называемая «постоянная пятерка», состоящая из Российской Федерации, Соединённых Штатов Америки, Китая, Франции и Великобритании, которая, согласно Уставу ООН, несет особую ответственность перед международным сообществом и обладает особыми правами и привилегиями в рамках Организации Объединённых Наций. Именно институт постоянного членства и особые привилегии, связанные с ним, вызывают массу дискуссий и



вопросов. С одной стороны, постоянные члены Совета Безопасности ООН невероятно дорожат своим статусом и всячески оберегают его, а с другой стороны, именно пять постоянных членов несут основную политическую ответственность за промахи и неудачи организации в целом. Именно поэтому автору представляется необходимым выделить эти пять стран, часто именуемых также «великими державами», и проследить их роль в системе миротворчества Организации Объединенных Наций.

В самом деле, ООН часто воспринимают как некую единую монолитную структуру, основанную на принципах равенства и равноправия, что мешает проследить роль конкретных государств. Не секрет, что далеко не все государства-члены ООН вносят равнозначный вклад в систему поддержания международного мира и безопасности, хотя при этом статистика и оценка того или иного миротворческого инструмента ООН дается совокупная, без выделения роли отдельных государств¹.

Представляется чрезвычайно любопытным тот факт, что миротворческие технологии ООН взаимосвязанно реализуются тремя субъектами:

1. Пятеркой постоянных членов Совета Безопасности ООН, которые контролируют деятельность Совета Безопасности ООН, опираясь на наличие у них права вето. Их задача состоит в том, чтобы оценить угрозу миру, определить степень интенсивности конфликта и составить мандат для миротворцев.

2. Исполнителями решений Совета Безопасности, а именно – Секретариатом, миротворцами, юристами, обслуживающим персоналом. Их задача состоит в том, чтобы максимально четко выполнить мандат, выданный Советом Безопасности ООН на разрешение проблемы.

3. Совокупностью остальных членов ООН, которым в рамках существующей системы принятия решений в СБ ООН отводится фактически совещательная функция. Однако при этом необходимо иметь в виду, что именно эти страны предоставляют ООН людские и финансовые ресурсы, вкладывают реальные деньги в осуществление миротворчества. Кроме того, именно участие в ООН такого большого количества государств наделяет ООН той уникальной легитимностью, которая необходима для воздействия на агрессивно настроенных акторов.

Парадокс состоит в том, что решения принимают представители одних государств, выполняют представители других государств, а финансируют и обеспечивают ресурсами представители третьих государств. При этом все три участника процесса зачастую не слышат и не видят друг друга, делают все по-своему, исходя из собственных взглядов на политический и миротворческий процессы, что естественно приводит к неэффективности и нестабильности в работе всей организации в целом.

Хотелось бы остановиться подробнее собственно на понятии «великие державы». Сам по себе термин очень неоднозначен, так как используется, с одной стороны, для обозначения постоянных членов Совета Безопасности ООН, а с другой стороны, в политических целях данный термин стремятся распространить на любое государство, которое играет значимую роль в мировой политике. В связи с вышесказанным представляется необходимым установить более четкие критерии принадлежности того или иного государства к великим державам.

В Уставе ООН нет упоминания термина «великие державы», что в период подготовки Устава ООН на Ялтинской конференции 1945 г. во время переговоров термин «великая держава», активно использовался, хотя в официальные документы не вошел. Интересно в этом плане высказывание У. Черчилля о том, что никто не может поставить запрет перед «великой державой»². Окончательное решение о создании

¹ Financial report and audited financial statements for the 12-month period from 1 July 2006 to 30 June 2007 an Report of the Board of Auditors. Volume II United Nations peacekeeping operations (A/62/5 (Vol.II)). – New York: United Nations, 2008. – P.67.

² Санакоев, Ш.П., Цыбулевский, Б.Л. Тегеран – Ялта – Потсдам. Сборник документов. 2-е издание./ Ш.П. Санакоев, Б.Л. Цыбулевский. - М.: Издательство «Международные отношения», 1970. – с. 172.



ООН было принято в 1944 году³. Тогда же США начали готовиться к созданию этой международной структуры. Перед Государственным Департаментом США была поставлена задача представить проект такой структуры новой международной организации, чтобы обеспечить в ней максимальное влияние США. К примеру, право вето, которым ныне обладают пять государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН, было предложено президентом США Ф. Рузвельтом для того, чтобы гарантировать скептически настроенным Конгрессу и Сенату США, что США в любом случае сохранят контроль над ООН⁴.

Примерно два десятилетия после официального создания ООН, США рассматривали ее как второстепенную международную организацию, не оказывающую особого влияния на международную политику. Причиной этого, в частности, стала «холодная война» и политический конфликт между США и СССР, в результате которого деятельность Совета Безопасности ООН была практически парализована и важнейшие политические решения принимались непосредственно на уровне представителей конфликтующих государств⁵. ООН в то время была не в состоянии сыграть действенную роль в разрешении политических и военных кризисов. В частности, во время берлинского и кубинского кризисов, когда США и СССР оказались на грани ядерной войны, ООН оказалась практически бессильной.

Любопытно, что до 1960 года некоторые государства – члены ООН – жаловались на «автоматическое большинство», которым обладают индустриально развитые страны⁶. После 1960 года, когда в состав ООН вошло много новых независимых государств, другие страны стали жаловаться на «тиранию большинства» развивающихся стран, причем громче всех звучал голос США, которым становилось все сложнее обеспечивать принятие нужных решений при голосовании.

Таким образом, практически с первых лет существования ООН наметилось явное противостояние интересов, декларируемых данной международной организацией, и целей, которые ставили перед собой Соединенные Штаты Америки, главной из которых являлось обеспечение непрерывающего первенства США во всех ключевых аспектах мировой политики, не смотря на то, что США были одним из главных создателей Организации Объединенных Наций, однако еще в процессе документального закрепления основных положений и принципов работы начались трения в отношениях между США и ООН⁷.

Результатом этого противостояния стало то, что принятие любого решения в сфере миротворчества сталкивалось с трудностями, так как у Советского Союза и США зачастую были прямо противоположные взгляды на осуществление миротворческих миссий. Важным этапом стал распад СССР и Организации Варшавского договора (ОВД) при усилении роли влияния в мире США и Североатлантического Альянса (НАТО), в результате чего Российская Федерация определенный период не проводила четко позиционируемой внешней политики, не применяла право вето в СБ ООН, и лишь последние несколько лет обозначила основные направления своей работы с ООН⁸. России не удалось ни отстоять свои интересы, участвуя в операциях ООН на Балканах, ни добиться полного признания легитимности миротворческих операций РФ в странах Содружества, в результате чего в основных конфликтных регионах СНГ сложились па-

³ Кочеткова, Т.Ю. Вопросы создания ООН и советская дипломатия/ Т.Ю. Кочеткова // Отечественная история. - 1995. - № 1. - с. 29-30.

⁴ Kennedy, P. The Rise And Fall Of The Great Powers/ P.Kennedy. – New York: Random House, 1987. – P. 300.

⁵ Kennedy, P. The Rise And Fall Of The Great Powers/ P.Kennedy. – New York: Random House, 1987. – P. 367.

⁶ Морозов, Г.И. Организация Объединенных Наций/ Г.И. Морозов – М., 1962. – с.123.

⁷ Simons, A., Weiter, L. The United States and the United Nations. The Search for International Peace and Security/ A.Simons, L.Weiter. - N. Y., 1967. – P. 125.

⁸ Лавров, С. Доктрина и «Авось»: Миротворчество может стать одной из важнейших составляющих внешнеполитической деятельности России / Лавров С., Тарусин В., Шаверд А. // Независимая газета. 2003. № 33, с. 5.



раллельные механизмы урегулирования: миссии ООН или ОБСЕ, с одной стороны, и СНГ или России – с другой. Подключившись к миротворческим операциями ООН только в 1973 г., СССР и Россия опоздали как минимум на 25 лет; как следствие, Россия существенно отстала не только в опыте практической миротворческой деятельности, но и в теории миротворчества. В связи с этим необходимо осмысленное заимствование миротворческого опыта с учетом опыта СССР для выработки новой доктрины России в области поддержания мира⁹.

Таким образом, практически весь период своей деятельности Совет Безопасности представлял собой «поле битвы» не просто великих держав, а еще и двух супердержав, которые, помимо классических признаков великодержавности – постоянного членства в СБ ООН и наличия ядерного оружия, обладали еще и колоссальным общепланетарным влиянием. Именно неспособность двух идеологических антагонистов найти компромисс практически парализовала деятельность Совета Безопасности на длительное время¹⁰.

По мнению автора, круг «великих держав», образующих постоянный состав Совета Безопасности ООН, и включающий Российскую Федерацию, Соединенные Штаты Америки, Францию, Китай и Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии, не изменился за шестьдесят четыре года, минувших с момента основания Организации Объединенных Наций.

Не смотря на то, что титул «великая держава» в прессе постоянно присваивается в прессе то Японии, то Германии, то Бразилии, то Индии, будучи аргументированным их экономической мощью и финансовым вкладом в Организацию Объединенных Наций, ни одна из указанных выше стран великой державой в полном понимании этого термина не является, в то время как ни одна страна «постоянной пятерки» свой статус за прошедшие шестьдесят четыре года не утратила. Франция и Великобритания по-прежнему по многим показателям самые сильные и развитые страны Европы, Китай – безусловный лидер в Азии, США часто называют «единственной оставшейся сверхдержавой», Россия в последние годы все увереннее восстанавливает утраченные ранее позиции. Именно эти государства играли и продолжают играть ведущую роль в современных международных отношениях, оказывая существенное влияние на другие страны, в связи с чем их постоянное членство в Совете Безопасности ООН и обладание правом вето представляются абсолютно логичными и не требующими пересмотра, равно как и состав постоянных членов СБ ООН, так как увеличение числа постоянных участников СБ ООН с правом вето негативно скажется на эффективности деятельности этого органа, и без того вызывающей споры, ведь к старым противоречиям добавятся новые. Данные устремления необходимо пресекать, поскольку представляется очевидным, что в обеспечении и поддержании международного мира и безопасности как жизненно важной задачи взаимодействия акторов ключевой идеей является вопрос эффективности.

Помимо этого, сменяемость непостоянных членов Совета по региональному принципу, на взгляд автора, несколько не ущемляет представление интересов различных государств, в том числе и тех, которые претендуют на постоянное членство в СБ ООН – Германии, Японии, Бразилии, ЮАР, поскольку на практике наиболее существенные лоббистские группы в рамках ООН всегда представлены в Совете Безопасности, в том числе и постоянными членами.

Кроме того, именно великие державы определяют всю миротворческую политику организации, пытаясь прийти путем компромисса к совместным решениям. При этом необходимо отметить, что именно вопросы миротворчества и поддержания международного мира и безопасности являются ключевыми для великих держав в рамках

⁹ Никитин, А.И. Международные конфликты, ООН и Россия. Постзападная цивилизация. Либерализм: прошлое, настоящее и будущее/ А.И.Никитин. – М., 2002. – С. 45.

¹⁰ Kelsen, H. The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems. / H. Kelsen. – New Jersey: The Law Book Exchange, 2000. – С. 367.



деятельности ООН, так как все остальные вопросы международных отношений данные страны успешно решают вне рамок ООН.

Таким образом, в современной международно-политической структуре миротворчества ООН великие державы играют неоднозначную роль. С одной стороны, они, безусловно, несут огромную ответственность перед международным сообществом за поддержание международного мира и безопасности, будучи постоянными членами Совета Безопасности ООН и обладая правом вето, однако, с другой стороны, именно неспособность великих держав найти компромиссное решение, обеспечить финансирование операций по поддержанию мира, неспособность правильно и быстро принять решение часто приводят к неудачам и промахам, которые приписываются организации как таковой. Складывается ситуация, при которой великие державы играют для Организации Объединенных Наций роль локомотива и тормоза одновременно. Частично это может быть вызвано тем фактом, что для государств, входящих в клуб великих держав рассмотрение вопросов в рамках Совета Безопасности не всегда является приоритетом, особенно когда речь идет о вопросах и ситуациях, представляющих явную угрозу их собственным национальным интересам.

В современной миротворческой системе особенно острые дискуссии вызывает такая привилегия великих держав, как право вето. Как выразился Э.Бойл, Устав ООН создал систему, где «мыши могут быть осуждены, а на львов не может быть наложено никаких ограничений»¹¹. Многие сетуют, что великие державы, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности ООН, постоянно используют или угрожают использовать вето для того, чтобы достигать своих целей.

В январе 2004 года произошла показательная история, иллюстрирующая то, как работает эта система. Франция представила на обсуждение Совета Безопасности проект резолюции, целью которого была защита детей в зонах вооруженных конфликтов. Текст имел приложение – список стран, в которых в 2003 году проходили подобные конфликты (в свою очередь, список был подготовлен Секретариатом ООН и подписан Генеральным Секретарем ООН в ноябре 2003 года). Великобритания и Россия активно сопротивлялись тому, что в данный перечень были включены Северная Ирландия и Чечня. Причины этого были очевидны: если бы резолюция была принята в первоначальном виде, то действия Лондона и Москвы в этих горячих точках стали бы подвергаться постоянному мониторингу агентств ООН. Поэтому обе великие державы заявили, что они «отказываются поддержать» предложенный текст – это была классическая формулировка, маскирующая использование «скрытого вето». В итоге, Секретариат ООН переработал текст резолюции: в приложении, которое вызвало недовольство Великобритании и России, вместо понятия «вооруженный конфликт», было использовано определение «ситуация, вызывающая беспокойство». В итоге, через четыре месяца ожесточенных дискуссий, Резолюция Совета Безопасности ООН под номером 1539 была принята в более мягкой форме.

Право вето, которым обладают все постоянные члены СБ ООН, наиболее ревностно охраняется великими державами как признание своего особого статуса, и, хотя Франция и Великобритания, в принципе, лояльнее других относятся к расширению числа постоянных членов Совета Безопасности, даже они признают, что право вето должно оставаться привилегией «большой пятерки»¹². Таким образом, очевидно, что статус постоянного члена СБ ООН имеет ещё и важное имиджевое значение для его обладателей, как несущих безусловное право решать за все человечество.

Фактически остается открытым вопрос, как могла бы быть построена работа СБ без института вето. Конечно, путь нахождения консенсуса представляется идеальным, но сколько времени потребуются, чтобы нескольким десяткам стран прийти к общему знаменателю. Опыт ОБСЕ показывает, что даже одна страна может заблокировать принятие решения. А как в этом случае быть с оперативностью, если развитие ситуа-

¹¹ Морозов, Г.И. ООН на рубеже XXI века/ Г.И. Морозов. – М., 1999. – с. 98.

¹² United Nations, *Divided World. The UN's Roles in International Relations*/ Edited by A. Roberts, B. Kingsbury.- Oxford University Press, 2004. – P. 97.



ции в «горячей точке» требует принятия немедленных мер? Большинство голосов — то тогда следует допустить, что несколько маленьких стран, объединившись, теоретически смогут диктовать свои условия великим державам, а тем самым и мировому обществу в целом. Представляется, что такой вариант просто неприемлем для великих держав и их интерес к ООН резко ослабеет.

Таким образом, сохранение института вето, недопущение его эрозии приобретает в преддверии XXI в. принципиальное значение. В этом плане, как представляется, многое будет зависеть и от «пятерки» постоянных членов СБ, которые не должны злоупотреблять своим уникальным правом, используя его прежде всего как инструмент поиска компромиссных решения.

Что касается конкретно сферы миротворчества, то большую часть своего существования Совет Безопасности ООН представлял собой «поле битвы» двух миротворческих концепций — американской и советской. К американской позиции традиционно склонялись Франция и Великобритания, к советской — Китай. Лишь после ослабления идеологического противостояния двух сверхдержав данная концепция утратила формальную предопределенность, хотя общие контуры ее ничуть не изменились и по сей день. Кроме того, несмотря на декларируемое окончание «холодной войны», а также распад «идеологического оплота» СССР Организации Варшавского договора, Североатлантический альянс, тем не менее, продолжает успешно существовать, что порождает следующую проблему, которую необходимо рассмотреть, а именно одно-временное членство некоторых «великих держав» и в ООН, и в НАТО.

Как известно, три из пяти великих держав-постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, а именно США, Великобритания и Франция, также являются членами военно-политического альянса НАТО, деятельность которого последние годы вызывает ожесточенные дискуссии. Во-первых, локомотивом НАТО, безусловно, являются Соединенные Штаты Америки, которые традиционно известны своими постоянными нападениями на Организацию Объединенных Наций, хотя и являются крупнейшим финансовым «донором» для этой организации, а во-вторых, в последние годы в связи с участвовавшими вооруженными конфликтами НАТО стала уделять большое внимание возможности миротворческих действий на своей основе. Применение всех законных средств и мер, способных ликвидировать конфликты на региональном уровне, разумеется, весьма желательно. Вместе с тем возникает вопрос о соотношении такого рода действий с компетенцией ООН. Правовые основания для решения такого рода вопросов содержатся как в Уставе ООН, так и в договоре НАТО, подтверждающем приверженность Союза основополагающим принципам ООН.

Если говорить о иерархии такого рода акций, то очевиден приоритет ООН, прежде всего в силу универсального характера этой организации, все члены которой, в том числе члены регионального соглашения НАТО, приняли на себя обязательства и по гл. VIII Устава¹³.

Эффективность миротворческих усилий великих держав на современном этапе развития международных отношений можно оценить как недостаточную по целому ряду причин. Первая причина заключается в том, что в сферу миротворчества, не смотря на ее очевидную важность, великие державы вкладывают лишь незначительные суммы, что крайне негативно отражается на ситуации в этой сфере в целом.

В настоящий момент произошло значительное изменение современного миропорядка по сравнению с ситуацией после окончания Второй мировой войны. Ясно обозначившая тенденция к увеличению числа локальных и внутрисударственных конфликтов, а также ожесточенные дискуссии по поводу современного понимания понятия «национальный суверенитет» привели к тому, что великие державы придают все большее значение своему имиджу мировых «полицейских», который позволяет им по своему усмотрению вмешиваться в конфликты в различных регионах земного ша-

¹³ Sutterlin, J. The United Nations and the Maintenance of International Security/ J.Sutterlin. - Westport, 2003. - P. 163.



ра, используя уникальную политико-правовую легитимность Организации Объединенных Наций.

Если проанализировать географию проведения миротворческих операций, можно констатировать, что почти 70 % проводятся на достаточном удалении от каждого из членов «постоянной пятерки»¹⁴, а значит, вопрос эффективности миротворческих операций относится к стратегической, но никак не жизненно важной сфере интересов этих государств.

Следовательно, поддержание мира и безопасности в рамках ООН носит для постоянных членов СБ ООН во многом лишь «имиджевый» характер, призванный сохранить статус великих держав, ответственных за мир во всем мире, статус, который они сохраняют, фактически, за чужой счет.

Именно отсутствие практической заинтересованности и политической воли со стороны великих держав привели к тому, что механизм применения мирных средств разрешения споров, потенциально эффективный, превратился в практически не функционирующий институт, в то время как операции по поддержанию мира, не прописанные в Уставе, стали ключевым средством поддержания международного мира и безопасности, так как они не требуют особых усилий со стороны «постоянной пятерки», за исключением самого факта принятия мандата.

Следует констатировать, что ООН сегодня представляет собой невероятно громоздкую структуру, которая, с одной стороны, обладает уникальной компетенцией во многих сферах (экономика, экология, здравоохранение и т.д.), но при этом главную, изначальную свою цель, а именно избавление «грядущих поколений от бедствий войны», как записано в Уставе, выполняет очень посредственно. Именно поэтому автору представляется необходимым передача части полномочий в сфере поддержания мира и безопасности соответствующим региональным структурам и организациям по географическому принципу, которые будут по-настоящему заинтересованы в эффективном разрешении конфликта.

В то же время, Организация Объединенных Наций – структура, не имеющая альтернатив и аналогов на сегодняшний день, во-первых, потому, что ни одна международная организация не представляет интересы такого количества государств, а во-вторых, потому, что только в ООН все пять великих держав современности образуют ядро важнейшего органа – Совета Безопасности. Ни Европейский Союз, ни НАТО, ни Группа восьми не обладают подобными характеристиками. Таким образом, автору представляются необоснованными суждения о «ненужности» и бесполезности данной организации. Именно ООН должна стать своего рода гарантом предотвращения применения государствами или региональными структурами несанкционированных репрессивных мер или осуществления силового вмешательства.

THE PARTICIPATION OF GREAT POWERS IN THE UNITED NATIONS PEACEKEEPING ACTIVITY

K.L. SAZONOVA

Center for the UN Studies

e-mail: kira_sazonova@mail.ru

The article is devoted to the actual problem of peacekeeping within the UN frames. The focus is on the role of so-called “great powers” in the UN structure, its historical retrospecture and modern sense. The author analyses actions of states which form the permanent structure of the UN Security Council, in the sphere of peacekeeping and peace preserving.

Key words: The United Nations Organization, Security Council, peacekeeping, great powers, peacekeeping operations, veto power.

¹⁴ The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century/ Mahbubani, K., Malone, D.M., Martin, I., Myers, J.J. – N.Y., 2004. – P. 37.