
ПРОБЛЕМА РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Н.В. Сепелева

Институт Африки Российской академии наук
ул. Спиридоновка, 30/1, Москва, Россия, 1123001

В статье автор акцентирует внимание на реформировании ООН, ее Совета Безопасности, а также проблемах, связанных с глобализацией и последствиями кризисов. Особое внимание уделяется вопросам, поставленным в Декларации тысячелетия, включая международный терроризм, нищету, стихийные бедствия, транснациональную преступность. Анализируя расстановку сил внутри ООН, автор выделяет африканские страны, которые наряду с другими странами активно участвуют в реформировании ООН.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, Совет Безопасности, реформы, декларация, Саммит тысячелетия, доклад Генерального секретаря ООН, Африканский Союз, урегулирование кризисов, глобализация, резолюция Генеральной Ассамблеи.

К концу XX в. мир столкнулся с новыми проблемами, связанными с процессом глобализации, а их решение стало не под силу одному или нескольким государствам. Это обусловило поиск путей реформирования Организации Объединенных Наций (ООН) и ее структур, потребовало совершенствования системы международной безопасности в рамках Устава ООН для адекватного ответа на вызовы и угрозы, с которыми сталкивается современный мир.

Начало процесса активного реформирования ООН связано с приходом на пост Генерального секретаря Кофи Аннана в 1997 году. В ходе 57-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН) были намечены основные направления обновления Организации Объединенных Наций, включая структурные преобразования в Секретариате, координацию организаций системы ООН на страновом уровне, улучшение взаимодействия с гражданским обществом [10. С. 90]. Эта тема получила развитие на «Саммите тысячелетия» в 2000 году сразу по окончании 55-й сессии Генеральной ассамблеи ООН, состоявшейся в сентябре того же года. Саммит, на котором присутствовало 185 делегаций, в том числе 105 глав государств и правительств — членов ООН, обсудил доклад Генерального секретаря ООН К. Аннана о глобальных проблемах человечества «в век безудержного научно-технического прогресса» [1], углубления разрыва между богатыми и бедными странами, угрозы биосферно-экологического кризиса. В центре внимания находились вопросы, связанные с укреплением роли ООН и повышением ее эффективности в международных отношениях, а также подтверждение уставных prerogatives Совета Безопасности, консолидация основных принципов международного права. Большое внимание было уделено проблеме глобализации мирового сообщества. При этом как в докладе К. Аннана, так и в ряде выступлений участников было отмечено, что глобализация при некоторых ее достоинствах имеет существенные минусы. К при-

меру, мировой рынок пока еще не руководствуется правилами, основанными на «совместных социальных целях», а возможность пользоваться экономическими преимуществами глобализации имеют главным образом индустриально развитые страны [15]. Однако в ООН входят государства с разным уровнем экономического развития, с различными, иногда взаимоисключающими интересами. И в этом отношении ООН призвана всемерно способствовать выработке компромисса.

Главным итоговым документом саммита стала Декларация тысячелетия (ДТ), в которой были определены направления деятельности по приведению ООН в соответствие с требованиями нового времени. В документе содержится важное положение о том, что помимо индивидуальной ответственности перед своими собственными обществами государства несут также коллективную ответственность за устранение угроз международному миру и безопасности и за утверждение принципов человеческого достоинства, равенства и справедливости на глобальном уровне. Перечень глобальных вызовов и угроз разнообразен и широк. Он включает в себя такие проблемы, как международный терроризм во всех его формах и проявлениях, транснациональную организованную преступность, региональные конфликты, нищету, неустойчивое развитие, незаконный оборот наркотиков, отмывание денег, инфекционные заболевания, деградацию окружающей среды, стихийные бедствия, сложные чрезвычайные ситуации [3]. Все последующие проекты и программы реформ должны были проводиться в рамках сформулированных ДТ целей.

В соответствии с положениями Декларации тысячелетия Россия выдвинула инициативу о формировании эффективной системы противодействия вызовам XXI века, которая была положена в основу резолюции 57-й сессии ГА ООН в сентябре 2002 года [4]. Ее суть состоит в изучении подходов к проблеме угроз и вызовов XXI века при лидирующей роли ООН. С таким же расчетом был составлен и второй важнейший доклад Генерального секретаря по реформированию под названием: «Укрепление ООН: программа дальнейших преобразований», представленный на 57-ю сессию Генеральной Ассамблеи ООН. В нем говорилось о повышении эффективности деятельности ООН в таких областях, как защита прав человека, общественная информация, распределение ресурсов, управление людскими ресурсами. На очередной сессии ГА ООН было принято решение о продолжении усилий по разработке всеобъемлющей и эффективной стратегии реагирования на глобальные угрозы и вызовы [5]. Важную роль в подготовке соответствующих выводов и рекомендаций была призвана сыграть созданная Генеральным секретарем ООН Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, получившая название «Группы мудрецов».

Говоря о реформировании ООН, необходимо сказать несколько слов о расстановке сил внутри ООН в целом, связанных с изменением соотношения сил на международной арене после окончания «холодной войны», когда наблюдалось противостояние между СССР и США. Разрушение биполярной системы, стремительный экономический рост некоторых развивающихся стран (РС), в частности Китая, который также относит себя к этой группе стран, привели к тому, что поя-

вилось выраженное противостояние интересов в группах стран «Север-Юг». Учитывая тот факт, что каждая страна — член ООН обладает равным правом при голосовании (один голос), влияние развивающихся стран на результаты решений и принятие резолюций ООН значительно возросло. Особый вес получила группа РС, позиции которых по ключевым вопросам традиционно сходятся. По ее количественному составу она получила название группы «семидесяти семи». Она оказывает противодействие странам Запада по многим аспектам административной реформы и является серьезным «ограничителем» при попытках Запада, прежде всего США, навязать свою волю в международных отношениях. Это наглядно проявилось во время войны в Ираке в 2003 году. Тогда линия ООН существенно усилила позиции той части международного сообщества, которая признала эту войну нелегитимной и противоречащей Уставу ООН. В связи с этим у определенной части американского руководства возникли стремления минимизировать роль ООН в решении международных проблем. Например, бывший заместитель Генерального секретаря ООН Л. Фрешет, выступая в Квебекском университете, прямо поставила вопрос о дальнейшем существовании ООН [14]. Однако стремление умалить роль ООН было отвергнуто большинством американского руководства и других западных стран. Бывший Госсекретарь США М. Олбрайт писала, что ООН является «наиболее широко признанным источником международной легитимности — а легитимность еще не утратила своего значения, даже для империй» [13].

В связи с новым соотношением сил в Организации Объединенных Наций США были вынуждены изменить свою тактику в ООН. При этом они использовали некоторые рычаги давления на ООН, в частности финансовые. США занимают первое место в общих взносах государств-членов в бюджет ООН (более 20%) и при этом направляют их регулярно, в то время как другие государства-члены нередко нарушают свои финансовые обязательства. Как отмечал бывший генеральный директор ООН и сопредседатель Альянса цивилизаций Федерико Майор Сарагоса, наиболее процветающие государства вскоре перестали доверять этой международной системе сотрудничества и взаимодействия. Они начали подменять помощь в целях развития займами, постепенно оттесняя институты ООН и, что еще хуже, заменяя ценности, которыми следует руководствоваться в международных отношениях (демократические принципы, четко обозначенные в хартии ЮНЕСКО и во Всеобщей декларации прав человека), законами рынка [16].

Активное «продавливание» американских интересов в ООН осуществлялось преимущественно стараниями американского дипломатического корпуса во главе с постоянным представителем США в ООН Дж. Болтаном и касалось, в частности, проведения административной реформы. США выдвигали также угрозы, связанные с невыполнением своих финансовых обязательств, если их позиция в том или ином случае не будет учтена. В связи с усилением позиции «Группы семидесяти семи» в ГА ООН, а также возросшей активностью России и Китая в качестве постоянных членов Совета Безопасности ООН (СБ ООН), США стремились возвысить значение исполнительного органа — Секретариата, где США и их

западные союзники традиционно занимали ключевые административные посты. Повышение роли этого органа в рамках всей системы ООН способствовало бы повышению роли Запада в решении важнейших международных проблем. Поэтому США и страны Запада поддержали предложение К. Аннана в последнем пакете реформ о целесообразности наделения первого заместителя Генерального секретаря полномочиями по осуществлению ряда важнейших функций управления (эти полномочия целиком принадлежат Генеральному секретарю в соответствии со статьей 97 Устава ООН).

На очередном пленарном заседании Генеральной Ассамблеи эти предложения встретили сильное противодействие со стороны «Группы семидесяти семи», поскольку были расценены как попытка усилить влияние Секретариата в ущерб другим главным органам ООН. Предложения К. Аннана также интерпретировались как попытка частично лишить ГА ООН рычагов влияния на процесс принятия решений по использованию финансовых и людских ресурсов ООН, частично передав соответствующие полномочия Секретариату. Западные страны, прежде всего США, считали, что в случае принятия такого предложения К. Аннана, у них появилась бы реальная возможность занимать ключевые позиции в администрации ООН, где реально принимались бы многие важные кадровые и управленческие решения. В случае принятия предложения К. Аннана о дополнительных финансовых полномочиях Секретариата этот представитель держал бы в своих руках и ощутимые финансовые полномочия [10. С. 110].

Однако, как отмечал Чрезвычайный и полномочный посол РФ В.В. Шустов, «...США, по всей вероятности ослепленные своей мощью и успехами, как-то перестали отдавать себе отчет в том, что обстановка в мире меняется. Год от года крепнет и превращается в мощнейшую в мире державу Китай. Набирают силу Индия и Бразилия. Возрастает роль на международной арене стран Евросоюза. Наконец, — Япония. Шаг за шагом восстанавливается Россия, преодолевающая трудности переходного периода» [9]. Позиция России по данному вопросу исходила из недопустимости ограничения прав государств — членов ООН в пользу исполнительной власти, а это предложение К. Аннана было расценено как расходящееся с Уставом ООН, где прямо говорится, что «Генеральный секретарь является главным административным лицом, должностным лицом Организации». Россия, таким образом, выразила солидарность с мнением «Группы семидесяти семи» и ее позиция была поддержана Китаем [12].

Проект реформ К. Аннана, сформулированный в докладе «Инвестирование в ООН: на пути к усилению Организации по всему миру», был отклонен ГА ООН по итогам первого голосования. Государства-члены потребовали от Генерального секретаря уточняющих докладов по ряду его предложений. После предоставления Генеральным секретарем этих докладов «Группа 77» разработала альтернативный вариант резолюции по данному пакету реформ, который поддержали Россия и Китай. Отличительными чертами этого проекта стала ориентация на подтверждение прерогатив Генерального секретаря как высшего должностного лица организации. Этот проект был представлен на рассмотрение другим странам-членам. Пос-

ле отказа западных держав поддержать его проект вынесли на голосование. Это был первый случай нарушения консенсуса за много лет. США и страны Европейского Союза проголосовали против, причем к ним присоединились восточно-европейские союзники Запада, а также Грузия, Молдавия и Украина. За проект «Группы 77» проголосовали, помимо России и Китая, Уругвай, Филиппины, Саудовская Аравия и Непал. В итоге по результатам последующего голосования на пленарном заседании ГА ООН был принят документ под названием «Проект 77».

На рубеже XX—XXI веков заметно возросла роль африканских стран в принятии решений ООН. Африканские страны активно вовлекаются в процесс формирования международной безопасности, особенно когда речь идет об урегулировании конфликтов. Вспомним, что только в 1996 году вооруженными конфликтами были затронуты 14 из 53 стран Африки, на долю которых пришлось более половины всех погибших в мире в ходе войн. В результате появилось более 8 млн беженцев и перемещенных лиц [11]. В 90-е годы число конфликтов сократилось, однако вооруженные действия велись на территории более чем полутора десятков африканских государств. Большие потери и разрушения принесли конфликты Анголе, Эфиопии, Либерии, Мозамбику, Сомали, Чаду, Мавритании, Сенегалу, Западной Сахаре, Судану, Мали, Уганде, Бурунди, Руанде и Демократической Республике Конго (бывшему Заиру). В начале третьего тысячелетия военные действия велись между Эфиопией и Эритреей, возникали очаги напряженности в ДРК, Центрально-африканской республике, Нигере, Кот д'Ивуаре, Либерии, Чаде, на Мадагаскаре. К началу 2010 г. остались не разрешенными проблемы Судана (Дарфур), Сомали, востока ДРК и Района Великих Озер. Для преодоления последствий конфликтов потребуется еще много времени, причем вероятность рецидивов явной или латентной конфронтации пока еще очень высока. Поэтому задачи поддержания мира и безопасности стоят на повестке многих международных организаций, включая ООН.

В сентябре 1997 года состоялось заседание Совета Безопасности, рассмотревшее вопрос о необходимости согласованных международных усилий по поощрению мира и безопасности в Африке. В 1998 году в ответ на просьбу Совета Безопасности был проведен анализ и представлен доклад о причинах конфликтов и содействии обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке [2]. Рекомендации, непосредственно касающиеся экономических и социальных факторов, лежащих в основе содействия устойчивому развитию, были изложены в докладе Генерального секретаря об осуществлении Нового партнерства в интересах развития Африки [6]. Благодаря консолидированным усилиям стран — членов ООН, за прошедшее десятилетие в арсенале ООН появились такие средства, как раннее обнаружение, установление фактических обстоятельств конфликтов, превентивная дипломатия, поощрение к миру, поддержание мира, разоружение, демобилизация и реинтеграция бывших комбатантов, санкции, принуждение к миру и постконфликтное миростроительство.

Несмотря на определенный прогресс, достигнутый в некоторых африканских странах, вооруженные конфликты на континенте продолжаются. Конфликты поли-

тического, экономического или социального характера оказывают пагубное воздействие на нестабильные страны и наиболее уязвимые слои населения, особенно детей, женщин, стариков и инвалидов. Эта ситуация усугубляется влиянием глобального мирового финансового и экономического кризиса. «Становится очевидным, — констатируется в документах ООН, — что кризис ставит под угрозу средства к существованию, благополучие и возможности миллионов людей в области развития, усугубляет политическую и социальную напряженность и вызывает сомнения в способности государства обеспечить элементарное обслуживание своих граждан» [7].

Формирование политики стран Африки в ООН происходит в рамках Африканского Союза (АС). Африканский Союз начал играть заметную роль в урегулировании вооруженных конфликтов на Африканском континенте, в частности, в Демократической Республике Конго (ДРК), Бурунди, Либерии, Судане, Сомали и в других странах. 31 января 2005 года в Абудже был подписан Протокол об учреждении Совета мира и безопасности Африканского Союза и принят Пакт АС о ненападении и общей обороне. В ходе заседания 14 сентября 2005 года Совет Безопасности ООН признал необходимость укрепления роли и повышения эффективности ООН в деле предотвращения конфликтов, сопровождающихся насилием. СБ ООН также заявил о своей решимости налаживать эффективное партнерство с региональными организациями, в частности, с АС и его субрегиональными организациями, в целях обеспечения возможностей для реагирования на споры и возникающие кризисы на их ранних этапах [8]. Африканские страны, в свою очередь, стремятся выработать общую позицию по данному вопросу. Эта тема обсуждалась во время проведения пятой чрезвычайной сессии Ассамблеи АС в октябре 2005 г. в Аддис-Абебе. Тогда же было создано специальное Бюро, призванное координировать связи между ООН и АС. При этом Африканский Союз поддержал предложение Генерального секретаря К. Аннана об увеличении числа стран — членов Совета Безопасности ООН с 15 до 24, создание Межправительственной комиссии по миростроительству, а также преобразование Комиссии по правам человека в Совет по правам человека.

Поддерживая инициативы ООН, африканские страны предлагают также собственный план реформирования СБ ООН. Согласно проекту, который озвучил представитель Алжира в ООН, странам Черного континента следует выделить два места для постоянных и пять непостоянных членов Совета Безопасности, причем с наделением всех новых постоянных членов правом вето. При этом алжирский представитель сообщил, что африканские страны не собираются голосовать ни за какой другой проект резолюции о расширении СБ ООН. Для принятия резолюции о расширении состава Совета Безопасности ООН потребуется почти две трети голосов членов ГА ООН (в нее входит 191 государство) — проект должен набрать не менее 121 голоса. Учитывая, что членами ГА ООН являются 53 африканских страны, проект расширения, предложенный «четверкой», может зависнуть.

Сегодня никто не спорит с утверждением, что структура СБ ООН отражает реалии, сложившиеся после Второй мировой войны, и потому нуждается в реформировании. Вот уже несколько лет предлагаются те или иные проекты по изменению структуры. Однако проекты реформирования вызывают нарекания внутри самого Совета Безопасности. Особенно жесткую позицию занимает Китай. Пекин беспокоит вхождение в СБ ООН таких геополитических противников, как Индия и Япония. Ожесточенные дискуссии разгорелись и вокруг планов «четверки» получить право вето, которым сейчас пользуются Великобритания, Китай, Россия, США и Франция. Как известно, постоянные члены Совета Безопасности ООН вправе наложить запрет на принимаемое решение. Согласно достигнутому компромиссу новые постоянные члены не будут обладать таким правом. К этому вопросу предполагается вернуться через несколько лет, когда будет апробирован новый механизм Совбеза.

В заключение необходимо подчеркнуть, что назревшие реформы ООН и многих сторон ее деятельности должны идти, прежде всего, в русле повышения эффективности этой организации, а не в направлении ее разрушения и поспешной замены другой организацией, контуры которой пока не просматриваются. Многие, притом самые необходимые реформы, например, по расширению состава Совета Безопасности ООН, можно решить отдельно, используя имеющиеся для этого в Уставе ООН возможности. Потребуется, по всей видимости, многолетние усилия на национальном и международном уровнях, а также соответствующая международная обстановка.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Доклад Генерального секретаря ООН «Мы, народы: роль Организации Объединенных наций в XXI веке». — Нью-Йорк, 27 марта 2000.
- [2] Документ ООН № A/52/871 — S/1998/318, Нью-Йорк, 1998.
- [3] Документ ООН № A/RES/55/2, 8 сентября 2000.
- [4] Документ ООН № A/RES/57/145, 16 декабря 2002.
- [5] Документ ООН № A/RES/58/16, 3 декабря 2003.
- [6] Документ ООН № A/64/204, Нью-Йорк, 2009.
- [7] Документ ООН № A/64/210, Нью-Йорк, 2009.
- [8] Документ ООН № S/RES/1625, Нью-Йорк, 2005.
- [9] Настоящее и будущее архитектуры международных отношений. — Вып. 13. — М., 2008. — С. 84.
- [10] ООН в начале XXI в. — М., 2008.
- [11] Причины конфликтов и содействие обеспечению прочного мира и устойчивого развития в Африке // Документ ООН № A/52/871-S/1998/318. — Нью-Йорк, 13 апреля 1998. — С. 3.
- [12] Устав Организации Объединенных наций. — Нью-Йорк, 2006. — С. 60.
- [13] *Albright M.* Think Again. The United Nations. — Agency France Press, 2003. — P. I.
- [14] The Deputy Secretary-General Address at the University of Québec. — United Nations, 2006. — P. 1.
- [15] URL: <http://www.areas.ru/journal/4.2000/4.htm>
- [16] URL: <http://www.rg.ru/printable/2009/01/28/oon.html>

THE PROBLEM OF THE UNITED NATIONS REFORMING IN THE CONTEXT OF INTERNATIONAL RELATIONS

N.V. Sepeleva

Institute of Africa of the Russian Academy of Sciences.

Spiridonovka str., 30/1, Moscow, Russia, 123001

In the article the author analyzes the reforming of the United Nations and its Security Council, the problems concerning globalization and consequences of the crisis. Particular attention is given to issues of international terrorism, poverty, natural calamities and transnational crime been raised in the Millennium Declaration. Considering the balance of force in the United Nations, the author points out African countries which actively participate in the process of the UN reforming.

Key words: Organization of the United Nations, Security Council, reforms, Declaration, Millennium Summit, Report of the Secretary-General, Union of Africa, conflict resolution, globalization, General Assembly Resolution.