

УДК 327

Игорь ЩЕРБАК

ПРОБЛЕМА РЕФОРМИРОВАНИЯ СОВБЕЗА ООН: ВЗГЛЯД ИЗ ПАРИЖА

***Аннотация.** В статье анализируются подходы французской дипломатии к реформе Совета Безопасности ООН (СБ ООН). Особое внимание уделяется французской инициативе по расширению состава постоянных членов Совета и ограничению права вето постоянных членов СБ ООН в случаях геноцида, военных преступлений против человечества. Подробно освещаются её ключевые аспекты. Показана сдержанная в целом реакция ключевых членов СБ ООН, а также ведущих региональных государств – членов БРИКС на предложения Парижа. Детально разъяснена позиция Российской Федерации относительно расширения состава Совета и ограничения права вето. Даны оценки перспектив конструктивного сотрудничества международного сообщества в решении актуальных вопросов международного гуманитарного права применительно к конфликтным ситуациям.*

***Ключевые слова:** реформирование Совета Безопасности ООН, французская инициатива, добровольное ограничение права вето, международное гуманитарное право, ответственность по защите, межправительственные переговоры.*

История вопроса

Необходимость реформирования Совета Безопасности, ключевого органа ООН, отвечающего за поддержание международного мира и безопасности, определяется рядом фундаментальных причин. Во-первых, глубокой трансформацией международных отношений и изменениями в глобальном и региональном балансе сил, а также значительным ростом государств – членов ООН (с 51 до 193). Особенно остро в этом плане стоит вопрос о расширении представительства в Совете крупных региональных держав – Индии, Японии, Бразилии, ЮАР. Во-вторых, беспрецедентным ростом масштабов и интенсивности кризисных ситуаций и вооружённых конфликтов на фоне нарастания экологических и социально-политических проблем, внутренней нестабильности и появления феномена несостоявшихся государств, усиления геополитической напряжённости в отношениях между великими державами. В-третьих, обострившиеся геополитические противоречия между пятью постоянными членами СБ ООН (США, Китай, Россия, Великобритания, Франция) серьёзно осложнили принятие Советом согласованных решений в кризисных ситуациях, затрагивающих их национальные интересы (Сирия, Ливия, Венесуэла, Украина и т.д.), что ставит под вопрос его эффективность и способность предотвращать и урегулировать подобные кризисы. Особенно это касается вооружённых конфликтов, сопровождаемых масштабными жертвами среди гражданского населения и гуманитарными катастрофами (массовая миграция, эпидемии, стихийные бедствия).

На сегодняшний день практически все государства – члены ООН признают актуальность

© *Щербак Игорь Николаевич* – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела европейской безопасности ИЕ РАН; ведущий научный сотрудник ИМИ МГИМО МИД России. *Адрес:* 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. *E-mail:* inshcherbak@gmail.com.

Статья поступила в редакцию: 14.03.2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220204247>.

вопроса о реформировании СБ ООН. Однако, несмотря на регулярное его обсуждение в рамках соответствующих межправительственных переговоров (ведутся с 1992 г.), пока не удалось выработать консенсусный вариант, устраивающий основные группы членов ООН. Этот процесс сопровождается выдвиганием различного рода проектов по реформированию СБ ООН. Большинство из них ориентировано на расширение членского состава Совета в категории постоянных и непостоянных членов. Так, по проекту «группы четырёх» (Германия, Япония, Индия и Бразилия) предлагалось увеличить число постоянных членов Совета на шесть, а непостоянных – на четыре. Предложенный Генеральным секретарём ООН проект предусматривал увеличение числа членов с нынешних 15 до 24 (плюс шесть новых постоянных членов и три новых – непостоянных). Разношёрстная по своему составу Группа «Единство во имя согласия» (Италия, Испания, Мексика, Канада, Пакистан, Кения, Турция, Индонезия, Колумбия и др.) предлагали расширить Совет на ещё десять непостоянных членов. В предложенных проектах в общем плане обозначалась проблема изменения процедуры применения права вето постоянными членами СБ, но развёрнутых предложений на этот счёт не выдвигалось.

Подходы французской дипломатии к реформированию СБ ООН

Париж активно поддерживает линию большинства в ООН на реформирование Совета Безопасности, чтобы придать большую эффективность его работе по противодействию кризисным ситуациям и повысить уровень представленности в нём ключевых стран из различных регионов. Там считают, что преобразование Совета должно сводиться к двум принципиальным моментам – расширению числа постоянных членов СБ ООН (включив в него Германию, Бразилию, Японию) и предоставлению места в нем африканским странам.

Вместе с тем французская дипломатия делает особый акцент на изменении процедур применения права вето постоянными членами Совета Безопасности и его ограничении в определённых ситуациях. Поводом для этого послужило двойное вето России и КНР в отношении внесённого западными странами проекта резолюции СБ ООН по Сирии 4 февраля 2012 г. (S/2012/77), обоснованное его «несбалансированностью и вмешательством во внутренние дела этой страны». Этот пример, по мнению Парижа, подтверждал опасения, что применение вето в случаях массовых преступлений против человечности серьёзно снижает эффективность СБ ООН при принятии решений по защите гражданского населения, особенно в ходе вооружённых конфликтов. Поэтому дальнейшая разработка позиции Франции опиралась на получившую значительную поддержку в западном общественном мнении концепцию ответственности по защите гражданского населения в ходе вооружённых конфликтов.

Учитывая, что любые перемены в процедуре применения права вето потребовали бы изменений и в Уставе ООН, ставка была сделана на добровольное ограничение этого права постоянными членами СБ ООН. Такое предложение сделал бывший президент Ф. Олланд, выступая на Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2013 г.

В детализированном виде инициатива была оформлена в совместном заявлении Франции и Мексики, представленном в ходе 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (2015 г.)¹. В нём, в частности, обе страны предложили, чтобы все постоянные члены Совета Безопасности ООН в «добровольном порядке воздержались от использования ими права вето в случаях массовых преступлений». При этом данная процедура применялась бы на практике при специальном обращении Генерального секретаря ООН к Совету Безопасности в случаях геноцида, преступлений против человечности и масштабных военных преступлений². Основанием

¹ Permanent mission of France to the United Nations in New York, the UN reform. URL: <https://www.onu.delegfrance.org> (дата обращения: 06.02. 2020).

² 70th General Assembly of the United Nations, Political statement on the suspension of the veto in case of mass atrocities. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, №2*

для его обращения могла бы стать соответствующая просьба не менее 50 государств – членов ООН к Генеральному секретарю, который должен будет сделать заключение о том, что такие преступления имели или имеют место.

Президент Франции Э. Макрон в своём выступлении на 73-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН уточнил, что Франция в сотрудничестве с другими странами будет стремиться к тому, чтобы франко-мексиканскую инициативу уже к концу 2018 г. поддержало бы не менее $\frac{2}{3}$ государств – членов ООН¹. Необходимость такого подхода мотивировалась тем, что подобная инициатива поможет Совету Безопасности ООН преодолеть раскол в своих рядах в плане оперативного реагирования на «все преступления против человечества» и будет способствовать в итоге «укреплению значения СБ ООН как места для консультаций, а не обструкций». В интересах сохранения единства постоянных членов Совета при принятии решений по кризисным ситуациям французская инициатива содержала расплывчатую формулировку о том, что «джентельменское соглашение» постоянных членов СБ ООН по добровольному ограничению права вето предполагает, что этот механизм не будет функционировать в случаях, когда затрагиваются национальные интересы хотя бы одного из постоянных членов Совета².

Реакция в ООН на инициативу Парижа

Несмотря на определённую поддержку инициатив Франции по реформе СБ ООН и, прежде всего, по ограничению права вето, на настоящий момент по этим вопросам нет консенсуса среди постоянных членов Совета.

Российская Федерация выступает против ущемления прав нынешних постоянных членов СБ ООН, включая право вето, поскольку институт права вето является важным фактором, стимулирующих членов Совета к поиску сбалансированных решений³. Более того, все аспекты реформы, касающиеся состава Совета и его рабочих методов, права вето должны обсуждаться в неразрывной связке, в рамках пакетного подхода.

Активная позиция России в защиту права вето применительно, в том числе к случаям массовых преступлений против человечности, вполне объяснима: вето – последний барьер на пути принятия СБ ООН гипотетических решений о внешних силовых интервенциях во имя «высшей гуманитарной необходимости». Можно согласиться с мнением некоторых российских экспертов, что западная версия «ответственности по защите» допускает чрезмерно широкое толкование целого ряда её положений и вопросов внешних интервенций, предпринимаемых без согласия страны, являющейся её объектом в нарушение государственного суверенитета. В России традиционно настороженно относятся к трансграничному применению военной силы, чему есть немало негативных примеров. Вместе с тем РФ в принципе поддерживает заявленные фундаментальные гуманистические принципы, лежащие в основе концепции «ответственности по защите». При этом она выступает против расширительного толкования её применения рядом западных государств в ходе острых региональных кризисов (особенно на Ближнем Востоке – в Ливии, Сирии), вызвавших поляризацию позиций различных государств⁴.

ties, presented by France and Mexico, open to signature to the members of the United Nations. URL: https://onu.delegfrance.org/IMG/pdf/2015_08_07_veto_political_declaration_en.pdf (дата обращения: 06.02.2020).

¹ Speech of Emmanuel Macron, President of French Republic, at the 73rd United Nations General Assembly, New York, 25.09.2018. URL: ph.ambafrance.org.

² Ibid.

³ Россия и США выступили против ущемления права вето в СБ ООН. URL: <https://tass.ru/politika/3764703> (дата обращения: 13.02.2020).

⁴ Степанова Е.А. Гуманитарная роль России в конфликтах на Донбассе и в Сирии (в контексте «ответственно-Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2020, №2

В вопросе о расширении СБ ООН Россия поддерживает предоставление дополнительных мест в нём развивающимся странам Азии, Африки и Латинской Америки. Оптимальный численный состав Совета не должен превышать 20 членов. При этом в Москве готовы рассмотреть любой разумный вариант расширения СБ, включая т.н. промежуточное решение, если он будет опираться на самое широкое согласие в ООН. Итоговая формула расширения Совета должна быть выработана в ходе межправительственных переговоров по реформе Совбеза и пользоваться максимальной поддержкой государств – членов ООН¹. В Вашингтоне и Лондоне, судя по их реакции, также не готовы вносить какие-либо значимые коррективы в право вето постоянных членов.

США, риторически поддерживая концепцию «ответственности по защите» (RN2V), опасаются, что французское предложение может ослабить эффективность вето, которое они активно используют в своих геополитических интересах в израильско-палестинском конфликте (за последнее время Вашингтон 15 раз применял вето на принятие резолюций СБ ООН в отношении Израиля, инициированных арабским сообществом)². Это же касается и кризисной ситуации вокруг Сирии и других региональных конфликтов. При администрации президента Д. Трампа скептическое отношение США к реформе СБ ООН и ограничению права вето в силу тех же внешнеполитических приоритетов ещё более усилилось.

Великобритания занимает выжидательную позицию. Британские дипломаты ссылаются на тот факт, что их страна не накладывала вето ни на одну резолюцию уже более 25 лет. Однако в Лондоне готовы проявлять определённую гибкость в плане ограничения права вето в чрезвычайных случаях, когда рассматриваются меры в ответ на преступления против человечности и другие грубые нарушения прав человека³.

Другой влиятельный постоянный член СБ ООН – Китай, который крайне редко прибегает к вето на резолюции СБ ООН, дистанцировался от поддержки французской инициативы, мотивировав тем, что он против навязывания Совету «незрелых предложений» по реформе СБ ООН⁴.

Среди ведущих развивающихся государств, в том числе потенциальных претендентов на места постоянных членов СБ ООН (Индия, Бразилия, ЮАР), также преобладает сдержанное отношение к французской инициативе. Некоторые западные и российские исследователи сходятся во мнении, что причины этого во многом связаны с печальным опытом принятия СБ ООН резолюции 1973 (17 марта 2011 г.), которая фактически санкционировала стороннее вмешательство во внутренние дела Ливии под предлогом «ответственности по защите» и ускорила смену правящего режима в этой стране. Наряду с этим отмечается, что французская инициатива воспринимается Индией, ЮАР и Бразилией в контексте разногласий между Западом и членами БРИКС относительно истинных целей ограничения на применение вето на примере ливийского прецедента. Эти страны полагают, что отказ СБ ООН заблокировать в своё время резолюцию 1973 (т.е. применить вето) и привёл в итоге к «нынешнему хаосу в Ливии»⁵. Такая позиция отражает доминирующую в среде стран БРИКС обеспокоенность нецелевым использованием ограничения права на вето для инициирования «гуманитарных интер-

сти по защите»). Пути к миру и безопасности, спецвыпуск №1(54), 2018, Москва. С. 129-132.

¹ Гатиллов: РФ выступает за продолжение дискуссии по реформе СБ ООН. ТАСС, 28.10.2016. URL: <https://tass.ru/politika/3740639> (дата обращения: 14.02.2020).

² Thakur R. (ed.). The United Nations, Peace and Security, New York: Cambridge University Press, 2017. P. 349.

³ Россия и США выступили против ущемления права вето в СБ ООН. ТАСС, 08.11.2016. URL: <https://tass.ru/politika/3764703> (дата обращения: 13.02.2020).

⁴ Ibid.

⁵ Jean – Baptiste Jeangene Vilmer. Ten Myths about the 2011 Intervention in Libya, Washington Quarterly 39, 2016, №2. P. 223-243; Барановский В.Г. Россия: эволюция взглядов на «ответственность по защите». Пути к миру и безопасности, спецвыпуск, №1(54), М., ИМЭМО РАН, 2018. С. 115-121.

венций в интересах определённой группы стран». Важно также учитывать, что эти страны – потенциальные претенденты на места в СБ ООН объективно не заинтересованы, чтобы подобные решения принимались до обретения ими желаемого статуса.

* * *

В целом французские инициативы по реформе СБ ООН в силу разброса в позициях постоянных членов Совета и ведущих региональных держав сталкиваются с рядом трудностей, и их возможная реализация откладывается на неопределённое время. Из французского пакета реформ СБ ООН наибольшие перспективы имеют предложения по расширению состава постоянных членов. Практически все постоянные члены СБ ООН в той или иной форме поддерживают идею предоставить аналогичный статус крупным региональным державам. Выработка согласованной формулы расширения состава СБ ООН и отбор конкретных кандидатур – прерогатива межправительственных переговоров. Среди прочего это зависит и от согласия по тем или иным кандидатам в соответствующих регионах. Очевидно, что процесс будет длительным, учитывая известные «подводные камни» при достижении глобального консенсуса.

Более проблематичной видится идея французской дипломатии о добровольном ограничении права вето постоянными членами СБ ООН. С учётом сдержанной реакции «тройки» постоянных членов Совета вряд ли стоит рассчитывать в ближайшей перспективе на её одобрение в Совете. В этой ситуации Парижу, скорее всего, придётся модернизировать свою инициативу, чтобы повысить шансы на её дальнейшее продвижение. Известный французский эксперт дал следующие рекомендации:

- показать, что цель инициативы не ослабление, а укрепление права вето, путём повышения рисков политической ответственности постоянных членов СБ ООН за его использование в случаях «масштабных преступлений против человечности»;

- учесть критику со стороны государств – членов ООН относительно возможных злоупотреблений при ограничении права вето. Оно, прежде всего, должно быть направлено на предотвращение и прекращение таких преступлений;

- придать большую гибкость инициативе за счёт снижения уровня «её бюрократизации и процедурных сложностей»;

- активизировать диалог по данной инициативе с Россией и ведущими региональными державами¹.

Несмотря на возможное внесение конструктивных коррективов во французскую инициативу, вряд ли стоит ожидать согласия в ООН и в СБ ООН по её ключевым элементам. Существующая геополитическая напряжённость в мире сужает пределы дальнейшего диалога и реального сотрудничества по данному вопросу, затрудняет выработку согласованных подходов к проблемам гуманитарного характера в условиях повышенной интенсивности региональных конфликтов и роста масштабов «преступлений против человечности». Вместе с тем нельзя исключать, что в случае эволюции системы международных отношений в сторону новой разрядки и сотрудничества в решении глобальных проблем появится «окно возможностей» для совместного поиска ответа международного сообщества на поднятые во французской инициативе актуальные вопросы. Позитивным шагом в этом направлении стала международная конференция по Ливии (19 января 2020 г.) с участием всех постоянных членов СБ ООН, где были приняты важные решения по совместному урегулированию внутреннего конфликта в этой стране. Можно ожидать, что поиски общих подходов членов СБ ООН в контексте урегу-

¹ Jean – Baptiste Jeanene Vilmer. The Responsibility Not to Veto: A Genealogy, Global Governance, Volume 24, Issue 3. 2018. P. 11-12. URL: https://www.fesny.org/fileadmin/user_upload/The_Responsibility_Not_to_Veto_-_web_version.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

лирования кризисных ситуаций и конфликтов продолжатся в ходе инициированного Россией саммита «пятёрки» СБ ООН.

Список литературы

Барановский В.Г. Россия: эволюция взглядов на «ответственность по защите», специальный выпуск. Пути к миру и безопасности, №1(54), М., ИМЭМО РАН, 2018. С. 115-121.

Россия и США выступили против ущемления права вето в СБ ООН. ТАСС, 08.11.2019.

Степанова Е.А. Гуманитарная роль России в конфликтах на Донбассе и в Сирии (в контексте «ответственности по защите»), Пути к миру и безопасности, спецвыпуск №1(54). М., ИМЭМО РАН, 2018. С. 129-132.

References

Jean – Baptiste Jeanene Vilmer. The Responsibility Not to Veto: A Genealogy, Global Governance, Volume 24, Issue 3, 2018. P. 11-12. URL: https://www.fesny.org/fileadmin/user_upload/The_Responsibility_Not_to_Veto_-_web_version.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

Speech of Emmanuel Macron, President of French Republic, at the 73rd United Nations General Assembly, New York, 25.09.2018. URL: ph.ambafrance.org.

Thakur R. (ed.). The United Nations, Peace and Security, New York, Cambridge University Press, 2017.

French Diplomacy in Search of Reforms of the UN Security Council

Author. Igor Shcherbak, Candidate of Sciences (History), Leading Research Associate of the Department of European Security, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Leading Research Associate, IMI MGIMO. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** inshcherbak@gmail.com.

Abstract. The Author analyses the position of France towards reforms of the UN Security Council (UNSC). Special attention is devoted to the French initiative on expanding the UN Security Council and on restraining the use of veto of the permanent members of the UNSC in cases of genocide, crimes against humanity and war crimes. The article contains detailed analysis of the French initiative, including the concept of «The responsibility to protect» and the mechanisms which trigger the procedures in the UNSC for voluntary suspension on using the veto of Permanent Five in the event of mass atrocities. The reference is made on restrained reaction of the Permanent Five and leading regional powers – members of the BRICS on the French initiative. The attitude of the Russian Federation to the French initiative on expanding the UNSC and suspension of the veto is being explained in details. The article focuses also on questions related to further progressing of the French initiative on the reform of the UNSC and introduction of changes in the Proposal of Paris. The forecast is made on perspectives of constructive cooperation of the international community in joint resolution of problems of international humanitarian law related to acute crisis situations.

Key words: reform of the UN Security Council, suspension of the veto in the event of mass atrocities, the Responsibility to protect, international humanitarian law, intergovernmental negotiations on the reform of the UNSC.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran220204247>.